

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ



Десятая Конференция по исследованиям
в области развития городов и районов
на тему: "Новое определение общественной
заинтересованности в территориальном
развитии в регионе ЕЭК ООН"

Братислава (Словакия), 22-23 мая 2006 года

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/SEM.54/2
27 February 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Дискуссионный документ по теме 1**ГОРОД КАК СРЕДА ПРОЖИВАНИЯ И ДВИЖУЩАЯ СИЛА РАЗВИТИЯ**

Дискуссионный документ, подготовленный г-ном Сотиром Дамо (Албания),
г-ном Славомиром Гжеллом (Польша) и г-ном Душаном Костовским (Словакия)

"Чем в точности является город? Географическим казусом? Прославленным местом торговли? Способом коммуникации? Культурным символом? Средоточением власти? Формой многоликого искусства? Или просто состоянием ума? В действительности городу присущи все эти и многие другие черты".

Дж.М. Крук

Резюме

Неудивительно, что устойчивость и глобализация с учетом их значения для развития городов и регионов являлись темами ряда исследовательских конференций ЕЭК ООН, на каждой из которой высвечивались разные аспекты. На первом плане обсуждения, состоявшегося на девятой Конференции по исследованиям в области развития городов и районов, находились экономические аспекты развития городов, хотя она была посвящена социальным, поведенческим и экологическим аспектам устойчивого развития и новым институциональным механизмам. Центральной темой нынешней Конференции является вопрос о том, каким образом конкретные инструменты (планирование и городское проектирование) и меняющиеся основы принятия решений об их использовании (управление и участие общественности) могут изменить отношение общественности к вопросам территориального развития и способствовать улучшению условий жизни в городах и сетях городов в регионе ЕЭК ООН. В рамках темы 1 рассматриваются новые подходы к планированию и новые формы городского проектирования в качестве двух основных инструментов, которые в состоянии помочь городам стать движущими силами развития.

I. ПРОБЛЕМЫ, С КОТОРЫМИ СТОЛКИВАЮТСЯ ГОРОДА В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

A. Тенденции и проблемы в области развития городов

1. История развития городов в регионе ЕЭК ООН отражает политические, социальные, экономические особенности стран, в которых они расположены. Сегодня более 75% населения сосредоточено в городских районах. Такая концентрация привела к изменению облика городов, но необязательно в лучшую для них сторону.
2. Хотя рост миграции населения приводит к формированию разнообразной культурной среды в городах, она способствует также возникновению таких хронических проблем, как рост бедности, углубление неравенства и поляризация, раскол и сегрегация, высокий уровень городской преступности и насилия, а также ухудшение условий жизни. Рост населения в некоторых городах может порождать проблемы даже в тех странах, где достигнуто состояние фактической стабильности численности населения.
3. Несмотря на растущее культурное разнообразие, становится все труднее физически отделить города от прилегающих к ним районов. Природные ландшафты в пределах городов и вокруг них постепенно исчезают под воздействием факторов экономического роста. Уменьшение площадей открытых и общедоступных пространств (в том числе сельскохозяйственных угодий) и обеднение биоразнообразия несут с собой угрозу качеству жизни в городах. Города утрачивают свои границы, а антропогенная деятельность проникает все глубже в удаленные районы, сопровождаясь поглощением сельскохозяйственных угодий и природных ландшафтов.
4. Разрастание городов и жилых кварталов является типичной особенностью современных городов. Во многих городах существовавшее прежде компактное городское ядро окружено своего рода "вторым городом", который физически является отдельным образованием, но функционально интегрирован в рамках одной конурбации.
5. Транспортная и другие виды инфраструктурных сетей, обслуживающих и связывающих эти разбросанные в пространстве образования, приводят к фрагментации и деградации городских кварталов и ландшафтов, которые являются важнейшим невозобновляемым природным ресурсом. Субурбанизация и пространственное разрастание городских функций приводят к удлинению расстояний пассажирских перевозок и в конечном итоге - к снижению качества инфраструктурных объектов и услуг. Сокращение масштабов использования общественного транспорта и все более широкое использование частных транспортных средств еще более усугубляют проблемы городов.

6. Во многих частях Европы новые сложные сети малых и крупных городов приводят к формированию сплошных зон городской застройки, в которых классические города превращаются лишь в один из компонентов этих новых сетей. Парадоксально, что в пределах этих сплошных зон городской застройки происходят процессы как пространственной, так и социальной фрагментации. Между ними существует тесная взаимосвязь, когда один процесс порождает другой и наоборот. Усиление диспропорций между различными группами приводит не только к изменениям в методах управления городами, но и к появлению обширных районов проживания малоимущего населения, которые не имеют ничего общего с территориями, отведенными под реализацию высококачественных схем застройки для новых видов экономической деятельности и содержащимися на высоком уровне жилыми кварталами для привилегированных групп населения.

7. Социальное отчуждение в городах означает, что произошел отход от модели неравенства в пределах единого социального образования к модели фрагментации, изоляции, очагов бедности и проявляющегося в радикальных формах своеобычия. Степень социального неравенства, культурного конфликта и политической фрагментации продолжает расти. В случае непринятия мер для прекращения этой тенденции, ведущей от интеграции к сегрегации, произойдет распадение городов на отдельные сектора: с одной стороны, появятся сверхзащищенные районы, а с другой - тающие в себе опасность гетто и "зоны вне закона".

8. Технологические инновации благоприятно сказываются на городах в деле выполнения ими роли центров услуг, образования, ноу-хау и столичных функций, а также функций каналов выхода на международные рынки. Достигнутые в настоящее время темпы технологического развития являются исторически беспрецедентными. Вместе с тем в большинстве стран и общин по-прежнему недостаточно устойчивым является состояние физической инфраструктуры, жилищного фонда, структуры энергопотребления в населенных пунктах, городского транспорта и систем сбора и удаления отходов.

9. В настоящее время на экономическую деятельность влияет сочетание двух основных факторов: глобализации и специализации (местной или региональной). Глобализация экономики приводит к усилению воздействия внешних факторов на городское развитие. Глобализация оказывает глубокое влияние на структуру городов, их экономику и образ жизни их населения. Она ведет к усилению интернационализации крупных городских регионов (с точки зрения как капитала, так и рабочей силы), изменениям в распределении ответственности между государственным и частным секторами, усилению ведущих позиций нескольких больших городов в пределах страны и к возникновению социально-

экономической поляризации в городах, а также к обострению конкуренции между городами, в первую очередь крупными.

