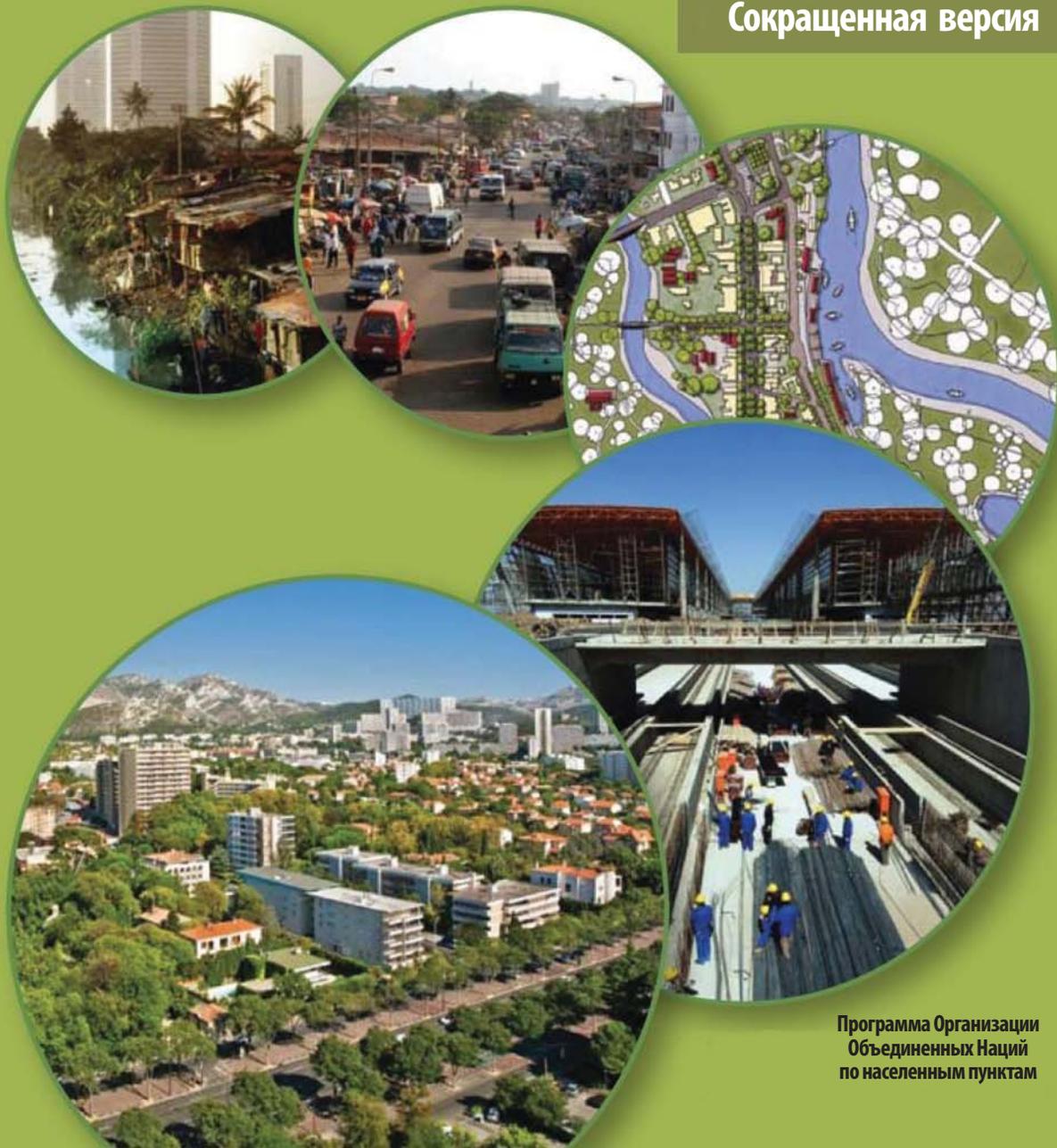


# ПЛАНИРОВАНИЕ устойчивых городов: направления стратегии

Сокращенная версия



**ПЛАНИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВЫХ  
ГОРОДОВ: НАПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИИ  
ГЛОБАЛЬНЫЙ ДОКЛАД  
О НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ 2009**

Сокращенная версия

**Программа Организации Объединенных Наций  
по населенным пунктам**

**ООН**  **ХАБИТАТ**  
ЗА ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ГОРОДОВ

**earthscan**

publishing for a sustainable future

Лондон • Стерлинг, Вирджиния

Первая публикация доклада издательством «Ертскэн» в Великобритании и США в 2009 г.

[www.earthscan.co.uk](http://www.earthscan.co.uk)

© Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ), 2009 г.

Электронная версия настоящей публикации и полный текст документа «Планирование устойчивых городов: глобальный доклад о населенных пунктах 2009» размещены на сайте:

<http://www.unhabitat.org/grhs/2009>

#### **Все права защищены**

Программа ООН по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ)

П/Я 30030, Центральный почтамт, Найроби 00100, Кения

Тел.: (254-20) 762 3120

Факс: +254 20 762 3477/4266/4267

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

#### **ОТКАЗ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Применяемые обозначения, а также способ подачи материалов в данной публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения Секретариата ООН в отношении юридического статуса какой-либо страны, территории, города или области, или их управления, экономических систем или уровня развития, и в том числе, и в отношении определения и установления их границ. Анализ, выводы и рекомендации отчета могут не отражать точку зрения Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и ее государств-членов.

ISBN: 978-92-113-1929-3 (Серия)

978-92-1-132424-2 (Том)

HS/008/12R

Оформление обложки – Сюзанна Харрис.

Издательство «Ертскэн» прилагает значительные усилия, чтобы минимизировать воздействие на окружающую среду и снизить выбросы углекислого газа, переработать и нейтрализовать выбросы углекислого газа от нашего производства, в том числе связанные с публикацией настоящего доклада. Более подробную информацию о политике издательства в области охраны окружающей среды можно получить на сайте: [www.earthscan.co.uk](http://www.earthscan.co.uk).

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение	IV
Основные тезисы: на пути к новой роли городского планирования	VII
Выражение благодарности	XII
1 Городские проблемы и необходимость пересмотра городского планирования	1
2 Понимание многообразия городских условий	12
3 Возникновение и распространение современного городского планирования	22
4 Организационная и нормативно-правовая база планирования	33
5 Планирование, участие общественности и политика	44
6 Увязка повестки дня по спасению природы с повесткой дня по спасению городов	56
7 Планирование и неформальная деятельность	67
8 Планирование, территориальная структура городов и обеспечение инфраструктуры	79
9 Мониторинг и оценка городских планов	89
10 Планирование образования	98
11 На пути к новой роли городского планирования	108
Справочные материалы	119

## ВВЕДЕНИЕ

В докладе «Планирование устойчиво развивающихся городов: глобальный доклад о населенных пунктах 2009» содержится оценка городского планирования как средства решения беспрецедентных проблем, стоящих перед городами XXI века, и повышения качества устойчивого городского развития. Сегодня признается, что во многих странах мира системы городского планирования изменились лишь незначительно и нередко служат скорее источником городских проблем, нежели средством улучшения окружающей среды и условий жизни людей. Учитывая это, основной аргумент Глобального доклада состоит в том, что в большинстве стран мира необходимо менять существующие подходы к планированию и что надо найти ему новое место в обеспечении устойчивого городского развития.

В Глобальном докладе отмечается, что в будущем городское планирование необходимо осуществлять с учетом факторов, влияющих на формирование городов XXI века, в том числе таких, как:

- экологические проблемы, вызванные изменением климата, и чрезмерной зависимостью городов от автомобилей, работающих на природном топливе;
- демографические проблемы: в развивающихся странах из-за быстрой урбанизации, стремительного роста малых и средних городов и роста численности молодежи, а в развитых странах – проблемы угасающих городов, старения городского населения и увеличение числа представителей различных этнических культур среди жителей городов;
- экономические проблемы, связанные с неопределенностью развития экономики в будущем и серьезными сомнениями в рыночных методах, порожденными нынешним мировым финансовым кризисом, а также расширением неформальной деятельности в городах;
- нарастающие социальные и территориальные проблемы, в особенности разрастание городов и не предусмотренная планами застройка городских окраин;
- проблемы и возможности дальнейшего развития демократизации при принятии решений и улучшения знаний своих социальных и экономических прав у рядовых граждан.

В Глобальном докладе сделан важный вывод, что, хотя планирование в большинстве стран мира изменилось относительно незначительно, тем не менее, в некоторых странах в последние десятилетия стали применять новые методы. В их число входят стратегическое территориальное планирование, включение территориального планирования в функции государственного сектора, новые методы регулирования и организации землепользования, участие общественности и развитие партнерских отношений между соседними городскими кварталами, и планирование новых и более рациональных территориальных форм, таких как компактные города и новый урбанизм. Однако многие развивающиеся страны сохраняют прежние принципы генерального планирования. Наиболее очевидная проблема такого подхода заключается в том, что он не позволяет большинству населения устроить свою жизнь в быстро растущих и в основном бедствующих и неформальных городах, и часто напрямую способствует социальной и территориальной изоляции населения.

В Глобальном докладе содержится ряд основных положений, все они способствуют поиску новой роли планирования в целях обеспечения устойчивого городского развития. Один из ключевых тезисов заключается в том,

что правительства все чаще должны брать на себя ведущую роль в городах, чтобы возглавить работу по осуществлению программ развития и обеспечить удовлетворение основных потребностей. Потребность в этом в значительной степени стала следствием нынешнего мирового экономического кризиса, высветившего пределы возможностей частного сектора в восстановлении нормальной деятельности и последующего роста городов, а также возможностей «рынка» решать большинство городских проблем. Ясно, что городское планирование должно играть важную роль в оказании содействия правительствам в решении проблем городов XXI века.

Поскольку количество городов в мире увеличивается, важно, чтобы правительства воспринимали урбанизацию как позитивный процесс и эффективное средство улучшения доступа к услугам и роста социально-экономических возможностей.

Для того чтобы городское планирование играло более эффективную роль в проведении такого политического курса, странам необходимо разработать комплексную национальную стратегию развития городов.

В том, что касается перестройки структуры планирования, в Глобальном докладе содержится тезис о необходимости уделять особое внимание наращиванию возможностей по выявлению коррупции и подрыва власти в планирующих органах, а также факторов, способствующих таким проявлениям. В частности, важно, чтобы в организационном отношении городское планирование занимало место, позволяющее ему играть роль в создании возможностей инвестиций в города и обеспечения источников дохода при помощи оперативного реагирования, взаимодействия и координации территориальных вопросов государственной политики и инвестиций.

Чтобы такое участие было конструктивным, охватывало все слои населения и способствовало совершенствованию городского планирования, необходимо создать минимум условий. Среди них: политическая система, которая разрешает и поддерживает активное участие общественности; законодательная база политической и плановой деятельности на местах с конкретным указанием, как результаты участия общественности повлияют на разработку планов и принятие решений; и механизмы, обеспечивающие маргинальным группам населения право голоса в политике, которую проводят представительные органы власти, и право участия в планировании.

В Глобальном докладе перечислен ряд перспективных тенденций, позволяющих ликвидировать разрыв между повесткой дня по спасению природы и повесткой дня по спасению городов, в том числе:

- разработка устойчивых источников энергии в целях уменьшения зависимости городов от невозобновляемых источников энергии;
- повышение эффективности природоохранной деятельности и обеспечение возможностей использования отходов в целях удовлетворения энергетических и материальных потребностей городов;
- создание устойчиво развивающегося транспорта в целях уменьшения пагубного воздействия на окружающую среду городов, зависимых от автомобилей, работающих на природном топливе; и
- строительство «городов без трущоб» и решение неотложных проблем, вызванных дефицитом питьевой воды и канализации, а также угрозой стихийных бедствий.

В докладе дается рекомендация как эффективно в три этапа реагировать на городскую неформальную деятельность: во-первых, признать определенную роль городского неформального строительства; во-вторых, внести поправки в правила, законы и нормативные требования в целях содействия в осуществлении деятельности в неформальном секторе и, в-третьих, укрепить законность систем планирования и нормативно-правового регулирования. В данном процессе особое значение имеют два аспекта: предложение альтернативы жителям трущоб и неформальным предпринимателям в случае принудительного выселения (например, урегулирование проблем

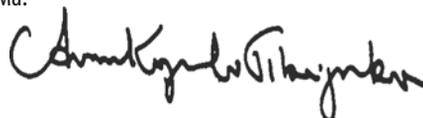
с незаконно застроенными территориями и их реконструкция) и стратегическое использование методов планирования (например, для создания инфраструктуры магистральных сетей, направленной застройки территории и реорганизации системы перераспределения земли).

Стратегическое территориальное планирование в сочетании с развитием инфраструктуры способствует более компактной городской застройке, ориентированной на общественный транспорт. В этом отношении существенное значение приобретает увязка стратегического планирования с крупными строительными проектами и инвестиционными проектами развития инфраструктуры. В таких стратегических территориальных планах ключевым элементом является планировка инфраструктуры. И здесь наиболее важны связи вида «использование земель - транспорт», они должны иметь приоритетное значение, а уже затем должны решаться вопросы других видов инфраструктуры, в том числе магистральных сетей водопровода и канализации.

В большинстве случаев в системе городского планирования отсутствуют мониторинг и оценка, составляющие неотъемлемую часть функционирования системы. В Глобальном докладе предлагается ввести в систему городского планирования показатели мониторинга и оценки в качестве постоянных параметров наряду с индикаторами, соответствующими целям, задачам и общим принципам планов. В городских планах необходимо также четко и точно указывать принципы, методы и процедуру проведения оценки. Оценить итоги и результаты выполнения многих крупномасштабных проектов нелегко, так как с течением времени в городах начинают действовать и оказывать влияние различные факторы и события. Поэтому имеет смысл сосредоточиться на зональных, секторальном и районном планах, они меньше по масштабам и легче поддаются мониторингу и оценке.

Один из заключительных тезисов Глобального доклада состоит в том, что во многих учебных заведениях, где готовят специалистов по вопросам городского планирования, требуется обновить учебные программы. В частности, это имеет отношение ко многим развивающимся странам и странам с переходной экономикой, где учебные программы не пересматривались в соответствии с требованиями и вызовами современности. В учебных заведениях, готовящих специалистов по городскому планированию, необходимо внедрять новые концепции планирования. Студентам нужно прививать навыки совместного планирования с участием общественности, участия в дискуссиях, развивать умение общаться и вести переговоры, понимать последствия стремительной урбанизации и городской неформальной деятельности, а также передавать опыт и знания того, как в ходе планирования учитывать проблемы изменения климата. Кроме того, надо признать, что система планирования «не оставляет без внимания этические ценности», поэтому курс подготовки специалистов по городскому планированию должен включать вопросы этики, обеспечения социальной справедливости и социально-экономических прав населения, а также вопросы устойчивого развития.

Глобальный доклад вышел в свет в тот момент, когда в мире проявляют повышенную заинтересованность в возрождении городского планирования в контексте устойчивой урбанизации. Считаю, что доклад будет способствовать не только повышению знаний о роли городского планирования в обеспечении устойчивого развития городов, но и поиску направлений реформы этого важного механизма.



**Анна Каджумуло Тибайджука**

*Заместитель Генерального секретаря ООН и Исполнительный директор  
Программы ООН по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ)*

# ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ: К НОВОЙ РОЛИ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Несмотря на то, что за сто лет с момента своего появления в большинстве стран система городского планирования не очень изменилась, в последние десятилетия ряд стран идет по пути применения новых методов. В их число входят: стратегическое территориальное планирование; использование территориального планирования в целях интеграции функций государственного сектора с включением территориального аспекта; новые методы регулирования и организации землепользования; участие общественности и сотрудничество на уровне соседних городских кварталов; новые методы генерального планирования с организацией работы по принципу «снизу-вверх», ориентированные на обеспечение социальной справедливости; и планирование новых территориальных форм, таких как компактные города и новый урбанизм.