В. Превращение города XXI века в движущую силу развития

10. Города рассматриваются в качестве движущей силы политической и экономической интеграции в процессе глобализации. Их огромный экономический, социальный и культурный потенциал может внести большой вклад в содействие социально-экономическому сплочению.

11. Города являются не просто территориями, на которых проходят процессы социальных преобразований; они являются субъектами этого процесса. Они могут быть движущими силами в экономике, социальной и культурной сферах, становиться инновационными инкубаторами и предлагать альтернативные пути преодоления кризиса, переживаемого национальными государствами. На глобальном и транснациональном региональном уровнях складывается новый тип городской системы, в которой города играют роль важнейших звеньев международной координации, обслуживающих динамичное развитие экономики.

12. На нынешнем этапе развития мировой экономики, характеризующемся географическим рассредоточением экономической деятельности, города могут играть даже стратегическую роль. Они могут выполнять функции "командных пунктов" в организации мировой экономики, транснациональных инвестиционных центров, ключевых площадок для размещения ведущих отраслей промышленности и создания для них рынков сбыта, а также для проведения инновационной деятельности в этих отраслях. Таким образом, города могут играть двойную роль в качестве точки пересечения глобальной экономики и суверенного государства.

13. Развитие городов может стать важным элементом национальной экономики. На девятой Конференции отмечалось, что только богатые и здоровые города могут обеспечивать свое собственное развитие, выполняя функцию движущих сил этого процесса. Перераспределение ресурсов (в частности, налогов) между суверенными государствами и городами необходимо для сбалансированного национального развития. Таким образом, успешные города могут выступать в качестве движущей силы в национальных или даже международных масштабах.

14. В интересах самих городов - иметь тесные связи на экономическом уровне. Эти связи являются предпосылкой процесса формирования плотной финансовой сети, обладающей большой эффективностью и производительностью, позволяют поддерживать

высокие уровни занятости и обеспечивать конкурентные преимущества на глобальном уровне. Основанная на знаниях экономика приобрела более весомое значение по сравнению с традиционными отраслями промышленности, и новые производственные процессы могут привести к сокращению загрязнения. Эти изменения, возможно, превратят города в движущую силу для реализации новых идей и укоренения нового образа жизни, возродят деградирующие городские центры, позволят облагородить городской ландшафт и будут способствовать большему биоразнообразию на городских окраинах и в прилегающих сельских районах.

15. Такие ключевые концепции, как устойчивость, самобытность городов, общественная жизнь, безопасность, медицинское обслуживание и обеспечение социальной, гендерной и межпоколенческой сплоченности наряду с растущей потребностью в охране окружающей среды, позволяющей повысить качество жизни, являются фундаментальными предпосылками, позволяющими городу выступать в качестве движущей силы развития.

16. Потребность в устойчивом развитии городов на основе принципа удовлетворения нынешних потребностей без нанесения ущерба возможностям для развития будущих поколений являлась центральной темой девятой Конференции. На этой Конференции был сделан вывод о том, что для экологической устойчивости необходимо придерживаться взвешенных подходов в сфере территориально-пространственного управления, основным инструментом которого является планирование. На ней изучался вопрос о том, каким образом в городском управлении может органично использоваться экосистемный подход, и было признано, что качество окружающей среды является одним из основных факторов, гарантирующих успешное экономическое развитие города. На практике качество окружающей среды является необходимым, но не достаточным условием устойчивости.

17. Расширение доступа к жилью, образованию, здравоохранению, культуре, досугу, информации и другим социальным услугам и объектам для всего населения, живущего и работающего в городах региона ЕЭК ООН, является важным элементом стратегии устойчивого развития наряду с достижением цели создания широких возможностей в экономике и сфере занятости. Еще одним вопросом, который будет обсуждаться на этой Конференции, является вопрос о способах обеспечения сбалансированного сочетания базирующегося на экономической деятельности городского развития с созданием благоприятных условий для жизни.

18. Использование культурных и природных особенностей городов и регионов, бережное сохранение их исторического облика и поощрение их уникальности, разнообразия и самобытности создают крупные преимущества для региона ЕЭК ООН. Особенно важной задачей является придание большей привлекательности городам путем

расширения отводимых для общего пользования пространств, создания и развития общественных мест, предназначенных для личных контактов и взаимодействия между всеми группами, а также обеспечения доступных возможностей для досуга и рекреационной деятельности.

19. Во многих городах произошло сокращение пространств для общего пользования. Необходимо их расширение в качестве мест, в которых формируется чувство общности, социальной активности и жизненной энергии. Увеличение площадей пространств для общего пользования связано с сохранением и расширением в городах сети открытых пространств, парков и мест для досуга.

20. Городское проектирование рассматривается в качестве одного из ключевых инструментов возрождения города XXI века. Активизация городского проектирования, вопрос о которой рассматривается ниже, может способствовать усилению социальной связи и взаимодействия и благоприятно сказаться на интеграции коммерческой, институциональной и жилищной инфраструктуры. Городское проектирование играет важную роль в модернизации городов, поскольку оно способствует повышению качества и обогащению городской среды в интересах населения, проживающего и работающего в малых и больших городах. В модернизации нуждаются не только городские центры, являющиеся их историческим ядром, но и крупные жилые кварталы, заброшенные промышленные зоны и бесхозные, пришедшие в упадок или стихийно сложившиеся элементы городской ткани. Таким образом, городское проектирование является не только ключевым фактором формирования города в качестве среды проживания, но и движущей силой развития.

21. Новый подход к управлению с привлечением всех заинтересованных сторон, возможно, является наиболее оптимальным способом преодоления существующих ныне огромных экономических и социальных диспропорций и решения таких социальных проблем, как безработица, бедность, социальное отчуждение, преступность и насилие. Тема привлечения заинтересованных сторон, выражающегося в полном и открытом участии всей местной общины, более подробно рассматривается в настоящем документе.