Однако во многих развивающихся странах сохраняются прежние принципы генерального планирования. Наиболее очевидная проблема такого подхода заключается в том, что он не позволяет большинству населения устроить свою жизнь в быстро растущих и в основном бедствующих и неформальных городах, и часто напрямую способствует социальной и территориальной изоляции населения. Во многих странах мира системы городского планирования пока еще не обладают достаточными возможностями, чтобы решать эту и другие проблемы городов двадцать первого века, и в силу этого требуют реформы.

Среди основных факторов, формирующих города двадцать первого века, которые необходимо рассматривать в рамках будущего городского планирования, во-первых, экологические проблемы, вызванные изменением климата, и чрезмерной зависимостью горо-

дов от автомобилей, работающих на природном топливе; во-вторых, демографические проблемы стремительной урбанизации, угасающих городов, старения населения и увеличение числа представителей различных этнических культур среди горожан; в-третьих, экономические проблемы, связанные с неопределенностью будущего развития экономики и серьезными сомнениями в рыночных методах, вызванными нынешним мировым финансовым кризисом, а также расширением неформальной деятельности в городах; в-четвертых, нарастающие социальные и территориальные проблемы, в особенности социальное и территориальное неравенство, разрастание городов и не предусмотренная планами застройка городских окраин, а также расширение городской территории; и в-пятых, организационные проблемы, связанные с городским управлением и изменением роли местного самоуправления.

В качестве вклада в реформу систем городского планирования ниже предлагается несколько общих и конкретных направлений политики.

## Общие направления политики

**Необходимо, чтобы правительства стран и местные органы власти чаще брали на себя ведущую роль в больших и малых городах и возглавляли деятельность по реализации программ развития и обеспечению удовлетворения основных потребностей.** Данная потребность получает все более широкое признание и является, в значительной мере, следствием нынешнего мирового экономического кризиса, высветившего пределы возможностей частного

сектора в восстановлении нормальной деятельности и последующего роста городов, а также возможностей «рынка» решать большинство городских проблем. Городское планирование должно играть важную роль в оказании помощи правительствам в решении проблем городов XXI века. Вместе с тем, во многих странах мира системы городского планирования пока еще не обладают достаточными возможностями решения проблем, и в силу этого требуют реформы.

**Реформированные системы планирования однозначно и в полной мере должны заниматься решением серьезных постоянных и вновь возникших городских проблем, в особенности вопросами изменения климата, стремительной урбанизации, нищеты, безопасности и неформальной деятельности.** Поскольку не существует единой модели и методов городского планирования, применимых во всех регионах мира, реформированные системы городского планирования должны быть приспособлены под конкретную ситуацию, в которой они формируются, и должны быть способны решить возникающие проблемы. В развивающихся странах, особенно в Африке и Азии, приоритетное место в системе городского планирования должны занять связанные между собой проблемы стремительной урбанизации, городской нищеты, неформальной деятельности, трущоб и доступа к основным услугам. В развитых странах, странах с переходной экономикой и некоторых развивающихся странах системам городского планирования предстоит играть существенную роль в решении проблем, касающихся причин и следствий изменения климата и обеспечения устойчивого городского развития. Во многих других странах мира, как развитых, так и развивающихся, городское планирование должно играть главную роль в повышении безопасности в городах путем решения таких вопросов, как готовность к стихийным бедствиям, реконструкция и восстановление после природных катастроф или войн, а также борьба с насилием и преступностью.

Важнейшая предпосылка успеха систем городского планирования состоит в том, что страны должны определиться с позицией в отношении роли населенных пунктов и проблем урбанизации и в той или иной форме четко ее изложить в виде национальной политики городского развития. Эта идея не нова, но по мере того, как мир приближается к тому моменту, когда городское население получит численное превосходство, становится как никогда важно, чтобы правительства стран признали, что урбанизация может быть позитивным процессом и предпосылкой улучшения доступа к услугам, экономическим и социальным возможностям и повышения качества жизни. В этой связи необходимо, чтобы реформированные системы городского планирования больше уделяли внимания малым и средним городам, особенно в развивающихся странах, где акцент в вопросах планирования часто делается на крупные города. Кроме того, необходимо, чтобы страны включали различные аспекты демографических изменений в перечень вопросов политики городского планирования, в особенности резкий рост численности молодежи во многих развивающихся странах, угасающие и приходящие в упадок города, а также стремительное старение населения и увеличение числа представителей различных этнических культур среди жителей городов развитых стран.

**Способность обеспечивать соблюдение норм и правил городского планирования, отсутствующих во многих развивающихся странах, должна иметь высокий приоритет, а сами нормативные документы должны быть разработаны на основе стандартов, отвечающих реальным условиям.** Системам городского планирования принадлежит важная функция регулирования вопросов подготовки и застройки земельных участков при помощи утвержденных в законодательном порядке планов и выдачи разрешений. Тем не менее, во многих регионах, особенно в развивающихся странах, устаревшие нормативные требования и стандарты строитель-

ства, как это ни парадоксально, являются одной из главных причин, препятствующих выполнению требований закона. Они основаны на опыте более богатых промышленно развитых стран и большинству городских жителей недоступны. Некоторые развивающиеся страны разрабатывают стандарты строительства, отвечающие реальным условиям, однако эту работу необходимо активизировать и больше приложить усилий с тем, чтобы улучшить положение с соблюдением требований закона и повысить законность городского планирования в целом.

### Конкретные направления политики

■ **Организационная структура и нормативно-правовая база планирования**  
В ходе разработки и перестройки систем планирования особое внимание следует уделять выявлению того, какие возможности инвестиций и обеспечения средств существования, можно создать, а также факторов, способных привести к коррупции в планирующих организациях и нанести им ущерб. В частности, важно, чтобы в организационном отношении городское планирование занимало место, позволяющее ему выполнять функции в создании возможностей городского инвестирования и обеспечения источников дохода путем оперативного реагирования и взаимодействия. Кроме того, необходимо решительно бороться с коррупцией на уровне местных органов власти с помощью соответствующих законодательных мер и надежных механизмов.

**Городское планирование может и должно играть важную роль в преодолении разобщенности в руководстве при выработке государственной политики и принятии решений, учитывая, что политика развития на местном и национальном уровнях и связанные с нею инвестиции имеют территориальный аспект.** Планирование наиболее

эффективно позволяет преодолевать разногласия путем налаживания горизонтальных и вертикальных связей, используя земельные участки и территории как опорные точки, связывающие планирование со стратегией на других направлениях деятельности, таких, например, как создание инфраструктуры. Поэтому регулирующие функции необходимо увязывать с инвестированием и принятием решений на более широком государственном уровне.

**Чтобы добиться законного признания, система правового регулирования должна соблюдать принцип равенства перед законом и восприниматься как таковая.** Важно признать, что регулирование подготовки земельных участков и их застройки осуществляется не только на основе действующего законодательства, но и на основе социокультурных норм. При разработке систем планирования необходимо учитывать все виды подготовки земельных участков и их застройки, как формальные, так и неформальные, и задействовать механизмы защиты интересов малоимущих слоев городского населения и соблюдения их прав и доступа к земле, жилью и собственности.

**При реформе систем городского планирования необходимо признать нормативно-правовое регулирование планирования направлено на защиту и развитие города.** Утвержденные в законном порядке планы и выданные разрешения регулируют соотношение между публичными правами и правами частных лиц при осуществлении строительства любого объекта и дают право сохранить крупный общественный капитал. Нормативно-правовая база с защитными функциями нужна для охраны финансовых средств, социальных возможностей и экологических ресурсов, которые в противном случае могут пострадать в условиях лихорадочного развития. Функция же развития правовой базы нужна для улучшения стандартов проектирования зданий и территории, повышения качества жизни человека и общества, а также обеспечения ста-

бильности в сфере имущественных и земельных прав, в особенности там, где царит рыночная система.

### ■ Участие общественности, планирование и политика

**Необходимо, чтобы правительства стран приняли ряд минимальных, но вместе с тем крайне важных мер в отношении политической ситуации и нормативно-правовой базы, а также финансовых и людских ресурсов, и обеспечить, чтобы участие общественности было конструктивным, охватывало все слои населения и способствовало улучшению городского планирования.** В число таких мер входят: создание политической системы, которая позволяет и поддерживает активное участие общественности и проведение реальных обсуждений и соблюдает обязательства в решении вопросов, связанных с потребностями и пожеланиями всех граждан и инвесторов; создание нормативно-правовой базы городской политики и планирования с конкретным указанием, как результаты сотрудничества с общественностью влияют на подготовку проектов и принятие решений; обеспечение местных органов власти достаточными функциями, ресурсами и правом самоуправления в целях поддержки участия общественности; обеспечение соблюдения правительством и финансирующими организациями обязательств при распределении ресурсов и оказании содействия в выполнении решений, вытекающих из участия общественности в сфере планирования, и получение гарантий конкретных результатов сотрудничества с общественностью; и повышение готовности специалистов и улучшение их навыков сотрудничать с общественностью, предоставлять необходимые консультации по техническим вопросам и включать результаты участия общественности в процессы планирования и принятия решений.

**Необходимо, чтобы правительства стран и местные органы власти совместно с неправительственными организациями оказывали содей-**

**ствие в развитии динамично развивающегося гражданского общества и обеспечивали создание эффективных механизмов участия общественности.**

Наличие хорошо организованных организаций гражданского общества и достаточно информированного населения, способного использовать возможности участия общественности в планировании и принятии решений и играть эту роль в течение длительного периода времени, имеет существенное значение для обеспечения эффективного участия общественности в городском планировании. Важно создать также механизмы, обеспечивающие социально изолированным слоям населения право голоса в политике, которую проводят представительные органы власти, и участия в процедуре планирования.

### ■ Ликвидация разрыва между повесткой дня по спасению природы и повесткой дня по спасению городов

**Чтобы преодолеть в городах разрыв между повесткой дня по спасению природы и повесткой дня по спасению городов местным властям необходимо реализовать комплекс мер по обеспечению экологической безопасности на таких направлениях, как городское проектирование, энергоснабжение, инфраструктура, транспорт, ликвидация отходов и трупцы.** Такая политика и стратегия включают в себя: повышение плотности городской застройки на основе смешанной стратегии землепользования; структуры энергопотребления с использованием возобновляемых источников энергии и нулевым балансом выброса углекислого газа, главным образом, в целях снижения выбросов парниковых газов в рамках осуществления мер по смягчению последствий изменения климата; меры по созданию экологически чистой инфраструктуры и широкого использования небольших систем энергосбережения и водоснабжения в рамках развития городской экономики, что может повысить чувство причастности к жизни города; меры по обеспечению устойчиво развивающихся транспорт-

ных систем и сокращения потребления природного топлива, сдерживания тенденции разрастания городов и уменьшения зависимости от городского автомобильного транспорта; эффективную охрану природы, в том числе вторичное использование отходов и обеспечение кардинальных изменений в обменных процессах городов, и эффективные методы создания «городов без трущоб» в более широких масштабах и с упором на проблемы доступа к питьевой воде и канализации, а также ухудшение качества окружающей среды в городах развивающихся стран.

**Многие экологические инновации могут и должны быть включены в системы нормативного городского планирования и контроля развития территории, включая стандарты планирования и строительные нормы и правила.** Реализовать стратегию совместного выполнения «зеленой» и «коричневой» повестки дня в городах невозможно без соответствующей надежной системы городского планирования. Кроме того, опыт последнего времени свидетельствует также об эффективности нормативно-правового регулирования в сочетании с развитием партнерских отношений между государством, бизнесом и местным населением в разработке и реализации новых идей и программ в интересах устойчивого развития на местах.

#### ■ **Городское планирование и неформальная деятельность**

**Необходимо, чтобы правительства стран и органы местной власти признали важную роль неформального сектора и обеспечили положительное реагирование системы городского планирования на данный факт, в том числе в законодательном порядке.** Чтобы эффективно реагировать на неформальную деятельность, система городского планирования и городское руководство должны действовать в три этапа: во-первых, признать положительную роль неформального городского развития; во-вторых, обсудить вопрос о пересмотре политики, законов и нормативно-

правовых актов в целях облегчения деятельности неформального сектора и, в-третьих, укрепить законность и эффективность систем планирования и регулирования на основе более реалистичных стандартов.

В целях эффективного реагирования политики городского развития и планирования на неформальную деятельность необходимо принять и реализовать больше новых и испытанных методов в отношении застройки земельных участков и использования городского пространства. Первый метод – поиск альтернатив принудительному выселению жителей трущоб и принудительному переезду неформальных промышленных предприятий или их закрытию. Например, урегулировать проблемы жилья и реконструировать незаконно застроенные районы предпочтительнее, чем позволить запустение или разрушение. Второй метод – использование механизмов планирования в стратегических целях, например, для создания инфраструктуры магистральных сетей, целенаправленной застройки территории и реорганизации системы землепользования. Третий метод – взаимодействие с предпринимателями, занятыми в сфере неформальной деятельности для решения вопросов использования общественной территории и обслуживания, в том числе путем признания прав собственности этих предпринимателей, выделения зон специального назначения для неформальной деятельности и предоставления основных видов услуг.

#### ■ **Планирование, территориальная структура городов и создание инфраструктуры**

**Стратегическое территориальное планирование в сочетании с созданием инфраструктуры способствует развитию компактных форм городского строительства, ориентированных на обеспечение доступности услуг и общественного транспорта.** Такой подход ведет к улучшению работы городских служб, реагирующих на запросы различных социальных слоев населения, улучшению состояния окружающей среды, а также расширению экономических возможностей и обеспечения средств к существо-

ванию. Необходимо также признать важность соблюдения прав пешеходов и владельцев безмоторного транспорта. Кроме того, существенное значение имеет увязка со стратегическим планированием крупных инвестиционных проектов развития инфраструктуры и крупномасштабных проектов.

**В целях обеспечения устойчивого развития городов и оказания содействия в предоставлении городских услуг местные городские власти должны разрабатывать планы инфраструктуры как основного элемента стратегического территориального планирования.** В планах инфраструктуры наиболее важное место занимают связи между транспортом и использованием территории, и они имеют первостепенное значение, за ними идут другие виды инфраструктуры, в том числе инфраструктура магистральных сетей водопровода и канализации. Существенное значение для принятия совместного и согласованного технического решения имеет широкое участие заинтересованных сторон, но план инфраструктуры также должен строиться на правильном анализе и понимании различных тенденций и факторов. Еще в плане необходимо предусмотреть механизмы защиты городского неимущего населения от повышения стоимости земли и спекуляции как возможных последствий создания новой инфраструктуры.

**Необходимо, чтобы управлением ростом городов занимались региональные органы власти, поскольку такое строительство может выходить за рамки административных границ, что чаще всего и происходит во всех регионах мира.** В этой ситуации территориальное планирование должно служить основой координации городской политики с крупными проектами инфраструктуры, гармонизации стандартов застройки, комплексного решения экологических последствий урбанизации и платформой для открытой дискуссии по этим вопросам.

**■ Мониторинг и оценка городских проектов**  
**Мониторинг и оценка должны как единое целое входить в систему городского планирования в качестве постоянно действующей функции.** Эти показатели должны содержать четкие данные, соответствующие целям, задачам и политике. Городские планы должны также четко отражать принципы, комплекс мер и порядок проведения мониторинга и оценки. Следует избегать лишних параметров и уделять основное внимание показателям, позволяющим свободно получать информацию.

**Традиционные методы оценки, такие как анализ эффективности затрат, анализ стоимости и эффективности и оценка эффективности финансирования, сохраняют свою актуальность – с учетом существующих ограничений на ресурсы местных органов власти.** Появившийся в последнее время интерес к таким критериям, как показатели производительности, окупаемость инвестиций и принципы управления по результатам, означает, что в практике городского планирования следует поддерживать эти количественные методы оценки.

**Любая оценка требует проведения широких консультаций и содействия всех заинтересованных кругов.** Этого можно достичь, например, с помощью оценки городских проектов при участии общественности. Опыт показывает, что такой метод способствует повышению качества и эффективности планов благодаря глубокому пониманию вопросов и перспектив развития, которые в противном случае могли бы оказаться упущенными в процессе формального принятия решений.

**Мониторинг и оценка должны быть направлены главным образом на выполнение планов для округа, района или квартала.** Конечные результаты и итоги выполнения многих крупномасштабных проектов сложно оценить в связи с тем, что с течением вре-

мени в городах начинает происходить множество различных событий и появляется много факторов, оказывающих влияние. Поэтому имеет смысл уделять больше внимания вопросам мониторинга и оценки территориального планирования в более узких масштабах, то есть на уровне округа, района и квартала.

### ■ Планирование образования

**Во многих учебных заведениях назрела серьезная необходимость обновления и реформы учебных программ по подготовке специалистов в области городского планирования, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, где подобные программы не рассматривались и отстают от требований возникающих проблем и вызовов современности.**

В учебных заведениях, готовящих специалистов по городскому планированию, необходимо внедрять новые концепции планирования. В частности, важно уделять больше внимания вопросам обучения общественности навыкам участия в процедуре планирования, информационного взаимодействия и проведения обсуждений. Обновленные учебные программы должны также способствовать повышению знаний в ряде областей, часть из которых сегодня только появляются, а другие в прошлом игнорировались, в том числе такие, как стремительная урбанизация и городская неформальная деятельность, города и изменение климата, городское экономическое развитие, стихийные бедствия и техногенные катастрофы, городская преступность и насилие и проживание в городах представителей различных этнических культур. В этом процессе важную роль должны выполнять краткие курсы по подготовке практикующих специалистов по вопросам планирования и экспертов в смежных областях.

**Необходимо, чтобы учебные заведения по подготовке специалистов в области городского планирования обучали студентов работе в условиях любой складывающейся в мире ситуации, ис-**

**ходя из принципа, что «мир един».** В развитых странах некоторые школы планирования не обучают студентов работе в условиях разных ситуаций, что ограничивает мобильность выпускников и создает проблемы для студентов из развивающихся стран, желающих вернуться на родину и реализовать полученные знания у себя дома. Концепция «мир един» в сфере образования по вопросам городского планирования – это попытка исправить существующее положение, и ее необходимо поддерживать. Еще одной полезной мерой может служить повышение возможностей профессиональных организаций и международных ассоциаций профессиональных сообществ. Такие организации и ассоциации должны быть открыты для всех желающих, поскольку в системе городского планирования занято немало специалистов, не имеющих профессионального образования в данной области.

**Наконец, образование в области городского планирования должно включать в себя обучение вопросам основных социальных ценностей и этики, поскольку система планирования не «безразлична в отношении ценностей».** Соответственно, обучение должно охватывать такие направления, как содействие в обеспечении социальной справедливости и социальных и экономических прав граждан, а также устойчивое городское развитие и проектирование городов, где проживают представители различных этнических культур. В обучении вопросам социальных ценностей и этики главное место должно занимать признание и уважение существующих в обществе различий, ибо невозможно осуществлять эффективное городское планирование и вести поиск справедливых решений без понимания перспектив населения, лишеного гражданских прав и возможностей получения услуг.

# ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

## **Руководящий состав**

Руководитель: Ойебанджи О. Ойеинка.

Главный редактор: Найсон Д. Мутизва-Мангиза.

## **Авторы:**

### **основной состав сотрудников ООН-Хабитат**

Найсон Д. Мутизва-Мангиза; Бен С. Арима; Инге Енсен; и Эдлам Абера Емеру.

### **Авторы: приглашенные консультанты**

Ванесса Ватсон (Главы 1, 3 и 11); Амбе Нджо (Главы 2 и 3); Симин Давуди, Пэтси Хили и Джефф Вигар совместно с Микаэлем Мияле (Глава 4); Кэрол Ракоди (Главы 5 и 7); Питер Ньюман (Глава 6); Элисон Тодес совместно с Джеймсом Думини (Глава 8); Марк Сизонс (Глава 9); Брюс Стифтель совместно с Хуаном Демерутисом, Андреа И. Фрэнком, Томасом Харпером, Даниэлем Квеку Баа Инкумом, Ликмен Ли, Хосе Хулио Лима, Али Мемонном, Теренсом Милстредом, Изабелой Миронович, Тумсифу Нкия, Дидье Пари, Кристофером Сильвером и Нилом Дж. Сипе (Глава 10).

### **Группа технической поддержки (ООН-Хабитат)**

Бестрис Базанье; Нелли Каньгете; Памела Мюраж и Наоми Мутизо-Киало.

### **Консультанты (ООН-Хабитат)**

Клаудио Асиоли; Субрамония Анакрашнан; Кристин Оклер; Даниэль Бийо; Фильеп Декорт; Мохамед Эль-Сиуфи; Шилар Фриска; Анжелин Абли; Мохамед Хальфани; Сесилия Киеутя-Ньенга; Люсия Кивала; Анса

Масуд; Сесилия Мартинес; Джозеф Мазеланд; Жоси Матеру; Эдуардо Морено; Текла Мухоро; Клод Нгомзи; Лаура Петрелла; Ларс Ройтерсвард; Фрелерик Сальес; Вандия Сифорт; Поль Тейлор; Раф Тутс; Брайан Вильямс и Николас Ю.

### **Международные консультанты (Члены Консультативного совета по информационной сети НП)<sup>1</sup>**

Сэмюэль Бабатунде Абгоба; Луис Альбрехтс; Мариса Кармона; Новарат Коованитвонг; Сочэн Дун; Ален Дюран-Ласерв; Йозеф Хегедус; Альфонсо Ирахета; А.К. Хаин; Паула Хирон; Нельсон Саул младший; Вине В.Лалл; Хосе Луис Лесама де ла Торре; Ом Пракаш Матур; Винни Митулла; Алоисий Моша; Питер Ньюман; Питер Нгау; Тумсифу Ионас Нкия; Дейке Питерс; Кэрол Ракоди; Густаво Риофрио; Эллиот Склар; Мона Серагельдин; Вина К. Шехаб; Ричард Стрен; Грэхем Типл; Людмила Я. Ткаченко; Виллем К.Т. ван Влит; Патрик Вейкли и Белинда Юнь.

### **Другие международные консультанты**

Майкл Коэн; Дженни Кроуфорд; Роуз Гилрой; Сьюзанн Ганн; Клифф Хейг; Колин Хейлок; Джин Хилльбер; Тед Китчен; Нина Лори; Скотт Леки; Али Маданджпур; Джон Пендлбери; Кристофер Роджерс; Мэгги Роу; Ричард Х. Шнейдер; Роберт Аптон и Пабло Ваджоне.

### **Издательская группа (издательство «Ертскэн»)**

Джонатан Синклер Вильсон; Хэмиш Айронсайд; Элисон Кузнец и Андреа Сервис.

<sup>1</sup> В состав Консультативного совета Глобальной исследовательской сети по населенным пунктам входят опытные исследователи жилых поселений, представляющие различные регионы мира. Основная роль Консультативного совета – оказание консультативной помощи ООН-ХАБИТАТ по вопросам основного содержания и подготовки Глобального доклада по населенным пунктам.

# ГОРОДСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

За последнее столетие городское планирование<sup>1</sup> по праву стало отдельной отраслью знаний и профессией. В организационном плане оно приобрело законную силу в сфере государственного управления, а также стало одним из направлений деятельности рядовых граждан и частных предприятий и получило развитие в виде единого комплекса идей в качестве руководства для принятия решений в процессе планирования и обеспечения результатов городской деятельности. Иногда планирование рассматривают как мероприятие, позволяющее решать многие важные проблемы городов, а иногда – как излишнее вмешательство государства в рыночную деятельность. Кроме того, в последнее время можно услышать заявления, что система городского планирования в развивающихся странах служит причиной многих городских проблем, и что, устанавливая нереальные нормативы, планирование способствует росту городской нищеты и социального отчуждения.

В настоящем докладе городское планирование рассматривается как важный механизм управления для решения проблем устойчивой урбанизации, стоящих перед городами XXI века. Во многих странах факторы, оказывающие влияние на развитие городов,



**Городское планирование – важный механизм управления в решении проблем, стоящих перед городами XXI века**

© Билл Гроув / айСток

претерпели существенное изменение, однако системы планирования мало в чем изменились и зачастую способствуют возникновению городских проблем. Так не должно быть: системы планирования можно изменить таким образом, чтобы они функционировали как эффективный механизм, способствующий осуществлению перемен в интересах устойчивого городского

<sup>1</sup> В настоящем докладе термин «городское планирование» имеет такое же значение, как и «планирование в большом городе» и «планирование в малом городе», и по всему тексту доклада используется для обозначения планирования как в больших, так и в средних, и малых городах.

развития, а именно – делали города экологически чистыми и безопасными, эффективными в экономическом отношении и способными обеспечить равные социальные возможности для всех слоев населения (см. врезку 1). С учетом гигантских масштабов проблем, стоящих перед городами, времени почивать на лаврах больше нет: необходимо провести оценку систем планирования и, при необходимости, пересмотреть их.

## ПРОБЛЕМЫ ГОРОДОВ XXI ВЕКА

В будущем городское планирование необходимо осуществлять с учетом факторов, влияющих на социальные и территориально-пространственные проблемы городов и организационные структуры, призванные их решать. Кроме того, необходимо также учитывать значительные грядущие демографические и экологические проблемы.

### Вставка 1. Цели устойчивой урбанизации

Экологически устойчивое развитие городов требует решения следующих задач:

- сокращение выбросов парниковых газов и принятие серьезных мер по адаптации к изменению климата и по смягчению его последствий;
- свертывание процесса разрастания городов и развитие компактного строительства в городах, обеспеченных общественным транспортом;
- рациональное использование и сохранение невозобновляемых ресурсов;
- меры по предотвращению истощения возобновляемых ресурсов;
- сокращение потребления электроэнергии и производства отходов на единицу продукции и потребления;
- переработка и утилизация отходов производства с использованием технологий, не наносящих ущерба окружающей среде; и
- уменьшение экологического следа городов.

Эти задачи можно выполнить только в том случае, если решать проблемы урбанизации в контексте планирования и осуществления политики на региональном, национальном и даже международном уровне.

При определении приоритетов и практических мер в отношении устойчивого экономического развития малых и больших городов акцент следует делать на экономическое развитие на местах, что требует создания материальных условий, необходимых для эффективной деятельности производственных предприятий, больших и малых, формальных и неформальных. Сюда входят:

- надежная инфраструктура и система предоставления услуг, в том числе водоснабжение, организация удаления отходов, транспорт, коммуникации и энергоснабжение;
- доступность земли и жилья в соответствующих местах и обеспечение гарантий владения;
- кредитно-финансовые учреждения и рынки, способные мобилизовать инвестиционные средства и ссуды;

- работоспособные обученные трудовые кадры, обладающие надлежащей квалификацией;
- правовая система, гарантирующая конкуренцию, ответственность и права собственности;
- надлежащая законодательная база, предусматривающая минимальные недискриминационные и приемлемые на местах стандарты безопасных для здоровья рабочих мест, технологии обработки отходов и работы с загрязняющими выбросами, а также меры по соблюдению таких стандартов.

В силу ряда причин особое внимание следует уделять поддержке неформального городского сектора, представляющего важное значение для устойчивого развития городской экономики.

Социальные аспекты урбанизации и экономического развития необходимо рассматривать в рамках повестки дня устойчивого развития городов. В Повестке дня Хабитат изложены соответствующие принципы, в том числе по оказанию содействия в таких областях, как:

- равный доступ к услугам и справедливое и добросовестное предоставление услуг;
- социальная интеграция путем запрета дискриминации и предоставления возможностей и пространства для практического взаимодействия;
- планирование и управление с учетом гендерного равенства и ограниченных физических возможностей;
- профилактика, снижение и ликвидация насилия и преступности.

Социальная справедливость признает необходимость решения вопросов на основе обеспечения прав, что требует равной доступности городских услуг «равноценного качества», наряду с соответствующим решением вопросов, связанных с правами и потребностями социально уязвимых слоев населения.

## ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ИЗМЕНЕНИЯ В ГОРОДАХ

За последние несколько десятилетий глобальные изменения, произошедшие в физической среде, экономике, организационной структуре предприятий и гражданском обществе, оказали существенное влияние на развитие городов.

### Экологические проблемы

В экологической сфере сегодня наиболее серьезную озабоченность вызывает изменение климата. Изменение климата будет оказывать воздействие на все основные стороны жизни населения мира, в том числе на обеспеченность водными ресурсами, производство продовольствия, состояние здоровья и окружающую среду. По мере глобального потепления пострадают сотни миллионов людей, вероятнее всего, в результате голода, дефицита воды и наводнений в прибрежных районах. Больше всего этой угрозе подвержены наиболее нуждающиеся страны и население этих стран.



В сфере экологии сегодня наиболее серьезную озабоченность вызывает изменение климата

© Клинт Спенсер / айСток

Мировое потребление нефти как источника энергии способствует развитию урбанизации, и легкая доступность нефти позволяет использовать такие формы строительства, как низкая плотность застройки и стихийный рост городов, что способствует появлению прослойки населения, которое зависит от личных автомобилей. Существует взаимосвязь между работающей на нефти экономикой и изменением климата: выхлопные газы автомобилей и авиации в значительной степени способствуют увеличению объема парниковых газов. Поскольку в эпоху, когда будут исчерпаны запасы нефти, придется оперировать методами компактной городской застройки и развитием таких систем дорожного движения, как общественный транспорт и пешеходные дорожки, сегодня перед планированием встают новые требования.

Урбанизация вносит изменения в окружающую среду и порождает новые угрозы, в том числе уничтожает леса и подрывает склоны гор и холмов, что в итоге приводит к оползням и наводнениям. Наиболее уязвимая часть населения – это один миллиард жителей городских трущоб, ибо существующие нормативные требования городского планирования, как правило, не дают им защиты.

### Изменения в экономике

В последние годы глобализация и структурная перестройка экономики оказали серьезное влияние на города, как в развитых, так и в развивающихся странах. Особенно серьезному воздействию подверглись городские рынки труда, что свидетельствует о нарастающей поляризации в структурах занятости и доходов.

В промышленно развитых странах компании пытаются добиться снижения производственных расходов за счет перемещения производства в развивающиеся страны, в менее развитые регионы развитых стран и даже в пределах города – из центральных районов на окраину.

Мировой экономической кризис по-разному влияет на горожан. Нынешний мировой экономиче-

ский спад, начавшийся в 2008 году, ускорил структурную перестройку экономики и темпы роста безработицы во всех странах мира. Важнейший результат происходящих экономических процессов – стремительное развитие неформальной экономики во всех крупных городах, особенно развивающихся стран.

Таким образом, в перспективе городское планирование, как в развитых, так и в развивающихся странах, будет осуществляться в условиях неравенства и нищеты и широких масштабов неформальной деятельности.