22. Многие факторы указывают на то, что будущее города - это будущее общины, построенной на принципе полицентризма, а не моноцентризма. Такой прогноз, который, судя по всему, будет воплощен в жизнь в первую очередь в районах, тяготеющих к крупнейшим городам, и в городах, ориентированных на связи с внешним миром, предполагает наличие плодотворных взаимосвязей между городом и сельскими районами. Перспективным подходом является сохранение и совершенствование основных функций

городских центров и других ключевых узлов параллельно с обеспечением охраны районов дикой природы от нежелательной экспансии и расширения таких городских сетей.

23. Интегрированные сети городов рассматриваются в качестве основной предпосылки устойчивого развития. Они позволяют городам XXI века наращивать свои преимущества в конкурентной борьбе. Путем объединения сетей городов с узкой специализацией города могут обеспечить взаимное снабжение в рамках гибкой системы обмена товарами и услугами. Другие сети городов функционируют на основе общих экономических и/или культурных интересов. Многие такие сети в той или иной степени неизбежно будут выходить за пределы национальных границ. Этот вопрос рассматривается на региональном уровне в дискуссионном документе по теме 2 (UNECE/HBP/SEM.54/3).

24. На предыдущих исследовательских конференциях ЕЭК ООН разрастание городов было определено в качестве проблемы, не поддававшейся решению до последнего времени. Необходимы дополнительные усилия и исследования для прекращения безудержного территориального расширения городских районов и контроля за ним, а также для прекращения тенденции к субурбанизации города XXI века. С различной степенью успеха были опробованы многие решения, которые заслуживают дальнейшего изучения. В настоящее время наибольшей поддержкой пользуется точка зрения о необходимости расширения предложения земельных участков под застройку в малых и больших городах; застройки свободных пространств между кварталами и использования методов строительства, позволяющих сберегать пространство; застройки земельных участков поблизости от транспортных артерий и узлов; содействия развитию центральных городских районов; повышения качества жизни и улучшения жилищных условий в городских районах; сохранения существующих экосистем; и создания новых зеленых зон и биотопов. Все эти меры могут быть реализованы с большим успехом при условии повышения эффективности планирования землепользования и использования надлежащих инструментов планирования на всех уровнях.

25. Гражданское общество рассчитывает на то, что доступ к городам будет полностью открыт. Для этого необходимо создание эффективных транснациональных транспортных сетей, а также региональных транспортных артерий между малыми и средними городами и сельскими и островными районами, с тем чтобы население пользовалось скоростными, привлекательными, устойчивыми и экономичными транспортными связями между местами трудовой деятельности, проживания, досуга и культуры. На деле экономические проблемы приводят к сдерживанию удовлетворения этих потребностей; необходимо найти более эффективные способы для улучшения и расширения доступности.

26. Один из таких путей, обсуждавшихся на девятой Конференции, заключается в комбинированном планировании землепользования и транспортных перевозок, хотя их совокупный эффект на поведение людей может оказаться ограниченным. Тщательный отбор мест для размещения экономической деятельности и определение ее интенсивности, поощрение комплексного использования районов и развитие эффективных транспортных развязок должны привести к сокращению потребности населения в поездках. Новый подход к транспортной политике, позволяющий обеспечить более широкий выбор видов транспорта, также мог бы сыграть положительную роль наряду со строительством зданий двойного назначения, что позволило бы населению проживать и работать в них.

В отличие от традиционных программ зонирования такой вид строительства мог бы привести к сокращению потребности в поездках и, следовательно, мог бы способствовать сохранению энергоресурсов и сокращению загрязнения. Его внедрение могло бы также привести к большему разнообразию и оживлению жизни в городах, особенно в городских центрах. Использование новых технологий и методов управления дорожным движением также могло бы способствовать сокращению масштабов использования частных автотранспортных средств.

27. Ключевые элементы (обсуждавшиеся выше), превращающие города в движущую силу развития, показывают, что бедность, фрагментация и отсутствие безопасности могут сохраняться даже в тех городах, которые способны играть ведущую роль в глобализации экономики. Такая ситуация, возможно, является следствием чрезмерного заострения внимания на экономической роли городов в ущерб обеспечения ее сбалансированности с социальными, экологическими, политическими, культурными, психологическими и территориально-пространственными аспектами развития. Прогрессивное видение или "идеология" развития городов могли бы быть отнесены к факторам, определяющим роль городов в качестве движущих сил развития.

Вопросы для обсуждения

- a) Какие решения позволяют не допускать деградации городов и что может быть сделано для улучшения состояния городов, находящихся в неблагоприятных условиях, аналогичных описанным выше?
- b) Какие инструменты доказали свою эффективность в вашей стране в плане улучшения условий жизни в городах?
- c) Существуют ли предпосылки, помимо рассмотренных в данном документе, позволяющие городам стать движущей силой развития?

- d) Существуют ли позитивные примеры обеспечения равновесия между поведенческими, экономическими, социальными и проектировочными аспектами развития городов?
- e) Можете ли вы привести примеры успешно реализованных проектов или осуществленных городских программ, которые придали бóльшую устойчивость городам, в частности городским центрам, пригородам или крупным жилым кварталам?

II. НОВЫЙ ПОДХОД К ПЛАНИРОВАНИЮ

28. В некоторых случаях города становятся жертвами сложившейся практики и мифов. Специалисты по планированию пытаются объяснить, каким образом они надеются обеспечить реализацию планов, какие механизмы должны быть созданы и каким образом может быть оценена степень их успешности. Вместе с тем зачастую принятые в соответствии с законодательством статутные планы не являются реалистичными с точки зрения решения многих важнейших проблем. Нередко в них не предусматриваются механизмы принятия решений с учетом приоритетных задач общин или не учитываются потребности и проблемы групп населения с низкими доходами. Их общей особенностью является планирование физических объектов в целях обустройства каждого квадратного метра площади в соответствии с идеальной моделью. В таких планах акцент делается в большей мере на плане как некоем продукте, а не на инициировании динамического процесса.