### **Организационные изменения**

В течение последних трех десятилетий во многих странах мира произошли серьезные изменения в местном самоуправлении, в результате чего ситуация в них сильно отличается от той, в которой изначально задумывалось городское планирование.

Наиболее заметным изменением стало развитие городского политического устройства и переход от «правления» к «управлению». Так развитые страны реагируют на постоянно растущие сложности властных структур в условиях глобализации и многоуровневой системы руководства. В развивающихся странах концепция городского управления развивается параллельно с процессом децентрализации и демократизации.

Изменения имели огромное значение для городского планирования, которое нередко трактовалось как пережиток прежней концепции государства всеобщего благоденствия и препятствие на пути экономического развития и свободного рынка. Городское планирование, как правило, в значительной мере зависит от стабильного, эффективного и ответственного местного самоуправления, а также сильного гражданского общества. Во многих развивающихся странах эти факторы просто отсутствуют. В таких условиях городское планирование и впредь будет оставаться неэффективным.

### **Изменения в гражданском обществе**

Начиная с 1960-х годов, в обществе постоянно растет нежелание пассивно воспринимать решения в сфере городского планирования, которые принимаются политическим руководством и техническими специалистами. В конце концов, планирующие органы, признали, что запланированные меры реально можно осуществить, скорее всего, только в том случае, если они получат поддержку общественности. Успех планирования с участием общественности во многом обусловлен наличием тесных отношений между государством и гражданским обществом и степенью восприятия и поддержки демократии.

Система планирования воспринимает гражданское общество и его роль в планировании программ только по одному признаку. В некоторых странах мира можно встретить примеры хорошо подготовленных общественных организаций, готовых обсуждать концепции планирования, однако гражданское общество не всегда готово к такого рода деятельности. Если в Латинской Америке организованное гражданское общество – это типичное явление, то самые различные формы оно приобрело в Африке, на Ближнем Востоке и в Азии, где общественные отношения, выходящие за рамки родственных связей и сохраняющие этническую окраску, в значительной мере носят случайный, бессистемный и патерналистский характер.

## **ПЕРЕМЕНЫ В ГОРОДАХ**

Изменения в экономике и государственной системе, в характере гражданского общества, а также в характере и масштабах экологических проблем оказали серьезное влияние на урбанизацию и рост городов, а также на социальные и территориально-пространственные тенденции развития в городских поселениях.

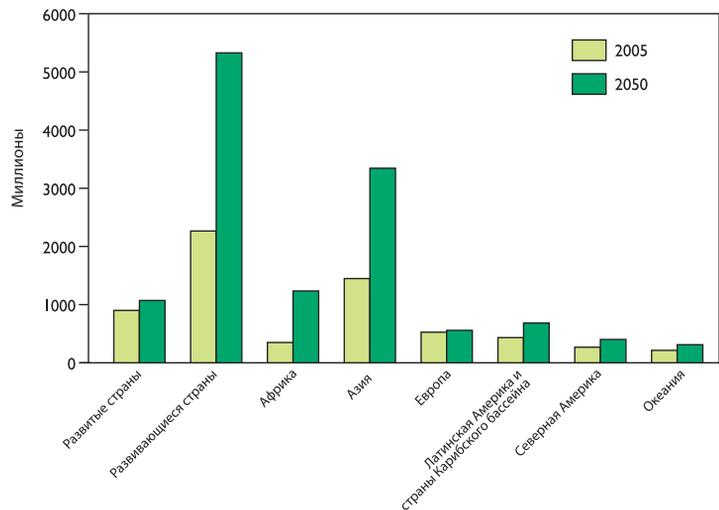
### **Урбанизация и рост городов**

За последние три десятилетия в городах произошли невиданные ранее глобальные преобразования.

**Диаграмма 1****Городское население по регионам, 2005-2050 гг.**

Примечание: в число стран Азии не включена Япония.

Источник: ООН, 2008 г.



**Городская нищета и рост трудоб требуют вновь обратить особое внимание на городское планирование**

© Стивен Аллен / айСток

В 1950-1975 годах рост населения в мире в городах и сельской местности происходил с одинаковым темпом, однако в последующий период чаша весов резко перевернулась в пользу городского населения. В 2008 году впервые в истории свыше половины мирового населения проживало в городах, а в 2050 году эта цифра может возрасти до 70%. На диаграмме 1 показаны прогнозы роста городского населения по регионам.

### Социальные и территориальные изменения в городах

Планирующие органы и городское руководство вынуждены все больше иметь дело с новыми формами и ме-

тодами освоения территории. В больших городах социальные и территориальные изменения развиваются преимущественно в направлении дробления, выделения и специализации функций и методов использования территории.

В бедных городах пространственные формы освоения территории вызваны главным образом тем, что малоимущее население пытается добиться права собственности на землю, расположенную в доступных местах и зачастую в районах, непосредственно примыкающих к городу. Данный метод занимает ведущее место в реализации новых форм городского строительства по мере урбанизации сельской местности. Фактически, быстрый рост городов происходит главным образом в районах на городской окраине.

Большие города разрастаются вширь, поглощая близлежащие малые города, что приводит к созданию бесконечного числа небольших поселков, расположенных кольцом вокруг городов. В настоящее время в Венесуэле в Латинской Америке сплошной полосой вдоль побережья вытянулись города Маракайбо, Баркисимето, Валенсия, Каракас, Барселона-Пуэрто-ла-Крус и Кумана.

Тип плана	Описание
Генеральный план	План местности с указанием на карте мест размещения и границ городских районов в конкретный момент времени в будущем после «реализации» плана. Генеральными планами называются также планы в «окончательном виде» и «предварительные» планы.
Комплексный план	Метод, согласно которому в системе городского планирования составляется полный и детальный план города (или городских административных районов). В прошлом этот термин также означал, что предстоит полный демонтаж городских районов и осуществление нового комплексного плана.
Комплексный городской план	Термин, который используют в Китае для обозначения городского генерального плана (Закон о городском планировании 1989 года)
Общий план	Еще один термин, обозначающий генеральный план с указанием строительных норм и применение таких норм на конкретных участках. Как правило, сопровождается схемой распределения земли по зонам.
План застройки или план микрорайона	План конкретной местности, зачастую местного масштаба, с указанием деталей, например, дорог, мест общественного пользования и границ.
Окончательный план или проект детальной планировки	План конкретной местности, где предстоят существенные изменения, как правило, в рамках широкого стратегического или «структурного» плана или «схемы».
Стратегический план развития территории	Термины «структурный план» и «стратегический план» тесно связаны, и сегодня шире используется второй термин. Стратегический план – широкомасштабный, выборочный план (или план первоочередных задач) развития территории, как правило, концептуально определяющий желательное направление застройки города на перспективу. Разработка стратегического плана происходит в условиях, когда принятие решения приобретает особое значение.
Директивный план или план застройки	Более общий термин для обозначения структурных и стратегических планов
План зонирования и использования территории	Детальные планы местности или карты с указанием целей использования индивидуальных земельных участков и с предоставлением землевладельцу (которым может быть и государство) конкретных прав и условий, касающихся использования и освоения земли. Теоретически, план зонирования территории совпадает с генеральным планом.
Нормативно-правовое регулирование системы планирования	Связано с правами и условиями, предусмотренными в планах зонирования территории, и законодательными требованиями в отношении процедуры предоставления или изменения прав землепользования, использования надворных построек и территории.

Таблица 1

Определения различных типов городского планирования

## ПОЧЕМУ ГОРОДСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ТРЕБУЕТ ПЕРЕМЕН?

«Современное» городское планирование возникло во второй половине XIX века главным образом в качестве реакции на стремительный рост и загрязнение городов Западной Европы в результате промышленной революции. Утверждение в этом регионе мира городского планирования как одной из функций государства объясняется экономическим подъемом современного госу-

дарства со свойственной ему стратегией вмешательства. «Перспективное видение» города, предложенное основоположниками городского планирования в Западной Европе и США в конце XIX века, ставило своей целью определить задачи и формы проектирования, которое, в свою очередь, продемонстрировало завидную устойчивость и сохраняло ее на протяжении XX века.

Планирование считалось технической задачей разработки планов местности и проектирования населенных пунктов, при этом социальные, экономические и политические вопросы оставались вне его сферы.

Планирование связывалось с разработкой генеральных планов, предварительных проектов планировки и застройки с подробной схемой застроенного города так, как он выглядит в идеальном окончательном виде. Правовым механизмом воплощения в жизнь такого перспективного видения города служила схема зонирования территории.

С годами появился целый ряд различных терминов для обозначения проектных планов. В таблице 1 приводятся основные термины, которые употребляются в настоящее время.

Зарождение и развитие генерального планирования происходило в условиях сильного влияния социальных ценностей развитых стран, что, однако не помешало распространению в XX веке данных форм городского планирования почти во всех странах мира.

С учетом слабых сторон генерального планирования, в некоторых странах на смену ему пришли новые методы и планы, работа над которыми осуществляется с участием общественности, они отличаются большей гибкостью, стратегической направленностью и практичностью. Однако во многих регионах, в особенности в развивающихся странах, генеральное планирование и зональное использование городских территорий, как и прежде, применяются для создания городской окружающей среды в духе модернизма.

## «РАЗРЫВ» МЕЖДУ УСТАРЕВШИМИ МЕТОДАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ И СОВРЕМЕННЫМИ ГОРОДСКИМИ ПРОБЛЕМАМИ

Городские районы сегодня – это крайне сложные, быстро изменяющиеся структуры, формирующиеся под влиянием целого ряда факторов местного и глобального значения, часто не поддающиеся управлению планирующих органов и с помощью планов городской застройки. Существует значительный разрыв между



**Ситуации, складывающиеся в период после стихийных бедствий, дают городскому планированию уникальную возможность пересмотреть прежние методы городского развития**

© Дуг Веб / айСток

распространенными в настоящее время системами планирования и внешним обликом городов XXI века. Во многих странах мира сохраняются устаревшие формы планирования.

Наиболее очевидная проблема генерального планирования и городского модернизма заключается в том, что они не в состоянии создать необходимые условия для устройства жизни большинства населения в стремительно растущих, преимущественно бедных городах с неформальными поселениями. Весьма сомнительно, чтобы люди, которые живут в подобных условиях, соблюдали нормативные документы о зонировании и использовании территории, рассчитанные на малые европейские города. Не удовлетворяющие требованиям населения решения о зонировании территории и использовании земли способствуют строительству неформальных поселений и разрастанию городов за счет небольших населенных пунктов, примыкающих непосредственно к городу. Возможно, ор-

ганы городского самоуправления сами создают условия социального и территориально-пространственного отчуждения и вредного воздействия на окружающую среду в результате принятия неподходящих законов и нормативных актов.

Еще один аспект планирования, требующий изменения во многих регионах мира, касается места, которое оно занимает в организационном отношении. Во многих странах городское планирование недостаточно интегрировано в систему городского управления и действует обособленно от деятельности других городских департаментов и бюджетного процесса.

## ПОЧЕМУ ВОЗРОЖДАЕТСЯ ИНТЕРЕС К ГОРОДСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ?

Серьезные проблемы XXI века, такие как стремительная урбанизация, изменение климата, спад мировой экономики и дефицит природных ресурсов, сегодня возвращают мир обратно к системе планирования. Эти проблемы имеют существенное значение для территориальной структуры и деятельности населенных пунктов. По существу, они требуют вмешательства государства и радикального изменения облика городов, что предполагает востребованность планирования. Как показано ниже, планирование может стать важным механизмом решения некоторых стоящих перед городами задач, в особенности проблем устойчивого городского развития (экологических, экономических и социальных), устранения трущоб и нищеты, городской преступности и насилия, а также урегулирования ситуаций после конфликтов и стихийных бедствий.

Городская нищета и рост трущоб требуют вновь обратить серьезное внимание на городское планирование. В разных странах мира около миллиарда обитателей трущоб живут в городах. Городское планирование может сыграть ключевую роль в достижении 11-й цели Целей развития тысячелетия (ЦРТ), в соответствии с которой предусматривается к 2020 году существенное

улучшение условий жизни, как минимум, 100 миллионов жителей трущоб за счет принятия решений, составляющих альтернативу строительству новых трущоб.

По мере развития в странах урбанизации вопрос устойчивого городского развития приобретает решающее значение. Городское планирование может сыграть важную роль в обеспечении устойчивого городского развития. Достижение цели в создании устойчивых городов и содействие в сохранении климата требует плановых изменений, чтобы придать городам нужную форму с точки зрения территории и пространства и обеспечить систему предоставления услуг. Городское планирование позволяет направить проблему изменения климата в русло решения основных вопросов городского развития.

Методы планирования, проектирования и управления городом могут способствовать повышению или снижению уровня защиты и безопасности. Опыт показывает, что при любом городском планировании и проектировании важно учитывать основы обеспечения безопасности. Городское планирование может также способствовать профилактике преступлений при помощи более эффективной организации управления урбанизацией.

Важный этап на пути устойчивого городского развития – участие городского планирования в урегулировании постконфликтных ситуаций. Кроме того, планирование позволяет эффективнее использовать ограниченные местные материальные, людские, технические и финансовые ресурсы. Складывающиеся в период после стихийного бедствия ситуации дают городскому планированию уникальную возможность пересмотреть прежние пути городского развития и наладить эффективную работу с населением по обеспечению готовности к опасности и угрозам.

## НОВЫЕ МЕТОДЫ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

За последние несколько десятилетий появились новые подходы к проблемам традиционного генерального планирования. У большинства этих инициатив есть общие моменты:

- Стратегический, а не комплексный;
- Гибкий, а не ориентированный на конечный результат;
- Нацеленный на принятие мер и выполнение;
- Обусловленный действиями заинтересованных сторон и общественности;
- Отражающий появляющиеся новые городские интересы;
- Выполняющий роль консолидирующего фактора;
- Акцентирующийся на самом процессе планирования.

Новые подходы к планированию классифицированы по семи общим категориям:

- *Стратегическое территориальное планирование*, в которое включаются не все части города, а основное внимание уделяется только тем аспектам и районам, которые представляют стратегическое или важное значение для достижения целей комплексного плана;
- *Интегрирование территориального планирования в функции государственного или общественного сектора*, в том числе, включение территориально-пространственного аспекта в секторальную стратегию;
- *Новые методы регулирования и организации землепользования* как альтернатива принудительной ликвидации неформальных поселений, методы применения механизмов планирования в целях воздействия на застройщиков в рамках проводимой стратегии, методы работы с застройщиками в

целях организации системы пользования общественным пространством и обеспечения предоставления услуг, а также новые идеи относительно применения правовых норм в системе планирования в целях сбора информации о повышении стоимости земли;

- *Развитие сотрудничества с общественностью и партнерскими организациями*, включая такие направления, как «оценка состояния города с участием общественности», «обучение и активные действия с участием общественности» и «планирование действий с участием общественности», в том числе и «подготовка бюджета с участием общественности»;
- *Методы, получившие поддержку международных организаций*, в которых акцент сделан на конкретные направления деятельности, такие как окружающая среда, преступность и стихийные бедствия, а также партнерство и сотрудничество с общественностью;
- *Новые формы генерального планирования*, при которых развитие инициативы происходит при участии общественности по принципу работы «снизу-вверх», они направлены на обеспечение социальной справедливости и ставят целью противодействие операциям по спекуляции землей; и
- *Планирование, направленное на создание новых форм освоения территории*, таких как компактная городская застройка и новый урбанизм, оба эти метода служат реакцией на стихийное строительство и устойчивую урбанизацию.

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРИНЦИПОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Определение городского планирования, как оно употребляется в докладе, приведено во вставке 2.