29. Однако некоторые виды планов, в частности "планы, ориентированные на показатели эффективности" (Davidson, 1996), позволяют увязывать планы и результаты и основываются на требуемых показателях эффективности, а не на установленных в нормативном порядке модулях. Два из этих видов планирования - оперативное и стратегическое - базируются на современных методах управления предпринимательской деятельностью и определяются в качестве процесса принятия решений с участием заинтересованных сторон, направленного на достижение ограниченных целей.

30. Нехватка вдохновляющих идей является одним из факторов, приводящих к снижению заинтересованности и активности усилий по достижению желаемых целей. Наглядность как один из методов, вызывающих заинтересованность общественности в участии, имеет своей первоначальной целью представление конечных результатов: того, каким будет облик мира в будущем; а затем определение необходимых мер. Представление в наглядной форме с помощью графических средств и описаний будущих ситуаций уже использовалось для подготовки удобных для восприятия вариантов планов.

Такой подход помогает добиваться результатов путем нетрадиционной постановки проблем и изменения бытующих представлений и моделей поведения (Hopkins, 2001).

31. Это подразумевает "необходимость изменения нашего образа мышления о городах, преподавания соответствующих дисциплин и формирования их будущего" (Campbell and Cowan, 2002). Некоторые из этих вопросов заслуживают дополнительного изучения со стороны исследователей и переосмысления со стороны лиц, принимающих решения.

А. Планирование и участие общественности

32. На протяжении многих лет исследователи обсуждали вопрос о том, позволяет ли вовлечение пользователей в планирование и процесс принятия решений приблизить планы к потребностям реального города. В рамках планирования на уровне общин создаются группы по планированию с участием общественности, в основе деятельности которых лежит общая заинтересованность в программе местного строительства. На этой основе проводятся рабочие совещания с участием общественности, позволяющие объединить усилия населения в рамках совместной работы по подготовке проектов и планов. Шансы на успех возрастают в случаях, когда градостроительные планы, подготовленные с участием общественности, увязываются с социальными и образовательными программами.

33. В процессе планирования в масштабах города аналогичные методы служат для охвата как можно большей части городского населения в целях вовлечения самых разнообразных групп участников. Как правило, ключевые заинтересованные стороны проводят совместную работу в целях согласования основных направлений деятельности. В целях повышения качества планов используется широкий спектр методов (например, обмен идеями на уровне общин, поиск перспективных решений, создание общинных консультативных групп, проведение циклов общественных дискуссий, диалогов между заинтересованными сторонами, конференций, нацеленных на достижение консенсуса, слушаний и консультаций с общественностью, плебисцитов, референдумов, выдвижение общественных инициатив, формирование бюджетов на партнерской основе, организация онлайн-форумов). Однако вопрос о целесообразности вовлечения большого числа жителей в общегородской процесс по-прежнему нуждается в дальнейшем обсуждении. Как отмечал Руссо еще в XVIII веке, "общественный интерес - это не то же самое, что общий интерес". Общества включают в себя сложную сеть интересов, и, пока не будут созданы надлежащие системы и процедуры, возможно неправильное и контрпродуктивное использование самой процедуры участия.

В. Риски, связанные с участием

34. В случае, когда в отношении участия применяется серьезный подход и органы управления проявляют готовность оказывать поддержку участию, оно может стать решающим фактором обеспечения большей справедливости в городах, что в свою очередь приводит к повышению качества жизни для более широких слоев общества. Вместе с тем существуют риски, которые могут свести участие к простой формальности. В некоторых случаях процессы участия общественности используются лишь для создания впечатления о том, что какой-либо объект спланирован с учетом пожеланий населения, а на самом деле они служат для прикрытия политически мотивированных злоупотреблений. В других случаях с населением проводятся консультации по вопросам, которые с трудом поддаются пониманию, поскольку эти вопросы отделены от более широкого контекста, а сами вопросы формулируются на непонятном для населения языке. Доверие к такому процессу утрачивается, когда его организацией занимаются лица, не располагающие возможностями для воплощения в жизнь найденных решений или когда населению говорят о том, что его интересы совпадают с уже подготовленными планами (Campbell and Cowan). Муниципальная система информирования, созданная в качестве простого и доступного инструмента обеспечения прозрачности деятельности органов управления и организации коллективного участия, имеет довольно большое значение для повышения доверия и проведения твердого курса на использование процессов с участием общественности.

35. С тем чтобы проявить такую решимость, общины, использующие практику участия общественности, должны понять смысл этого процесса. На организацию участия может потребоваться много времени, а его эффективность зависит от потенциала общин в плане понимания этого процесса, в том числе их формальными и неформальными лидерами. Нарращивание потенциала общин не является одноразовым мероприятием.

С. Проблемы в связи с новым подходом: от административных к демократическим принципам управления

36. Новый, более демократичный подход к планированию диктует необходимость в процессах, позволяющих создать атмосферу всеобщей вовлеченности и сопричастности путем обеспечения участия общественности и отведения ей роли в принятии политических решений. Этот подход соответствует новой модели государственного управления деятельностью, в соответствии с которой от правительства ожидают сокращения масштабов прямого вмешательства и взамен него оказания содействия усилиям других сторон. Эти тенденции накладывают отпечаток на городское

планирование в рамках переоценки функций государственных органов и налаживания новых отношений между государством, обществом и отдельными гражданами.

37. В таком контексте эффективное управление по-прежнему является важной предпосылкой для обеспечения сбалансированного экономического, социального и экологического положения в городах и регионах. Принципы благотворного управления определены в многочисленных документах во всем мире. Эти принципы могут быть применены в контексте городов и регионов. Предложения, включенные в "Белую книгу о реформе управления в Европе" (СЕС, 2001), направлены на расширение вовлечения и обеспечения большей открытости в интересах широких слоев населения; принятие более качественных программ, нормативных документов и их осуществление; применение комплексного подхода к управлению; и смена ориентиров для программ и учреждений. Центр ООН по населенным пунктам (2002 год) определил благотворное городское управление на основе принципов устойчивости, subsidiarity, справедливости, эффективности, прозрачности и подотчетности, вовлечения граждан и проявления ими гражданской позиции, а также обеспечения безопасности. Стратегия ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XX веке направлена на поощрение демократических начал в управлении, отвечающих потребностям местных органов власти.

38. Как уже упоминалось на девятой Конференции по исследованиям в области развития городов и районов (ЕЭК ООН, 2002 год), территориально-пространственное планирование и исследования в области развития городов могут сыграть особенно важную роль в налаживании благотворного управления природоохранной деятельностью в городе (реализация экологически устойчивых программ), управления социально-экономической сферой (образование, культура и расширение возможностей граждан), а также комплексного управления развитием городов (стратегии, основанные на дальновидном подходе).

D. Проблемы в связи с новым подходом: партнерские отношения городов

39. В контексте децентрализации отношения между местными органами управления и центральным правительством, а также между самими местными органами управления являются решающим элементом сбалансированного территориального развития. Зачастую административные границы нарушают естественные городские системы, в результате чего городские административные единицы могут превращаться в изолированные элементы более широких систем. На основе принципов subsidiarity и сотрудничества два или более органа местного управления могут обеспечивать оказание ряда услуг в рамках осуществления взаимных соглашений по выполнению конкретных

функций в целях взаимовыгодного удовлетворения интересов проживающего на их территории населения.

40. По тем же причинам органы местного управления в регионах, разделяемых национальными границами, которые сталкиваются с трудностями в плане пространственной интеграции с остальной национальной территорией, могут быть укреплены путем поощрения связей между ведущими городами соседних стран. Дополнительного внимания заслуживает изыскание новых путей оказания содействия международным межгородским сетям, играющим роль инструмента развития, в первую очередь сетям, объединяющим города в странах, находящихся на различных этапах социально-экономического развития. Состояние городского хозяйства небольших центров, расположенных в слаборазвитых периферийных регионах, подтверждает идею о том, что использование городской системы в рамках только одной страны недостаточно для проведения социально-экономических преобразований.

Е. Проблемы в связи с новым подходом: связи между планированием и осуществлением политики

41. Городское планирование является инструментом управления городами, а управление городами осуществляется в контексте определенной политики. Нередко вина за несбалансированность развития возлагается на недостатки планирования. Однако проблема заключается не в недостатках планирования, а в неэффективном увязывании социально-экономических процессов, вариантов планирования, городской политики и практики политической жизни. Сам факт отношения к городам как к чисто техническим объектам "формирует" далекий от действительности образ города. Еще одна причина несоответствия планов и результатов их реализации связана с тем, что планирование не рассматривается в качестве органичного процесса, в рамках которого подготовка плана неразрывно связана с осуществлением плана, процедурами его пересмотра и последующим осуществлением.

42. Кроме того, необходимо принимать во внимание целую совокупность инструментов политики, с тем чтобы гарантировать практическое воплощение запланированных результатов. К их числу относятся интеграция процессов городского планирования с налоговой политикой и налоговым администрированием, увязывание планирования землепользования с деятельностью по подготовке бюджета; обеспечение гарантий в процессе развития как выполнения социальных функций города, так и прав собственности; и демократизация городского управления в целом. Необходимо провести дальнейшее изучение других инструментов политики, которые могут найти применение в конкретных условиях каждой страны.

43. Наиболее важный вопрос связан с необходимостью проведения особой политики землепользования, отвечающей индивидуальным и коллективным интересам, в целях сохранения городских пространств общего пользования. Для создаваемых в городах партнерских союзов с участием землевладельцев, жителей, заинтересованных групп и частных застройщиков необходима четкая правовая, политическая и налоговая база, обеспеченная гарантиями местных органов власти в пределах тех районов, в которых планируется проведение работ по изменению облика города. Зачастую муниципалитеты самостоятельно, а в некоторых случаях с участием других органов, готовят руководящие принципы застройки или оценки социальных последствий в целях обеспечения таких гарантий еще до начала проведения каких-либо работ. При подготовке подобных исследований учитываются экономическое положение, качество окружающей среды и услуг и наличие пространств общего пользования в квартале, непосредственно затрагиваемом строительными работами. Выводы исследований могут быть приняты за основу для обеспечения должного равновесия между индивидуальными и коллективными интересами и проведения переговоров в процессе застройки.

Вопросы для обсуждения

- a) Какие методологические новшества внедряются в вашей стране в целях принятия более эффективного нового подхода к планированию?
- b) Какие критерии используются в вашей стране для оценки успешности реализации плана? Можете ли вы привести примеры?
- c) Какие факторы могут препятствовать созданию межгородских сетей на национальном или международном уровне? В чем заключаются взаимные выгоды поощрения формирования межгородских сетей, в особенности совместно создаваемых развитыми и менее развитыми странами?
- d) Какие виды инструментов политики, учитывающих специфику стран, должны найти применение, с тем чтобы гарантировать связь между планированием и осуществлением планов?
- e) Какие виды политики землепользования могут способствовать развитию, учитывающему интересы землевладельцев наряду с интересами всего города в целом?

- f) Какие другие аспекты нового подхода к планированию могут способствовать нахождению нового определения общественной заинтересованности в территориальном развитии?
- g) Каким образом применяется принцип участия общественности и какие реальные результаты могут быть достигнуты? На каком уровне его применение оказалось наиболее эффективным в вашей стране? Какие творческие методы были внедрены и в какие виды процессов планирования с участием общественности в целях стимулирования такого участия?
- h) Каковы возможности для привлечения самых широких слоев населения к участию в планировании развития городов и какие системы следует создать в этой связи? Каким образом мы можем гарантировать, чтобы граждане осуществляли свои права и чувствовали свою ответственность в связи с участием в планировании?
- i) С какими рисками вы встречались на практике в связи с реализацией принципа участия общественности и каким образом они влияют на качество жизни населения? Может ли практика участия общественности с учетом таких рисков способствовать формированию атмосферы большей справедливости в городе и появлению "города нашей мечты"?
- j) Какие системы и структуры позволяют придать эффективность коммуникативному планированию? Какие инструменты коллективного участия и обеспечения прозрачности могут использоваться органами управления в целях повышения доверия к практике участия общественности и их готовности применять эту практику? Можете ли вы привести примеры?