Условия, в которых в разных странах мира происходит процесс городского планирования, очень различны. Поэтому было бы ошибочно считать, что можно разработать единый новый метод планирования. Таким

образом, изложенные ниже принципы в форме вопросов можно использовать для оценки систем городского планирования и как ориентир при применении пересмотренных методов городского планирования:

## Вставка 2. Определение городского планирования

С течением времени определения городского планирования менялись, и сейчас в разных странах мира они различны. Согласно прежним взглядам, городское планирование означало планировку территории для установления контроля над использованием земли. Существующие в настоящее время принципы признают произошедшие организационные изменения и переход от правления к управлению, необходимое расширение масштабов планирования и выход за рамки территории, а также контроль выполнения планов проектирования.

Городское планирование рассматривается сегодня как осознанная совместная деятельность, связанная с созданием или изменением облика малого или большого города, городского района или более обширной территории, а также с реализацией результатов такой деятельности с учетом приоритетов, касающихся инвестиций в развитие территории, природоохранных мер, новых и реконструированных районов населенного пункта, финансирования развития основной инфраструктуры и принципов регулирования использования территории. По общему признанию, планированием занимаются не только специальные городские и региональные планирующие органы, и поэтому целесообразно говорить о «системе планирования». Тем не менее, городское (и региональное) планирование имеет свои интересы, отличающие его, например, от экономического планирования или планирования в сфере здравоохранения. В центре деятельности городского планирования стоит проблема территориального пространства, как статического, так и мобильного; охрана «мест» и территорий особого значения; взаимодействие между различными организациями и сообществами района; и важные транспортные узлы и развязки, находящиеся на территории района.

Кроме того, планирование рассматривается сегодня как стратегическая, а не как комплексная деятельность, что предполагает избирательный подход и особое внимание к проблемам, решение которых со временем окажет реальное влияние на судьбы территории. Кроме того, планирование ставит на первый план развитие из прошлого в будущее, что предполагает возможность выбора в настоящее время соответствующих мер с точки зрения их возможного влияния на формирование социальных и территориальных отношений в будущем. Такой образ будущего — это не только вопрос политической целесообразности в краткосрочной перспективе, он связан с созданием проектов на несколько поколений вперед, особенно в том, что касается инвестиций в инфраструктуру, рационального использования природных ресурсов и качества жизни.

Термин «планирование» предполагает также метод управления, обусловленный политикой, проводимой на основе совместно разработанного курса и решения о совместных действиях, принятого в отношении политики. Таким образом, планирование — это не рутинная техническая работа: оно формируется на основе очевидных ценностей, и, по существу, само по себе связано с принятием этических решений.

*Источник: по материалам книги Хили, 2004 г.*

- Признает ли система планирования нынешние и грядущие экологические проблемы и может ли она решать их, применяя методы, способствующие устойчивому развитию?
- Признает ли система планирования социальную справедливость и может ли она способствовать ее обеспечению? Может ли она способствовать выполнению всемирно признанных деклараций, таких как ЦРТ?
- Видит ли система планирования поддержку и помощь в прогрессивных национальных конституциях и международных соглашениях по обеспечению справедливости в отношении человека и его среды обитания?
- Соответствует ли система планирования распределению конституционных прав и обязанностей?
- Признает ли система планирования многообразие этнических культур и социально-экономических и территориально-пространственных проблем и может ли она реагировать на них?
- Оказывает ли система планирования поддержку и содействие в проведении открытого диалога?
- Оказывает ли система планирования содействие в содержании и ремонте экологически устойчивых городских сооружений и систем инфраструктуры, способствующих решению вопросов социальной интеграции и обеспечения горожан источниками дохода?
- Признает ли система планирования значение неформальной деятельности?
- Получает ли система планирования постоянную поддержку со стороны правительств, политических дея-

телей, деловых кругов и населения богатых и бедных районов?

- Справляется ли система планирования с необходимостью проявлять гибкость? Например, может ли она осуществлять жесткий контроль в случае возникновения необходимости обеспечить защиту и социальную интеграцию или в случае воздействия внешних факторов рынка?
- Считает ли система планирования, что планы и выполнение планов являются взаимосвязанными процессами, тесно связанными с бюджетом?
- Существует ли взаимосвязь между директивными и стратегическими планами территориального проектирования и системой законов о земле и организацией землепользования?
- Существует ли взаимосвязь между городскими планами и более широкими законодательно оформленными перспективными планами?
- Занимает ли система планирования место в организационном отношении, позволяющее эффективно выполнять свою роль, и прочно ли его удерживает?
- Входит ли в систему планирования мониторинг и оценка городских планов?
- Существует ли связь между практикой планирования, профессиональными планирующими организациями и системами образования в этой области? Обладают ли системы образования в области планирования возможностями выпускать достаточно квалифицированных специалистов?
- Осознается ли тот факт, что системы городского планирования ограничены касательно соблюдения принципов, изложенных выше в форме вопросов?

## СТРУКТУРА ДОКЛАДА

Настоящий доклад разбит на пять разделов:

- В главах 1 и 2 содержится вступительная часть, в которой говорится о необходимости пересмотра городского планирования. Также в них рассматривается состояние городов в разных странах мира.
- В главах 3, 4 и 5 основное внимание уделяется организационным или процедурным вопросам городского планирования. Главы начинаются с комментариев относительно новых методов планирования и возникновения городского планирования в стиле модерн, далее рассматриваются тенденции развития факторов влияния, формирующих систему планирования в организационном и политическом отношении, и процедура принятия решений в системе планирования.
- В главах 6, 7 и 8 упор сделан на содержание городского планирования или его материально-правовые аспекты. В них рассматриваются вопросы, вызывающие в последнее время озабоченность – речь идет о состоянии городской среды в контексте устойчивого развития, городской неформальной деятельности и планирования инфраструктуры.
- В главах 9 и 10 рассматриваются вопросы мониторинга и оценки планирования и образования в данной области. Каждая из этих проблем в прошлом не получала должного внимания.
- В главе 11 анализируются будущие возможные направления политики, необходимые для повышения эффективности городского планирования и использования системы городского планирования как основного механизма обеспечения устойчивого развития городов.

## ПОНИМАНИЕ МНОГООБРАЗИЯ ГОРОДСКИХ УСЛОВИЙ

Условия и ситуации, в которых в разных странах мира осуществляется планирование, очень различны. В настоящей главе рассматриваются следующие аспекты проблемы многообразия городской обстановки: урбанизация и демографические тенденции; масштабы и пространственные формы городов; уровень экономического развития и нищеты; и угроза природных и техногенных катастроф. Все эти вопросы и результаты планирования рассматриваются в контексте городских ситуаций, существующих в промышленно развитых странах, странах с переходной экономикой и в развивающихся странах. Данная глава строится на предположении, что программы городского планирования вряд ли смогут достигнуть цели без правильного понимания многообразия условий городской обстановки.

### УРБАНИЗАЦИЯ И ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ

В начале XX века мир стал свидетелем беспрецедентных темпов урбанизации. В период с 1950 года по 2007 год города росли в среднем на 2,6% в год. За этот период численность мирового городского населения выросла в четыре раза – с 0,7 до 3,3 миллиарда человек, таким об-

разом, масштабы урбанизации увеличились с 29% в 1950 до 49% в 2007 году (таблица 2). Еще большего внимания заслуживает, пожалуй, тот факт, что в 2008 году численность мирового населения, проживающего в городах, превысила 50%. Ожидается, что эта тенденция сохранится, и согласно расчетам, в 2050 году в городской местности будет проживать 70% населения мира.

Темпы роста мирового городского населения снизились до 1,8% в год. В развитых странах масштабы урбанизации достигли 50% более половины века назад, однако в развивающихся странах такие масштабы будут достигнуты не ранее 2019 года.

### Развитые страны

В развитых странах мира урбанизация достигла наиболее высокого уровня. В городах проживает примерно 74% населения (таблица 2). Отмечаются низкие темпы роста городского населения, средний темп в период с 1975 года по 2007 год составил 0,8%, и ожидается, что в период между 2025 и 2050 годом он снизится до 0,3%. В развитых странах увеличение численности городского населения примерно на одну треть произошло за счет миграции. Еще один демографический аспект – стремительное старение населения, о чем свидетельствует выросший процент жителей в возрасте от 60 лет и выше.

Регион	Городское население (в миллионах)					Процент городского населения				
	1950	1975	2007	2025	2050	1950	1975	2007	2025	2050
Весь мир	737	1518	3294	4584	6398	29,1	37,3	49,4	57,2	69,6
Более развитый регион	427	702	916	995	1071	52,5	67,0	74,4	79,0	86,0
Менее развитый регион	310	817	2382	3590	5327	18,0	27,0	43,8	53,2	67,0
Африка	32	107	373	658	1233	14,5	25,7	38,7	47,2	61,8
Азия	237	574	1645	2440	3486	16,8	24,0	40,8	51,1	66,2
Европа	281	444	528	545	557	51,2	65,7	72,2	76,2	83,8
Латинская Америка и Карибский бассейн	69	198	448	575	683	41,4	61,1	78,3	83,5	88,7
Северная Америка	110	180	275	365	402	63,9	73,8	81,3	85,7	90,2
Океания	8	13	24	27	31	62,0	71,5	70,5	71,9	76,4

Таблица 2

Глобальные тенденции урбанизации в 1950-2050 гг.

Источник: ООН, 2008 г. стр. 3-5

### Страны с переходной экономикой

В странах с переходной экономикой основная демографическая тенденция – отрицательный прирост населения в некоторых городах. Отмечается, что в период с 1990 года по 2005 год численность населения сократилась в 75% городов стран Восточной Европы. Причиной этому стал рост миграции в страны Европейского Союза, негативные тенденции развития экономики, повышение смертности и снижение рождаемости. Сокращению численности городского населения способствовал распад Советского Союза, что оказало влияние на многие стороны городской жизни. Еще одна демографическая тенденция за последние несколько десятилетий – быстрое старение населения.

### Развивающиеся страны

В развивающихся странах в городах проживает около 44% населения (таблица 2). Ожидается, что в 2050 году эта цифра вырастет до 67%. В период с 1975 года по 2007 год среднегодовой темп роста численности населения составлял 3,1%. Согласно расчетам, в период с 2007 года по 2025 год этот показатель снизится до 2,3% и в период с 2025 года по 2050 год – до 1,6%. Как показано на диаграмме 2, в странах развивающихся регионов, в частности, в Африке и Азии, отмечаются самые

высокие темпы урбанизации. Этот факт можно отнести за счет высоких темпов естественного прироста и увеличения миграции населения из сельской местности в города. Важной демографической тенденцией в развивающихся странах является высокий процент молодежи (15-29 лет). В 2030 году 60% населения развивающихся стран, проживающего в городах, будет составлять молодежь в возрасте до 18 лет.

### Планирование с учетом последствий урбанизации и демографических тенденций

Урбанизация и демографические тенденции, отмеченные выше, влекут за собой ряд весьма серьезных последствий для городского планирования в будущем. Наиболее важные из них вкратце рассмотрены ниже.

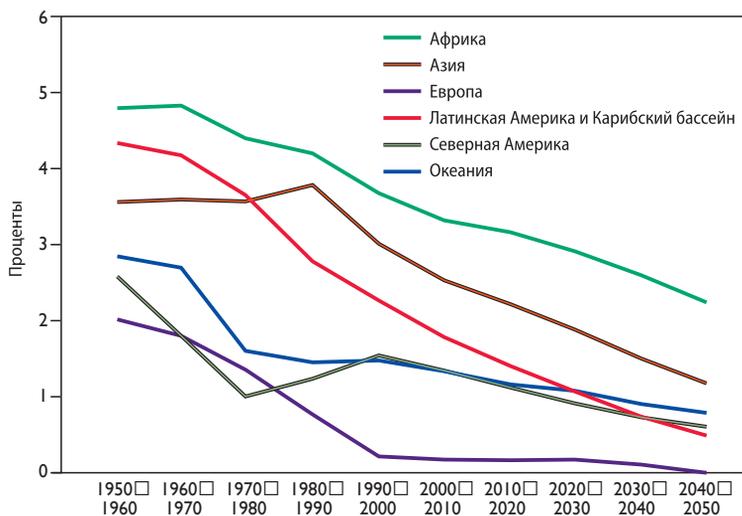
Статистика, свидетельствующая о темпах и масштабах городского развития, и связанные с нею потребности вызывают тревогу. В определенном плане, это создает атмосферу негативного отношения к урбанизации. Урбанизацию следует рассматривать как позитивный процесс и как условие повышения доступа к услугам и социально-экономическим возможностям, а также улучшения качества жизни населения страны.

Городское планирование в развивающихся странах, в особенности в Африке и Азии, должно реагиро-

**Диаграмма 2**

**Среднегодовые темпы изменения динамики роста городского населения**

Источник: ООН, 2008 г.



вать на стремительные темпы урбанизации. В числе наиболее серьезных проблем, стоящих перед городским планированием на сегодняшний день и на следующие несколько десятилетий, вопросы обеспечения потребностей населения быстро развивающихся городов в жилье, водоснабжении и канализации. Важно также, чтобы городское планирование надлежащим образом организовало управление процессом городского развития, поскольку хаотический рост городов создает серьезные препятствия на пути устойчивого городского развития.

Городскому планированию в развивающихся странах необходимо уделять внимание вопросам удовлетворения потребностей молодежи. Молодежь – наиболее активный и передовой отряд населения, но если оставить ее без работы, она может стать источником социальных волнений. Планирование в интересах молодежи предъявляет градостроительству особые требования удовлетворять потребности в сфере образования и обеспечивать учебную базу, а также инвестировать в развитие спорта и создавать места отдыха и развлечений.

Проблемы планирования, вызванные «угасанием» городов, как в странах с переходной экономи-

кой, так и в развитых странах, ставят многочисленные вопросы, начиная с поиска решений, как покрыть расходы инфраструктуры, работающей не на полную мощность, и заканчивая выяснением возможностей альтернативного использования заброшенных объектов социальной сферы, нескончаемых кварталов пустующих жилых домов, коммерческих предприятий и промышленных объектов. Новых подходов требует планирование для стареющего городского населения,



**Городскому планированию необходимо уделять внимание вопросам удовлетворения потребностей молодежи**

© Джейкоб Вакерхаузен / айСток

поскольку стремительное старение населения требует повышенного внимания сфер здравоохранения, отдыха, транспорта и создания других условий для людей пожилого возраста.

Нарастающие волны миграции из других стран означают, что в города приходит мультикультурализм. Городскому планированию предстоит вести поиск установления равновесия между представителями различных этнических культур, стремящихся сохранить свою идентичность в городах, чтобы не допустить проявления крайних форм дискриминации и городского расслоения. Городским планирующим органам предстоит учитывать все больше конфликтов вокруг культовых зданий, погребальных церемоний, ритуального заклания животных и эстетики архитектуры.

## РАЗМЕРЫ И ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ФОРМЫ ГОРОДОВ

Население мира, проживающее в городах и насчитывающее 3,3 миллиарда человек, распределено неравномерно между городскими поселениями разных размеров. Пятьдесят два процента городского населения мира живет в городах с численностью населения менее 500 000 человек. В развитых и развивающихся странах картина одинаковая, в таких городах проживает, соответственно, 54 и 51 процент городского населения. По мере нарастания в городах тенденции демографического роста происходит расширение городской территории. Одним из последствий данного процесса является рост крупных городов за счет поглощения соседних малых. Рост городов путем постепенного перерастания в мегаполисы, застройки пригородов и расширения городской территории создает серьезные проблемы городскому планированию во всех странах мира.