III. СТРАТЕГИИ ГОРОДСКОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ СОЗДАВАТЬ БОЛЕЕ БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ЖИЗНИ В ГОРОДАХ

A. Представления о городской среде, культурной самобытности города и экономических последствиях

44. Чувство гордости за место своего проживания является важным элементом успешного развития городов. Граждане, чувствующие себя хозяевами своих кварталов, отождествляющие себя с местами своего проживания, работы и досуга и ощущающие свою принадлежность к ним, могут стать мощной движущей силой развития.

В многочисленных исследованиях, посвященных критериям выбора места для притока инвестиций, в качестве важнейшего признака благоприятных для проживания городов указывается на высокое качество городской среды, способное привлекать и удерживать высококвалифицированную рабочую силу. Таким образом, экономическое развитие, как минимум частично, определяется качеством городской среды, которая по своей сути формируется за счет совокупного влияния частных инвестиций и функционирования общественной сферы.

45. Являясь ключевым компонентом городской среды, общественная сфера, очевидно, имеет определенную рыночную стоимость, в отношении оценки которой нелегко прийти к общему согласию. В свою очередь создание и сохранение этого общего блага зависит от коллективных усилий, которые находятся в синергической связи с экономическим развитием. Очевидно, что в отношении общей "собственности" на городской ландшафт, которым пользуется все население, имеющее свои интересы в городе, действуют иные механизмы нерыночного характера. Необходима определенная форма законодательства для согласования и разграничения частных и общественных интересов в сфере таких общественных благ, как городской и природный ландшафты. Даже если городская застройка будет целиком оставлена на откуп конкурентным рыночным силам, ее добавленная стоимость окажется в зависимости от качества городской среды и представлений о нем, сложившихся у потенциальных пользователей; таким образом, инвестиции, направленные на повышение стандартов, могут окупиться в более долгосрочной перспективе.

46. Помимо экономических соображений, общественная сфера и городской ландшафт в целом являются важными факторами, формирующими культурную самобытность города. Наряду с чисто экономическими аспектами субъективные ценности также оказывают влияние на привлекательность городов, и их целесообразно учитывать в стратегии устойчивого развития городов.

47. Подобно торговым маркам образ или самобытный характер города являются важным культурным атрибутом. Сложившийся образ города может также иметь экономические последствия; он может быть негативным или наоборот стать движущей силой развития. В этой связи формирование образа является важным элементом перспективы городского развития.

48. Образ городов может оказывать мощное влияние и превращаться в символы, копируемые без привязки к контексту. Например, в "Диснейленде" выставлены на обозрение символические изображения европейских городов; аналогичным образом по всей Европе находят распространение американские торговые пассажи. Принятые в

XX веке модели "города-сада" (Ebenezer Howard) и "сияющего современного города" (Le Corbusier, CIAM) оказали и еще будут оказывать влияние во всем мире. Обе модели базировались на принципиально антиурбанистических концепциях и привели к разрастанию и фрагментации городов. Одной из целей школы "нового урбанизма" является преодоление этих последствий и возрождение существующих городов. Для "нового урбанизма" двумя наиболее важными факторами изменения облика городов являются значимость специфического контекста города и качество городского проектирования на всех уровнях.

В. Стратегии городского проектирования

49. Реагируя на разрастание городов, связанное с массовым использованием легковых автомобилей, и стремясь к возвращению населения из пригородов в города, школы "нового урбанизма" в Соединенных Штатах и течение за возрождение урбанизма в Европе (например, школа "реурбанизации" Кэмпбела и Коуэна) выдвигают на первый план необходимость создания высококачественной городской среды. На девятой Конференции по исследованиям в области развития городов и районов подчеркивалось, что в современном градостроительстве отстаиваются идеи компактных городов, высокоплотной застройки поблизости от транспортных узлов, создания преимуществ в городах для пешеходного движения, строительства поселков городского типа, создания пешеходных и велосипедных зон и даже огороженных жилых кварталов (эта идея отстаивается застройщиками, предлагающими эксклюзивное жилье, но она, возможно, приводит к отказу от процесса возвращения населения в города).

50. Хотя между идеями, отстаивающими необходимость создания более благоприятных условий для жизни в городах, существуют различия, последователи "нового урбанизма" отводят городскому проектированию ключевую роль в создании "комфортных мест". Во многих странах ЕЭК ООН городское проектирование уже учитывается при подготовке законодательства по планированию. При поддержке специалистов по формированию застроенной среды городское проектирование получило признание государственных учреждений, которые подготовили документы, посвященные его роли, и соответствующие руководящие принципы. Даже застройщики и землевладельцы начали включать в используемые ими справочники раздел, посвященный городскому проектированию, которое в свою очередь было выделено в качестве отдельной дисциплины для преподавания в высших учебных заведениях. Городское проектирование, которое, по словам Фрэнсиса Тиббалдса, является "искусством формирования населенных мест", заняло ведущие позиции в градостроительстве.

51. Основной целью городского проектирования является формирование высококачественной среды общего пользования. В плане обеспечения качества застроенной среды его вклад заключается в придании индивидуальности, целостности и компактности, создании условий для беспрепятственного передвижения, ориентирования, адаптируемости и разнообразия (DTLR/CABE 2000). Стратегии городского проектирования направлены на определение основных элементов, оцениваемых путем изучения результатов углубленных обследований и призванных оказывать позитивное влияние на облик городов и поведение населения. Городское проектирование, позволяющее получать трехмерную модель плана развития города, рассматривает визуальные и не визуальные аспекты облика города и находит применение как при подготовке программ реконструкции города, так и при проведении новой застройки в целях усиления синергизма взаимодействия между населением и ключевыми городскими функциями. Хотя принципы городского проектирования применимы как к городским центрам, так и к пригородам, как к застройке ранее использовавшихся участков, так и в рамках широкомасштабных проектов, критерием надлежащей практики градостроительства является определение степени, в которой существующая городская ткань позволяет обогащать содержание социальной и культурной жизни города.

52. Стратегии городского проектирования рассматривают город с двух точек зрения: с "внутренней точки зрения" с учетом реконструкции существующих городских районов, а также с "внешней точки зрения", позволяющей сосредоточить внимание как на районах, непосредственно примыкающих к городам, так и на более удаленных районах. Таким образом, стратегии городского проектирования могут оказывать влияние на "городское ядро", а также на взаимосвязи в более широком контексте между городом и районами тяготения к нему, включая сельские районы.

С. Стратегии проектирования на региональном уровне

53. Само по себе городское проектирование не может остановить процесс "расползания" городов. Однако оно может предложить некоторые основные принципы, позволяющие добиваться его сдерживания или даже обращения этой тенденции вспять. Определение структуры городских пространств и четких границ городов может способствовать высвобождению определенной части пространства в сельских районах. В случае, если из таких поставленных в твердые границы городов сложатся полицентричные сети, в них потребуется сформировать независимые системы управления и уменьшить воздействие на окружающую среду путем применения таких мер, как повышение энергоэффективности и сбор и удаление отходов без нанесения ущерба окружающей среде.

54. Система территориально-пространственного планирования, базирующаяся на физической структуре городского региона, может воспользоваться преимуществами городского проектирования и принятого в нем аналитического подхода к оценке физической ткани городов. Если целью политики является создание "города-региона", то необходим пересмотр опорной структуры всего региона в целях содействия развитию и интеграции общин и жилых кварталов, а также осуществлению других стратегий, в частности затрагивающих развитие общественного транспорта и сохранение доступности для населения городской сферы общего пользования.

55. Понимание факторов, способствующих успешному функционированию городского региона, может быть обеспечено благодаря анализу его общей структуры и причин ее фрагментации. Знание того, каким образом разрозненные компоненты позиционируются в роли городского центра или городской периферии, в состоянии помочь в консолидации существующих структур и реинтеграции маргинализированных функций.

56. В частности, стратегии городского проектирования на региональном уровне позволяют сбалансировать сети магистральных и обычных автомобильных дорог с основными направлениями перемещения населения, что в свою очередь может привести к улучшению обстановки в маргинализированных районах, выполняющих одну функцию. Вместе с тем успех комплексного использования зависит также и от наличия благоприятных социальных, экономических и рыночных условий. Такой подход способствует реализации сценария "города гармоничного развития" (данный вопрос обсуждается в пункте 62), который может применяться к городским регионам, а также к самим городам.

D. Стратегии проектирования на городском уровне

57. При проектировании такого сложного объекта, как город, или планировании интеграции его отдельных частей важно учитывать материальные и нематериальные аспекты структуры городских сетей. Только таким образом можно понять характер их взаимодействия, противоречий и оказываемого взаимного влияния. В этой связи исследования должны сыграть свою роль. Результаты анализа, проведенного на локальном уровне города в отношении архитектурных памятников, транспортных узлов, проездов, границ территорий, конфликтных точек и нематериальных аспектов, могли бы быть экстраполированы с уровня отдельного района до масштабов различных уровней - вплоть до масштаба городского региона.

58. Наиболее сложные процессы взаимодействия происходят в городских центрах под давлением различных факторов, обусловленных их развитием и быстро меняющимися потребностями связанного с городом населения. Принятые по инициативе природоохранного лобби меры, направленные на сокращение масштабов автомобильного движения в городских центрах, явились крупным политическим достижением, позволившим значительно улучшить условия жизни в городских центрах. Проявлявшееся в первое время противодействие автомобилистов, коммерсантов и других заинтересованных сторон носило ожесточенный характер, но результаты этого эксперимента позволили убедить многих из них. Такая модель городского проектирования получила широкое распространение во всем мире: во многих городах было запрещено движение легковых автомобилей; пространства общего пользования были переданы пешеходам; проведена перепланировка площадей, мест скопления людей и зеленых зон; проезжая часть улиц была освобождена от транспорта; между важными городскими точками было налажено пешеходное и велосипедное движение; унылые переулки были превращены в торговые аркады; и были созданы крытые пространства общего пользования. Эти мероприятия проводились преимущественно на проектной основе, поскольку участие общественности в планировке таких сложных ансамблей, как и центральные районы с огромным количеством разнообразных пользователей, является трудноразрешимой задачей. Полученные результаты могут быть использованы для формирования новых пространств в центре городов или изменения неадекватного облика уже существующих пространств в целях упрочения существующей городской ткани и налаживания новых связей.

59. В регионе ЕЭК ООН, и особенно в странах с переходной экономикой, пригороды зачастую рассматриваются в качестве проблемных районов с точки зрения их ландшафтов независимо от их состава, который может быть представлен семейными домами индивидуальной застройки или крупными жилыми кварталами, построенными индустриальным методом. Эти монофункциональные районы, в которых объекты благоустройства либо полностью отсутствуют, либо являются немногочисленными и которые не отличаются большим разнообразием, были построены практически без учета эстетических соображений. Многие из таких пригородных районов остро нуждаются в реконструкции, в связи с чем существует большой спрос на идеи, генерируемые исследователями и проектировщиками. Для успешного осуществления новые стратегии городского проектирования этих районов должны уже на стадии разработки являться неотъемлемой частью политики развития городов, направленной на недопущение социального отчуждения городских периферийных районов и определение путей их реинтеграции в общую городскую структуру. Городское проектирование может стать мощным творческим инструментом, способным оказывать существенное воздействие на всех субъектов (население, органы власти, застройщиков, планировщиков, архитекторов,

инженеров), принимающих участие в развитии городов. Все они могли бы расширить свои знания о процессе "формирования облика населенных мест", о том, почему "комфортные места" позволяют создавать новые пространства для общения групп и отдельных лиц и каким образом стратегии городского проектирования позволяют создавать более пригодные для жизни в городах условия.

60. Реконструкция депрессивных районов и их крупномасштабная застройка также относятся к ключевым задачам городского проектирования. В регионе ЕЭК ООН почти повсеместно существуют покинутые участки под застройку. К числу многочисленных примеров реконструкции заброшенных промышленных зон, сооружений, торговых портов и технически устаревших предприятий коммунального хозяйства на региональном уровне относится проект "Интернэшнл Бауаусштелунг Эмшер", а на городском уровне - "Вассерштадт" в Берлине, а также обширные земельные участки, ранее использовавшиеся для промышленных целей и железнодорожных перевозок вдоль Сены в Париже, в частности участки, отведенные под предприятия "Андрэ Ситроен" и "Рено", парк Берси и Национальную библиотеку.