### Развитые страны

В целом, примерно 63% городского населения развитых стран сосредоточено в средних и малых городах, и

только 9,8% проживает в мегаполисах. Общим для крупных городов развитых стран является снижение плотности городской застройки, что еще больше усложняет проблему стихийного роста городов.

Проблема разрастания городов наиболее остро стоит в Северной Америке, где значительная часть населения имела автомобили уже в начале двадцатого века. Менее остро эта проблема стоит в странах Западной Европе, где та степень массовой автомобилизации, которая существовала в США уже в 1930-х годах, была достигнута только в 1970-х.

### Страны с переходной экономикой

В странах с переходной экономикой существует только один мегаполис – Москва (10,4 миллиона человек), и нет ни одного крупного города с населением от 5 до 10 миллионов человек. Централизованная система принятия решений давала государству возможность осуществлять компактное строительство с высокой плотностью застройки и функциональными системами общественного транспорта. Отсутствие рынков недвижимости способствовало распределению земли с помощью государственных, а не рыночных механизмов. Такие меры, вместе взятые, привели к строительству городов с компактной застройкой, высокой степенью



Нарастающие волны иммиграции означают, что города становятся мультикультурными

© Альдо Мурильо / айСток

регулирования и руководящими центрами. Начавшиеся в 1990-х годах политические и экономические реформы эту систему постепенно меняют.

### Развивающиеся страны

В развивающихся странах находится 14 из 19, существующих в мире мегаполисов, при этом в этих городах проживает лишь 8,4% городского населения. Большая часть городского населения (61,4%) живет в городах, насчитывающих менее одного миллиона жителей. Также в развивающихся странах существуют проблемы, связанные с застройкой пригородов. В частности, застройка пригородных земель ведет к расширению инфраструктуры и повышению расходов на оказание услуг. Преобладание городского строительства – отличительная черта роста городов в развивающихся странах, в частности в Латинской Америке и Африке. В результате возникают серьезные проблемы планирования, в особенности из-за того, что подобная тенденция в строительстве способствует разрастанию городов, перенаселению и ухудшению качества окружающей среды.

### Планирование с учетом размера и пространственных форм городов

Несмотря на важное демографическое значение малых и средних городов, усилия городского планирования в развивающихся странах в гораздо большей степени сосредоточены на проблемах крупных мегаполисов. Чтобы малые и средние города могли реализовать свои потенциальные возможности, они должны быть включены в повестку дня городского планирования развивающихся стран в XXI веке.

Рост городов, будь то за счет застройки пригородов в Северной Америке, стихийного строительства в Африке или превращения городов в мегаполисы в Азии и Латинской Америке – все это результат непродуманных и неэффективных норм и правил градостроительства. В число проблем, которые предстоит решать в этой связи городскому планированию, входят следующие:

многочисленные социальные, экономические, территориальные и экологические проблемы, включая реконструкцию неформальных поселений в пригородах; обеспечение общественного транспорта и других магистральных сетей инфраструктуры; а также эффективное планирование и управление в сотрудничестве с местными органами власти прилегающих территорий.

Один из главных вопросов, с которым в XXI веке предстоит иметь дело городскому планированию в развивающихся странах, касается расширения масштабов неформальной деятельности, связанной с современным укладом жизни в городе. В городах развивающихся стран соблюдение формальных требований нередко связано с риском лишиться источников дохода и жилья, оно обостряет проблемы социальной изоляции, отчуждения и нищеты. Чтобы городское планирование в развивающихся странах соответствовало существующим условиям и могло служить на благо общества, необходимо вести поиск новых путей решения проблемы неформальной деятельности.

## ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА В КОНКРЕТНОЙ СИТУАЦИИ

Глобальная урбанизация происходит в условиях наиболее тяжелого экономического кризиса, разразившегося в мире после 1945 года. Нынешний экономический спад влечет за собой ряд последствий для городской местности. Во-первых, в 2009 году ожидается падение темпов экономического роста на 1,3%. Это означает, что на городское и капитальное строительство будет выделяться меньше средств. Во-вторых, прогнозируется повышение уровня безработицы в различных отраслях экономики, в особенности в финансовой, строительной, автомобильной и обрабатывающей, а также в сфере туризма, услуг и недвижимости – все они тесно связаны с развитием городов. Уровень безработицы в мире в 2008 году составлял 6%. Ожидается, что в 2009 году он вырастет до 7,1%. В-третьих, вслед за ростом безработицы, следует ожидать увеличения мас-



**Один из главных вопросов, с которым в XXI веке предстоит иметь дело городскому планированию в развивающихся странах, касается расширения масштабов неформальной деятельности**

© ООН-Хабитат

штабов нищеты. Более того, мировой экономический кризис может усилить неравенство в распределении доходов.

### Развитые страны

В развитых странах вновь появляются такие проблемы, как нищета, дефицит жилья, преступность и другие социальные пороки, негативно влияющие на жизнь общества. Развитые страны также переживают наиболее тяжелый экономический спад со времен второй мировой войны, и ожидается, что в 2009 году темпы экономического роста снизятся на 3,8%. Во многих развитых странах ухудшение экономического положения привело к росту безработицы, достигшей за последние годы наиболее высокого уровня, что привело к негативным последствиям в городской экономике. Начиная с середины 1980-х годов, в развитых странах широко распространенным явлением стало неравенство в распределении доходов. Оно захватило большинство стран, при этом значительное увеличение неравенства отмечалось в Канаде и Германии.

### Страны с переходной экономикой

Переходный период от плановой экономики к рыноч-

ной связан с резким повышением в бывших коммунистических странах уровня нищеты, безработицы и неравенства. С началом восстановления экономики с 2000 года уровень безработицы стал снижаться. Нынешний мировой экономический кризис может свести на нет достигнутые успешные результаты. Так, ожидается, что в государствах СНГ и странах Балтии в 2009 году темпы экономического роста сократятся на 5,1% и 10,6%, соответственно. Кроме того, во всем регионе растет безработица. В Латвии и Литве уровень безработицы по состоянию на февраль 2009 года составлял 14,4% и 13,7%, соответственно. В России в январе 2009 года уровень безработицы достиг 8,1%, что является самым высоким уровнем с марта 2005 года.

### Развивающиеся страны

В развивающихся странах, в особенности, в Африке и Азии, города будут расти быстрыми темпами в условиях относительно ослабленной экономики. Несмотря на то, что мировой экономический кризис зародился в развитых странах, он будет оказывать влияние и на экономику городов развивающихся стран. Ожидается, что темпы роста экономики в развивающихся странах сократятся с 6,1% в 2008 году до 1,6% в 2009 году. Наряду с тем, что замедление экономического роста способствует росту безработицы и нищеты, этот процесс может привести к существенному сокращению финансовых средств, выделяемых на государственные программы городского развития. Снижение экономического роста может подорвать возможности развивающихся стран в достижении Целей развития тысячелетия. Экономический спад в развитых странах может повлиять на поток зарубежных инвестиций, оказание официальной помощи в целях развития и перевод финансовых средств в развивающиеся страны.

Урбанизация в развивающихся странах происходит в условиях увеличения масштабов нищеты, и одна из территориальных форм проявления нищеты — это разрастание трущоб. В трущобах живет более одной трети городского населения развивающихся стран. С

этим явлением связана еще одна важная тенденция городской экономики в развивающихся странах – усиление неравенства.

### **Планирование с учетом последствий развития городской экономики в условиях конкретной ситуации**

Во многих развивающихся странах сходные проблемы городской нищеты и распространения трущоб должны занять ведущее место в повестке дня городского планирования. Оно должно стремиться сократить масштабы нищеты путем осуществления программ в интересах малоимущего населения, в которых делается упор на равноправие, участие общественности и социальную справедливость. Планирование позволяет решать проблемы трущоб и неформальных поселений при помощи программ реконструкции, которые дают возможность создания и улучшения инфраструктуры и предоставления основных услуг, таких как водоснабжение, канализация, вывоз мусора, прокладка дренажных канав, уличное освещение, асфальтированные пешеходные дорожки и улицы.

За редким исключением в городах по всему миру растет неравенство. Городское планирование может решать проблемы неравенства путем перераспределения ресурсов, отдавая приоритетное значение городским районам и населению с низким доходом. Сокращению неравенства в городах будет способствовать, в конечном итоге, строительство школ, обеспечение основных видов медицинского обслуживания, водоснабжения и канализации в бедных кварталах. Городскому планированию в городах развивающихся стран предстоит иметь дело с проявлениями территориально-пространственных проблем, вызванных различными формами социальной изоляции и отчуждения, с которыми сталкиваются мигранты и национальные меньшинства.

В связи с продолжающимся мировым кризисом многие страны находятся в состоянии экономической неустойчивости и переживают спад экономической активности. Это означает, что на государственные про-

граммы городского строительства будет выделяться меньше финансовых средств. В развивающихся странах подобная ситуация окажет отрицательное влияние на программы городского развития, такие как проекты реконструкции и предотвращения строительства трущоб, а также программы восстановления городской среды и сокращения масштабов нищеты. Повлияет это и на задачи по достижению ЦРТ. Все эти соображения подкрепляют важный тезис, что в вопросах городского планирования правительствам необходимо действовать в сотрудничестве с организациями гражданского общества и предприятиями частного сектора, как формального, так и неформального.

В период, когда в результате мирового экономического кризиса в разных странах сокращаются возможности официального трудоустройства, городское планирование может сыграть ключевую роль в обеспечении источников дохода за счет развития городской экономики. Развитие городской экономики предполагает расширение прав и возможностей населения и развитие сотрудничества местных органов власти, местной общественности, гражданского общества, а также частного и государственного секторов в целях стимулирования и повышения уровня экономического развития в конкретно взятой местности. Кроме того, городское планирование создает возможности занятости за счет организации гибкой системы землепользования и зонирования территории, что позволяет использовать землю для разных целей, в отличие от системы монофункционального зонирования территории, по условиям которой не допускаются некоторые виды деятельности.

## **МЕСТОРАСПОЛОЖЕНИЕ ГОРОДА И УГРОЗА СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ И ТЕХНОГЕННЫХ КАТАСТРОФ**

В случае стихийных бедствий и техногенных катастроф города подвергаются серьезной опасности в силу це-

лого ряда взаимосвязанных причин. Начиная с 1975 года, в мире зарегистрировано четырехкратное увеличение количества стихийных бедствий. Информация о нарастании природных катаклизмов поступает со всех континентов, однако в среднем они чаще всего происходят в Африке, где лишь за последнее десятилетие их число выросло в три раза. Количество техногенных катастроф в период с 1975 года по 2006 год увеличилось в десять раз, при этом наибольшее число случаев зафиксировано в Азии и Африке.

Месторасположение города является основным фактором, позволяющим определить вид и цикличность угрожающих ему стихийных бедствий. Восемь из 10 самых густонаселенных городов мира расположены в районах тектонических разломов, и 90% этих городов находятся в местах, подверженных разрушительным ураганам (таблица 3). Прибрежные зоны благодаря удобному расположению отличаются высокой плотностью населения и концентрацией экономической деятельности. При этом, в связи с глобальным потеплением, жители приморских районов подвергаются серьезной опасности в случае повышения уровня моря и экстремальных метеорологических явлений, таких как тропические циклоны и наводнения.

### Развитые страны

Развитые страны подвержены наиболее распространенным видам стихийных бедствий, таким как наводнения, ураганы, землетрясения и извержение вулканов. Для населения развитых и развивающихся стран последствия стихийных бедствий существенно отличаются. В абсолютном выражении развитые страны несут большой экономический урон и незначительные людские потери. Такое положение является следствием крупных капиталовложений в осуществление мер по смягчению последствий стихийных бедствий. Людские потери развитых стран вследствие природных катаклизмов в общем количестве человеческих жертв в мире составляют менее 10%. По сообщениям в 1999 году в США произошло в два или три раза больше стихийных бедствий, чем в Бангладеш; однако в Бангладеш человеческих жертв было в 34 раза больше. Отличительной особенностью развитых стран является наличие высокотехнологичных систем раннего предупреждения, обеспечение готовности к стихийным бедствиям и осуществление мер по уменьшению опасности – всего этого нет во многих развивающихся странах.

Город	Население (в миллионах)	Источники риска стихийного бедствия					
		Землетрясения	Извержение вулканов	Ураганы	Торнадо	Наводнения	Штормовой прилив
Токио	35,2	✗		✗	✗	✗	✗
Мехико	19,4	✗	✗	✗			
Нью-Йорк	18,7	✗		✗			✗
Сан-Паулу	18,3			✗		✗	
Мумбаи	18,2	✗		✗		✗	✗
Дели	15,0	✗		✗		✗	
Шанхай	14,5	✗		✗		✗	✗
Колката	14,3	✗		✗	✗	✗	✗
Джакарта	13,2	✗				✗	
Буэнос-Айрес	12,6			✗		✗	✗

**Таблица 3**

**Десять наиболее густонаселенных городов и источники угрозы стихийных бедствий, 2005 г.**

Источник: Чейф, 2007 г., стр. 116

### Страны с переходной экономикой

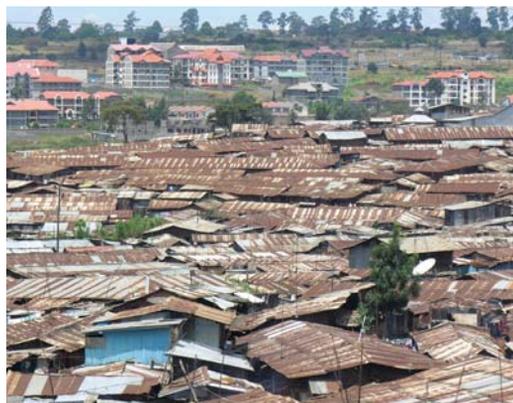
Территории некоторых стран Восточной и Центральной Европы отличаются сложным рельефом местности, и страны расположены в таких местах, где существует угроза природных и техногенных катастроф. Многие из них не имеют выхода к морю, находятся в горах или окружены крутыми горами, спокойствие которых часто нарушает сейсмическая активность, проливные дожди, снежные лавины, оползни и землетрясения. В ноябре и декабре 2007 года в результате сильного наводнения пострадали Сербия, Черногория и Косово. Чаше стали происходить в этом регионе и техногенные катастрофы, например, в марте 2008 года произошел сильный взрыв на складе боеприпасов в Албании.

### Развивающиеся страны

В развивающихся странах за последние тридцать лет произошло наибольшее число природных и техногенных катастроф. С учетом того, что в этих странах урбанизация развивается быстрыми темпами, они подвергают себя повышенной опасности стихийных бедствий в будущем. Города развивающихся стран в разной степени страдают от последствий стихийных бедствий. Это зависит от способности органов власти справляться с ситуациями в период до и после стихийного бедствия. Таким образом, природные катастрофы в развивающихся странах уносят больше человеческих жизней, чем в развитых странах. Практически 98% из 211 миллионов пострадавших в результате стихийных бедствий в период с 1991 года по 2000 год — жители развивающихся стран. Несмотря на то, что в этих странах в абсолютном выражении экономические потери ниже, чем в развитых странах, доля потерь в ВВП страны в 20 раз выше.

### Планирование с учетом угрозы стихийных бедствий и техногенных катастроф

Территориальное планирование служит важным механизмом, который помогает в работе при решении проблем снижения риска стихийных бедствий. Оно создает



**Городское планирование может решать проблемы неравенства путем перераспределения ресурсов**

© ООН-Хабитат

основу для участия местных партнерских организаций в подготовке карт сейсмических районов и обеспечения готовности местного населения. Такая деятельность предусматривает установление партнерских отношений между местными органами власти, общественными организациями и частным сектором. В числе главных вопросов городского развития — снижение угрозы стихийных бедствий. При решении этой проблемы важное значение имеет применение уже известных методов планирования, таких как зонирование городской территории, участие общественности, географическая информационная система и программа обеспечения информации и образования.

Городское планирование играет ключевую роль при разработке строительных норм и правил, обеспечивающих нормы безопасности зданий в условиях городской окружающей среды. В большинстве стран действуют строительные нормы и правила соблюдения минимальных стандартов устойчивости сооружений против стихийных бедствий. Вместе с тем, в некоторых случаях нормы и правила не соответствуют необходимым требованиям. Обеспечение соблюдения строительных норм и правил, в особенности в развивающихся странах, может стать одной из основных задач, с которой предстоит иметь дело планированию.

Городское планирование выполняет важную роль по защите основных инфраструктур и услуг, таких как электроснабжение, водоснабжение и канализация, телекоммуникации, транспортные системы и здравоохранение. Защита таких жизненно необходимых систем инфраструктуры и предоставления услуг влияет на объем работ по реагированию и восстановлению, а также сокращает дополнительные и косвенные расходы, связанные, например, с нарушением товарных потоков и услуг в период после стихийного бедствия в городе.

Городское планирование способствует восстановлению населенных пунктов после стихийного бедствия, ибо муниципальные власти и органы самоуправления наиболее подготовлены к координации действий при проведении восстановительных работ. В период после стихийного бедствия системе планирования важно сотрудничать с местными общественными организациями, агентствами международного развития и гуманитарными организациями. Складывающаяся в период после стихийного бедствия ситуация, в особенности в развивающихся странах, дает городскому планированию уникальную возможность пересмотреть прежние пути городского развития, повысить возможности устойчивого развития населенных пунктов и наладить эффективную работу среди населения по обеспечению готовности к опасности.

Во всех городах мира, в особенности в развивающихся странах, в целях смягчения последствий изменения климата в результате повышения уровня моря необходимо будет принимать меры по адаптации к таким последствиям и их смягчению. Городское планирование может оказать содействие в выполнении ряда таких мер. Меры по адаптации городов влекут за собой необходимость принятия разных по своему характеру мер, таких как укрепление инфраструктуры, перемещение населенных пунктов в другое

место и совершенствование процесса устойчивого городского развития. Меры по смягчению последствий изменения климата за счет сокращения выбросов парниковых газов необходимо принимать немедленно, параллельно с мерами по адаптации. Таковы перспективные направления работы городского планирования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для того чтобы городское планирование могло эффективно реагировать на множество разных ситуаций, складывающихся в городах, урбанизацию важно рассматривать как позитивный процесс. Помимо планирования для быстро растущих городов необходимо будет уделять больше внимания малым и средним городам. Городскому планированию предстоит реагировать на такие проблемы, как резкий рост численности молодежи во многих развивающихся странах, «угасание» городов, стремительное старения населения и мультикультурализм как в развивающихся странах, так и в странах с переходной экономикой. Городскому планированию в двадцать первом веке предстоит решать двойную проблему нищеты и трущоб, а также иметь дело с расширением масштабов неформальной деятельности. В результате последствий нынешнего экономического кризиса станет дефицитным финансирование государственных проектов развития городов и инфраструктуры. Такое положение дел, в свою очередь, указывает на необходимость сотрудничества правительств с общественными организациями и частными предпринимателями при решении вопросов городского развития. Наконец, во всех странах мира, но особенно в развивающихся странах, городское планирование может стать важным механизмом решения одного из главных вопросов городского развития — снижения угрозы стихийных бедствий.

## ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАСПРОСТРАНЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В данной главе говорится о возникновении и распространении городского современного или модернистского планирования. В главе также рассматриваются различные новые или инновационные методы городского планирования, попытки применения которых предпринимаются как в развитых, так и в развивающихся странах. Понятие «планирование в стиле модерн» употребляется применительно к методу городского планирования, получившему развитие в период после промышленной революции 1850-х гг. в Западной Европе и других развитых капиталистических странах. Новые подходы, о которых говорится в настоящей главе, не следует рассматривать в качестве универсальных моделей, применимых в любой ситуации. Планирование имеет свои общие цели, задачи и разновидности, но форма, которую они приобретают, определяется социальными и культурными нормами конкретных городов.

### РАННИЕ ФОРМЫ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Городское планирование так же старо, как и первые поселения, следы которых археологи находят на Ближнем Востоке, в Северной Африке, Латинской Америке, Азии и Африке в районах южнее Сахары.

Ближний Восток – колыбель древнейших городов мира, при этом считается, что первым городом на земле был древний Иерихон. Надо было обладать высокой квалификацией, чтобы приготовить такой строительный материал, как саманный кирпич для строительства домов, или чтобы проложить широкий ров, построить башню и другие найденные в Иерихоне сооружения, а также, чтобы возвести стены, окружавшие и защищавшие город от внешней опасности. Древние города на плодородных землях междуречья Месопотамии достигли вершины развития примерно в 2800 году до нашей эры. Наиболее известный среди них – город-государство Урук – занимал территорию площадью 1 100 акров, в нем проживало не менее 50 000 человек.

В Западной Европе следы самого раннего городского планирования можно встретить в Греции и Италии. Место расположения и структура городов в эпоху, когда существовали эти две цивилизации, диктовались, главным образом, требованиями военной стратегии. Афины, например, были расположены на вершине одиноко стоящего холма, укрепленного крепостными сооружениями. Помимо окружавшей его крепостной стены, были сооружены также Акрополь, служивший большой крепостью, и Агора – центр общественно-

политической и экономической жизни города. В греческих городах улицы имели зигзагообразную форму, пока не появилась «гипподамова система» планировки, ставшая впоследствии главным признаком городов в эпоху Древней Греции и Древнего Рима. Кривые улицы прокладывались специально, по военным соображениям. Прямоугольная схема улично-дорожной сети появилась в греческих поселениях только в VII веке до нашей эры.

В Латинской Америке в глубокой древности существовали городские цивилизации майя, ацтеков и инков. Местом поселения майя был полуостров Юкатан. Это племя приобрело широкую известность приблизительно в 250 году нашей эры, расселившись на юге нынешней территории Мексики, Гватемалы, западного Гондураса, Сальвадора и северной части Белиза. Майя жили в городских поселениях уже в 2600 до нашей эры. Империя инков простиралась примерно на 2 500 тысячи миль от Кито в нынешнем Эквадоре до реки Мауле в Чили. Свидетельством тщательно продуманной древней архитектуры инков служат храмы-пирамиды, дворцы и обсерватории. Городская инфраструктура инков включает правильно спланированные и содержавшиеся в хорошем состоянии пешеходные дорожки, общая протяженность которых составляет 14 000 миль.

Города, относящиеся примерно к 3 500 году до нашей эры, существовали в Мохенджо-Даро в долине реки Инд и в Хараппе (нынешний штат Пенджаб). В городах строились сооружения с пространственными формами ажурной конструкции, создавались тщательно спланированные закрытые дренажные системы и прокладывались широкие мощные улицы. В Древнем Китае города, как правило, строились по прямоугольной схеме улично-дорожной сети. Китайские города нередко были окружены крепостными стенами, как и города Древней Греции. В Древнем Китае вплоть до эпохи династии Тан (618-907 гг. н.э.) соблюдалось жесткое и строго централизованное городское планирование. С началом династии Тан появились децентрализованные схемы планирования.

В Африке до наступления колониальной эпохи процветали многочисленные малые и большие города: Мероэ, Аксум, Кумби-Салех, Тимбукту, Дженне, Ифе и Гао на севере и западе Африки, а также Большое Зимбабве, Килва, Софала, Момбаса и Занзибар – на юге и востоке. Мероэ был основан приблизительно в 560 году нашей эры и служил столицей Мeroитского царства Куш. Вокруг некоторых городов строились каменные или земляные стены. Стены, окружавшие древние города, выполняли три важные функции: они определяли границы населенного пункта, сдерживали его рост и защищали жителей от внешней опасности.

Урбанизация Восточной и Центральной Европы уходит корнями в историю на тысячи лет назад. Один из старейших городов Европы – Несебр (на территории современной Болгарии). На территориальную структуру города влияние в значительной мере оказали греки, создавшие в регионе ряд поселений. Этим объясняются характерные особенности городской планировки, такие, например, как акрополь, храм Аполлона, агора и стена с фракийскими крепостными сооружениями. Долгая история и у Дубровника, основанного в VII веке. В Дубровнике уже в 1272 году существовали разработанные на высоком техническом уровне нормы и правила городской планировки с элементами, позволявшими решать проблемы материального благосостояния населения, здравоохранения и санитарии.



Считается, что первым городом на земле был древний Иерихон

© Стивен Фрейм / айСток

## ВОЗНИКНОВЕНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ В СТИЛЕ МОДЕРН

Планирование в стиле модерн возникло в Западной Европе во второй половине XIX века как реакция на стремительный рост городов и загрязнение окружающей среды в результате промышленной революции. С самого начала на него оказывали влияние две группы факторов – технические и идеологические. Первая группа факторов была обусловлена усилиями планирования по нейтрализации внешних негативных последствий индустриализации и урбанизации. Городское планирование использовалось как средство достижения политических и идеологических целей государства и правящего класса. Для городских жителей со средним и высоким уровнем дохода обычным делом было использование планирования в качестве средства поддержания уровня цен на недвижимость и недопущения в дом «нежелательных» жильцов с низким доходом, представителей этнических меньшинств и торговцев своего квартала.

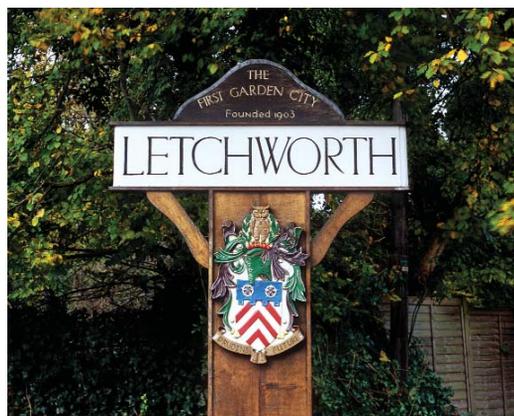
В течение большей части XX века характерной особенностью планирования были следующие три элемента:

- Планирование рассматривалось как выполнение технического задания по разработке планов местности и проектированию населенных пунктов и, следовательно, несмотря на то, что с его помощью решались социальные, экономические и политические вопросы, считалось, что не дело городского планирования вмешиваться в эти проблемы.
- Планирование подразумевало разработку генеральных планов и планов застройки с подробной проекцией застроенного города так, как он теоретически будет выглядеть в окончательном виде.
- Планирование рассматривалось как выполнение технического задания с соблюдением норм и правил, обусловленных конкретным набором ценностей, описывающих среду обитания человека в идеальном виде.

В Великобритании городское планирование на раннем этапе находилось под сильным влиянием радикального и утопического социализма той эпохи и ностальгии по деревенскому укладу жизни в средневековой Англии. Попыткой воссоздания деревенской жизни в городах путем строительства экологически чистых городов стала одна из наиболее популярных концепций планирования того времени, разработанная Эбенизером Говардом, – город-сад.

Во Франции благодаря идеям Корбюзье в 1920-х и 1930-х годах была реализована концепция идеального города в стиле модерн. Идеальный город сверкал чистотой, в нем царил порядок и осуществлялся строгий контроль. Трещины, узкие улицы и зоны многофункционального назначения подлежали ликвидации. Иное представление об идеальном городе существовало в США. Решение проблемы стремительной индустриализации Нью-Йорка, которое предложил Фрэнк Ллойд Райт, приобрело форму застройки низкой плотности, рассредоточения жилья по всему городу с предоставлением каждой семье по небольшому участку земли.

Пространственные формы, предложенные разными системами планирования, были различными, но генеральные планы, на основе которых они строились, имели много общего. Генеральный план функциониро-



**Город-сад** – одна из наиболее популярных концепций планирования своего времени, разработанная Эбенизером Говардом

© Стивен Фрейм / айСток

вал в сочетании с системой архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории, которая служила правовой основой реализации плана. Данная концепция модернизма в планировании, возникшая как реакция на решение проблемы сочетания частного с целым, получила широкое распространение в мире.

## ШИРОКОЕ РАСПРОСТРАНЕНИЕ МОДЕРНИЗМА В ПЛАНИРОВАНИИ

Во многих странах мира системы планирования заимствовались или насаждались из-за рубежа. В некоторых случаях эти зарубежные концепции существенно не изменились с тех пор, как их завезли. Системы планирования строятся, исходя из конкретных данных с учетом места и времени, на которое они рассчитаны, при этом расчеты не всегда соответствуют условиям других стран и не всегда отвечают той ситуации, в которую они попадают.

Идеи планирования в духе модернизма насаждались и заимствовались как в развивающихся странах, так и в странах с переходной экономикой. Основными каналами распространения концепций городского планирования служили колониальные правительства, учебные заведения и научные учреждения, профессиональные ассоциации и печатные издания, агентства международного развития и консалтинговые компании.

### **Страны с переходной экономикой: Восточная и Центральная Европа**

В Восточную Европу индустриализация и урбанизация пришли позже, чем на Запад. Хотя уже в начале XX века страны Восточной Европы стали обращать взоры на Запад в поисках вариантов планирования для решения проблем собственных городов, развивавшихся быстрыми темпами. Советский Союз старался избежать существовавших на Западе неконтролируемых процессов городского развития и концепций городского планиро-

вания, в которых: «... децентрализация, низкая плотность застройки и даже сокращение масштаба городов воспринимались как разумная альтернатива». Поэтому там особое внимание привлекла модель города-сада, предложенная Эбенизером Говардом. Помимо модели города-сада, была заимствована также концепция комплексного планирования, разработанная Патриком Геддесом, и идея работы с генеральными планами.

### **Латинская Америка**

Основное влияние на формы и структуру крупных городов Латинской Америки в течение всего прошлого века оказывали французские концепции городской планировки. Например, следы идей Корбюзье просматриваются в структуре многих городов региона. Один из наиболее известных проектов, реализованных под влиянием идей Корбюзье – проект города Бразилиа, разработанный Лусио Костой, в котором городская территория разделена на функциональные зоны, выстроены закрытые для транспорта кварталы и жилые комплексы многоэтажных домов, созданы многочисленные зоны с зелеными насаждениями и отведен приоритет участникам дорожного движения. Коста использовал идеи Корбюзье в конструкции Дворца Гуштаву Капанемы, построенного в центре Рио-де-Жанейро, и в проекте планировки Бразилиа. С 1900-х годов города в Латинской Америке растут темпами, которые начинают вызывать тревогу, и в пригородах, по мере того, как средний класс осваивает новые жилые районы, ведется стихийное строительство. Чтобы исправить ситуацию, власти изменили модель «город-сад» на модель «пригород-сад», расположенный скорее в черте города, а не за его пределами.

### **Юго-Восточная и Южная Азия**

Некоторые наиболее важные идеи городского планирования пришли из стран, которые никогда не были колониальными державами. Среди них заметное место занимают США. Первым крупным городом в Азии, принявшим американские идеи городского проектиро-

вания, стал Багио, Филиппины. Город проектировал основатель движения «За красивые города», известный чикагский архитектор Дэниел Хадсон Бернхэм. Еще одна американская новинка городского планирования — микрорайон, эта идея пустила глубокие корни в Китае.