61. В старых морских портах были проведены различные виды работ по реконструкции и перестройке. В Соединенных Штатах во многих случаях (например, в Сан-Франциско и Балтиморе) это было обусловлено числом посетителей и потребительским индексом; лондонские доки стали примером либерализма без какого-либо планирования; в порту Коп-ван-Зюйд в Роттердаме это проходило под жестким контролем со стороны города и портовых властей; а в Барселоне - в качестве движущего фактора городского экономического и культурного возрождения.

62. Еще один подход связан с концепцией "города гармоничного развития". При отказе от несистемного маломасштабного проектирования она направлена на формирование нового пространственного порядка для крупных фрагментов города. В то же время проводится большая работа по пространственно-функциональной координации между элементами, которые объединяются в запланированный, а позднее в реализуемый на практике единый комплекс. Такому целостному подходу, как правило, препятствуют проблемы экономического характера, земельных отношений и прав собственности. И все же без такого подхода развитие городов может быть пущено "на самотек", когда определяющую роль будут играть соображения краткосрочной выгоды, тупиковые методы планирования или паллиативные "скороспелые" политические решения. Новый подход дает наилучший шанс для проведения работ за пределами городских границ, хотя это и может приводить к конфликтам между новым районом и существующим городом вместо интегрирования растущих городских районов. В менее грандиозных масштабах

этот подход может быть применен на многих крупных заброшенных участках в пределах границ городов, которые остро нуждаются в модернизации.

Вопросы для обсуждения

- a) Каким образом города в регионе ЕЭК ООН оказывают влияние друг на друга? Какие элементы проектирования заимствуются вашей страной и каковы результаты?
- b) Можно ли прекратить или повернуть вспять тенденцию субурбанизации и "расползания" городов? Если это невозможно, то какие улучшения могут быть сделаны в этих областях, в первую очередь в отношении крупных жилых кварталов с высокой плотностью застройки (из сборных конструкций)?
- c) Каким образом частный капитал вносит вклад в формирование облика городов? Приводит ли это к созданию более благоприятных условий для жизни в городах?
- d) Какую роль играет городское проектирование в улучшении состояния городов в вашей стране? Кто отвечает за это? Каким образом оно увязано с другими инструментами планирования?
- e) Какие методы обследований и инструменты анализа состояния городов используются в вашей стране в целях более глубокого понимания городской структуры и тенденций городского развития в количественном и качественном выражении?
- f) Какие конкретные стратегии проектирования находят применение и на каком уровне (национальном, региональном, местном) для создания более благоприятных условий жизни в городах?
- g) Какие модели развития городов применяются в вашей стране? Просьба привести примеры.
- h) Какое влияние, возможно, оказывают различные школы (Новая афинская хартия, "новый урбанизм") и модели градостроительства на стратегии планирования и проектирования в вашей стране? Каким образом это проявляется на практике? Просьба привести примеры.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ НАПРАВЛЯТЬ ОТВЕТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

63. Делегациям стран, международным организациям, исследователям и НПО предлагается подготовить ответные документы, иллюстрирующие проблемы в области осуществления политики и содержащие примеры последних исследований и их выводы. В ответных документах следует обратить внимание на проблемные области, а также ответить на ряд вопросов для обсуждения, сформулированных в настоящем документе.

64. Ответные документы следует готовить на английском языке. Будет приветствоваться также представление авторами их переводов на русский, словацкий или французский языки для распространения. Документы должны быть представлены в электронной форме в секретариат ЕЭК ООН (urbanregionalresearch@unece.org) до 30 апреля 2006 года; их объем не должен превышать 2 600 слов.

Библиография

Поскольку по вопросам, изложенным в настоящем документе, существует обширная литература, авторы приняли решение представить выборочную библиографию основных использованных источников вместо цитирования каждого отдельного источника.

Campbell, K. and Cowan, R. (2002). *Re:urbanism*. London: Urban Exchange.

CEC (2001). *European Governance: A White Paper*. Brussels: Commission of the European Communities.

CIAM (1933). “The Athens Charter.” Drafted at the Fourth CIAM (Congrès International d’Architecture Moderne) in Athens in 1933; edited and published by Le Corbusier in 1941.

Cullen, G. (1961). *The Concise Townscape*. London: Architectural Press.

Davidson, F. (1996). “Planning for Performance – Requirements for Sustainable Development.” *Habitat International* 20 (3).

DTLR/CABE (2000). *By Design: Urban Design in the Planning System: Towards Better Practice*. London: Thomas Telford.

European Council of Town Planners (1998). “New Charter of Athens 1998: European Council of Town Planners’ Principles for Planning Cities.”

European Council of Town Planners (2003). “New Charter of Athens 2003: The European Council of Town Planners’ Vision for Cities in the 21st Century.”

Girardet, H. (2004). *Cities People Planet*. Wiley-Academy.

Hebbert, M. (2003). “New Urbanism – The Movement in Context.” *Built Environment* 29 (3): 193–201.

Howard, E. (1902). *Garden Cities of To-morrow*. London: Faber and Faber.

Le Corbusier (1935). *La Ville Radieuse*. Editions de l’Architecture d’Aujourd’hui.

Marx, G. T. (1994). "Fragmentation and Cohesion in American Society." In Dynes, R. and Tierney, K., *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*. University of Delaware Press.

Newman, P. (2000). *Steps towards the Sustainable Future City*. Perth, Australia: Murdoch University.

Pinder, D. (2005). *Visions of the City*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Solem, K. E. (1996). *The Future of the City*. Copenhagen: Copenhagen Institute for Future Studies, special issue.

Tibbalds, F. (2000). *Making People-Friendly Towns; Improving the Public Environment in Towns and Cities*. New York: Spoon Press.

ЕЭК ООН (2002 год). Доклад о работе девятой Конференции по исследованиям в области развития городов и районов. Женева: Организация Объединенных Наций.
HBP/SEM.53/2.

van Vliet, W. (2002). "Cities in a Globalizing World: From Engines of Growth to Agents of Change." *Environment and Urbanization* 14 (1).

Watson, D. (1996). *Environmental Design Charrette Workbook*. Washington, DC: AIA.

Watson, D., et al. (2003). *Time-Saver Standards for Urban Design*. McGraw-Hill.