Колониальные власти Великобритании строили новые населенные пункты и оказывали влияние на развитие уже существовавших городов в Индии, Шри-Ланке, Малайзии и на Мальдивах. Англичане принесли с собой новые, неизвестные ранее в этом регионе городские формы. При этом понятие пространственной расовой сегрегации, которое должно было отделять европейцев от «прочих других рас», было чуждо для этого региона, даже в такой стране, как Индия, где дискриминация существовала как результат кастовой системы общества. Что касается законодательного оформления новых концепций, то в интересах разработки и реализации принципов планирования англичане способствовали развитию городского планирования, внедрив в регионе собственную нормативно-правовую базу и организационную структуру.

### **Ближний Восток и Северная Африка**

В этом регионе распространению западных концепций и моделей городского планирования в значительной степени способствовали колониальные власти европейских держав. Они столкнулись с проблемой развитых густонаселенных мусульманских городов, обнесенных крепостными стенами, что не давало возможностей дальнейшего роста. Поэтому была разработана новая схема планировки на основе европейских принципов, которая легла в основу создания европейских анклавов. В Алжире, Тунисе и Марокко такая схема городской планировки стала отражением французского стиля городского планирования. В новых районах появились прямые и широкие бульвары, разделявшие городские кварталы, были проложены боковые улицы, обустроены участки территории между жилыми комплексами и выстроены многоэтажные дома, расположенные террасами и вытянувшиеся рядами вдоль

бульваров в центре города. Итальянские и английские колониальные строители разрабатывали более простые схемы, чем французские специалисты.

В целом, западные модели городского планирования привели, как правило, к созданию двух типов городских образований. Мусульманские кварталы (медины), которые остались такими же, как и до колонизации, и новые жилые массивы (или европейские города), отвечавшие интересам европейского населения. Такая ситуация де факто привела к расовой сегрегации по месту жительства.

### **Африка южнее Сахары**

В районах Африки южнее Сахары распространение концепций городского планирования происходило, в основном, в результате британского, немецкого, французского и португальского колониального влияния. Планировка территории с применением зарубежных методов осуществлялась по-разному в отношении разных слоев городского населения. Например, города делились на зоны: жилые кварталы с низкой плотностью застройки для европейцев; жилые кварталы со средней плотностью застройки для африканских чиновников или — как это происходило в Восточной и Южной Африке — для выходцев из Азии и представителей других рас и жилые районы с высокой плотностью застройки для коренного населения. Территориально европейские кварталы находились на некотором расстоянии от африканских жилых районов, очевидно, по медицинским соображениям.

Нередко законодательство в области планирования и решения городских властей о разделении городской территории на зоны полностью повторяло нормы, разработанные в Европе и Великобритании в начале XX века. Во многих африканских странах до сих пор действуют правовые нормы, основанные на законодательных актах в сфере планирования, существовавших в Европе и Великобритании в 1930-х и 1940-х годах, в них внесены лишь небольшие изменения. После деколонизации правительства стран старались

укрепить территориально-пространственное планирование и методы организации землепользования, существовавшие в колониальный период.

### **Проблемы модернистского городского планирования**

Критика в адрес планирования в стиле модерн все чаще раздается в тех самых странах, где данная модель планирования и появилась (в Западной Европе и США). Несмотря на то, что многие страны мира предпринимают совместные усилия в поисках альтернативных путей, модернистское планирование по-прежнему практикуется в различных странах, в том числе там, где этот метод подвергается серьезной критике. Планирование в стиле модерн остается доминирующим методом городского планирования в большинстве стран мира.

Существует ряд проблем, связанных с модернистским планированием:

- Ему не удается приспособиться под тот образ жизни, который ведет большинство населения в стремительно развивающихся, но в основном бедствующих, неформальных городах.
- Оно не учитывает серьезные проблемы XXI века.
- Оно не позволяет общественным организациям и другим заинтересованным сторонам эффективно участвовать в планировании и организации управления городскими районами.
- Соблюдение законодательства, регулирующего планирование в стиле модерн, требует дополнительных, существенных расходов малоимущего населения и, как правило, создает трудности и отнимает много времени.
- В городах развивающихся стран не редкость, когда авторами генеральных планов являются консультанты, живущие или получившие образование в развитых странах. Многие из них имеют недостаточное представление о масштабах нищеты и специфическом характере урбанизации в городах развивающихся странах или, как возможный ва-

риант, они принадлежат к старой школе модернизма.

- Еще одна проблема, связанная с разработкой генеральных планов зарубежными специалистами, заключается в том, что ни планы, ни средства их выполнения не вписываются в рамки городской культуры организации управления.
- Пространственные формы, которые создаются на основе планирования в стиле модерн, усиливают территориально-пространственное и социальное отчуждение и приводят к созданию экологически неустойчивых городов. Во многих городах проекты модернизации связаны с разрушением старых, исторически сложившихся многофункциональных районов, приспособленных для жилья, главным образом, малоимущего и немобильного населения.

Проблемы, связанные с планированием в стиле модерн и изменением экономических и экологических условий в городах, отчасти привели к появлению инновационных или современных методов городского планирования.

## **НОВЫЕ МЕТОДЫ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Изложенные ниже методы не предлагаются как «готовые к использованию» модели и технические решения. Правильно было бы сказать, предлагаются идеи, полученные опытным путем в «конкретной ситуации», которые можно учесть при решении специфических вопросов городского планирования в других странах. Новые методы поделены на семь общих категорий (см. таблицу 4). В значительной степени они пересекаются между собой: в некоторых методах упор делается на процесс, в других – на конечный результат и в отдельных случаях присутствует и то, и другое.

## Стратегическое территориальное планирование

Стратегическое территориальное планирование появилось в Западной Европе в 1980-х и 1990-х годах отчасти как реакция на проблемы генерального планирования. Стратегическое территориальное планирование включает в себя директивный долгосрочный проект планировки территории и общие идеи концептуального характера относительно территории, а не ее детальную планировку. В связи с тем, что план стратегический, основное внимание уделяется только вопросам и зонам, важным для решения общих задач планирования.

Проблема в том, что, когда к власти приходит новая политическая партия или новый мэр города, новый стратегический план нередко откладывается в

сторону, ибо дальнейшая его реализация может восприниматься как выражение доверия политической оппозиции. Если стратегический план не реализуется в комплексе с нормативно-правовым регулированием системы планирования и не влияет на земельные права, как обычно бывает, то в этом случае мало что может помешать частым изменениям стратегического плана или его отмене.

## Территориальное планирование как средство объединения функций государственного сектора

Территориальное планирование выполняет важную роль в решении проблемы объединения различных функций городского управления в единую систему. В

Категория	Тип	Общие характеристики
Стратегическое территориальное планирование	<ul style="list-style-type: none"> <li>Стратегическое территориальное планирование в развитых странах</li> <li>Стратегическое территориальное планирование в развивающихся странах</li> <li>Барселонская модель стратегического территориального планирования</li> </ul>	Влияние на планирование и характер директивного плана. Влияние барселонской модели на городские пространственные формы: крупные, тщательно продуманные городские проекты.
Территориальное планирование как средство объединения функций в единую систему	Новая британская система планирования Комплексное проектирование городской застройки	Влияние на планирование и характер директивного плана. Важное значение роли планирования в системе управления.
Регулирование и организация землепользования	<ul style="list-style-type: none"> <li>Альтернатива принудительному выселению</li> <li>Факторы влияния на участников застройки</li> <li>Организация мест общего пользования и системы предоставления услуг</li> </ul>	Новые методы нормативно-правового регулирования в системе планирования; акцент на урегулирование проблем неформальной деятельности.
Участие общественности и партнерские отношения	Планирование с участием общественности Партнерские отношения	Акцент на процесс планирования и отношения между государством и обществом.
Методы деятельности международных учреждений и интересы конкретных секторов	Программа градостроительного проектирования Секторальные программы	Влияние на планирование и место системы планирования в организационной структуре. Связь секторальных программ с конкретными проблемами.
Новое генеральное планирование		Новые методы планирования и нормы регулирования; влияние на спрос на землю.
Новые пространственные формы	Новый «компактный город» Новый урбанизм	Акцент на городские формы, и снижение внимание к процессам. Реакция на строительство городов в стиле модерн и неустойчиво развивающиеся города.

**Таблица 4**

**Новые методы городского планирования**

новой британской системе планирования, предусматривающей региональную территориально-пространственную стратегию и схему городского развития, акцент делается на децентрализацию решений, а также на объединение функций государственного сектора в единую систему и включение территориально-пространственного аспекта в комплекс мер по отдельным секторам. Цель нового метода территориального планирования, состоящая в «формировании развития территории путем координации политики и решений секторов, оказывающих влияние на развитие территории», существенно отличается от целей прежней системы планирования. В ЮАР главной целью новой системы комплексного планирования развития стало согласование действий департаментов в системе городского самоуправления.

### **Система регулирования и организация землепользования**

С точки зрения регулирования и организации землепользования, наиболее серьезные вопросы в системе городского планирования вызывает проблема неформальной деятельности. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой процесс расширения неформально застроенных городских районов, как правило, рассматривается как нежелательный – такие постройки необходимо ликвидировать и/или установить контроль за планировкой территории. Тем не менее, сегодня широко признано, что данный подход лишь обостряет нищету и социальное отчуждение.

В соответствии с новыми концепциями планирования, предлагаются альтернативные варианты ликвидации неформальных поселений, такие как легализация и реконструкция поселений; государственное инвестирование в развитие магистральных сетей инфраструктуры и изменение структуры развития; проведение работы с предпринимателями в сфере неформальной деятельности и организация обслуживания и обустройства территории, а не принудительное переселение уличных торговцев на организованные рынки,

и сбор информации о повышении стоимости городской земли для ее перераспределения.

### **Участие общественности и партнерские отношения в планировании**

Участие общественности и партнерские отношения между государственным и частным сектором стали важным элементом новых методов планирования. Теоретически, участие общественности в планировании дает населению широкие права и возможности и способствует улучшению городского проектирования. Успешное участие общественности зависит от предпосылок, обусловленных политической ситуацией, правовой базой и наличием ресурсов. На уровне сотрудничества между городскими кварталами успешно применяется метод совместной оценки городского развития и доступный для всего населения метод совместного обучения и совместных действий, затем следует метод планирования с помощью организации общественных действий. На городском уровне одним из наиболее известных новейших методов планирования на основе сотрудничества является подготовка бюджета с участием общественности. Впервые такой подход был апробирован в Порту-Алегри, Бразилия, впоследствии его стали применять и в других странах мира.



**Теоретически, сотрудничество в мероприятиях по планированию предоставляет общественности широкие возможности и способствует улучшению городского проектирования**

© ООН-Хабитат

## Методы, предлагаемые международными организациями

На протяжении последних двух десятилетий некоторые международные организации предпринимали попытки решать проблемы современного городского планирования за счет включения специальных программ и методов планирования в системы местного самоуправления.

### ■ Программа градостроительного проектирования

Программа градостроительного проектирования учреждена в 1986 году Всемирным банком совместно с Комиссией по населенным пунктам ООН (ООН-Хабитат), на сегодня это крупнейшая в мире программа градостроительного проектирования. Программа направлена на оказание технического содействия и укрепление потенциала по пяти основным направлениям: городская территория, городская окружающая среда, городское финансирование, городская инфраструктура и городская нищета. Подобно другим концепциям планирования последнего времени, в программе делается попытка возложить обязанности в сфере планирования на все департаменты городского управления, а не только на один отдел; оказывать содействие сотрудничеству с общественностью в принятии решений; способствовать развитию стратегического мышления в планировании и увязывать планы местных органов власти с их выполнением, руководствуясь планами действий и бюджетами.

### ■ Секторальные программы

Наиболее важное значение представляют:

- *Программа локализации Повестки дня на XXI век:* программа принята по итогам встречи на высшем уровне по проблемам Земли в 1992 году. В ней предусматривается оказание долгосрочного содействия городам второго плана в качестве меры, направленной на включение или усиление в городских планах вопросов охраны окружающей среды.

- *Программа устойчивого развития городов:* совместная программа ООН-Хабитат и ЮНЕП, направлена на повышение потенциала местных органов власти в сфере планирования и организации мероприятий по охране окружающей среды.
- *Программа «За безопасные города»:* программа предпринята по инициативе ООН-Хабитат в целях решения проблем городской преступности и насилия путем укрепления потенциала местных органов власти по профилактике преступности.
- *Программа уменьшения угрозы стихийных бедствий:* учреждена ООН-Хабитат в целях оказания содействия странам в период восстановления после стихийных бедствий и войн.
- *Программа «Здоровые города»:* программа принята по инициативе Всемирной организацией здравоохранения, направлена на улучшение, развитие и поддержание в городах благоприятных для здоровья условий окружающей среды.
- *Глобальная кампания по управлению городами:* инициирована ООН-Хабитат в 1999 году в целях стимулирования городского планирования в интересах малоимущего населения и обеспечения равенства. Ее цель – реализация идеи создания городов для всех слоев населения.



**Важное значение имеет продвижение стратегии достижения равенства полов в число главных вопросов местных органов власти и планирова**

- *Глобальная кампания по обеспечению гарантий владения жильем*: инициирована ООН-Хабитат в 2002 году в целях улучшения условий жилья городского малоимущего населения путем обеспечения гарантий владения жильем в неформальных поселениях.
- *Стратегия развития городов*: осуществляется ассоциацией «Союз городов», стратегия развития городов направлена на оказание поддержки местным органам власти в подготовке комплексных долгосрочных и текущих планов городов при участии всех секторов.
- *Решение гендерных проблем*: программа предусматривает оказание содействия в рассмотрении гендерных проблем в числе основных вопросов местных органов власти и планирования. Примерами служат программы подготовки бюджетов с участием представителей мужского и женского населения и проведения мероприятий по обеспечению безопасности женщин.

### **Новые формы генерального планирования**

В некоторых странах сохраняются традиционные генеральные планы и системы нормативно-правового регулирования, но применяются эти механизмы по-новому. В Бразилии считают, что «новые» генеральные планы отличаются от старых тем, что их разработка организована по принципу «снизу-вверх» и в подготовке планов принимает участие общественность, планы ориентированы на обеспечение социальной справедливости и направлены на противодействие спекуляции земельными участками. Появился новый важный механизм правового регулирования — особые зоны общественных интересов. Этот правовой механизм используется в отношении территорий, затрагивающих «интересы общества». Он применяется с учетом динамики развития рынка недвижимости в целях обеспечения контроля доступности земли, социального жилья и защиты малоимущих слоев населения

от потери права собственности в случае падения рынка и спекуляций.

### **Новые городские формы: «компактный город» и «новый урбанизм»**

В большинстве стран нормой строительства считается низкая плотность застройки и разрастание городов, тем не менее, в мире все чаще получают поддержку идеи «компактного города» и «нового урбанизма». В общегородском масштабе метод компактного строительства свидетельствует в пользу средней и плотной застройки. Широкое распространение получили меры по сдерживанию роста городского строительства и, как правило, они проводятся в жизнь путем установления конкретных границ города или городской черты в целях сохранения природных ресурсов за городом и стимулирования плотной застройки в пределах города.

Новый урбанизм основан на аналогичных принципах развития территории, но в пределах городских кварталов. Это идея многофункционального города с точечной застройкой и разными типами жилых зданий, компактными формами, привлекательной общественной средой, безопасным для пешеходов уличным ландшафтом, четко определенными узловыми центрами и различными видами транспорта на выбор. Предприятия культурно-бытового обслуживания — медицинские учреждения, библиотеки, предприятия торговли, государственные службы — находятся в непосредственной близости от узловых пересадочных станций общественного транспорта и основных пересечений дорог, что создает максимальные удобства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Люди всегда со знанием дела планировали места поселений и так же будут поступать и впредь в обозримом будущем. Однако на протяжении последнего столетия городское планирование было тесным образом связано с глобальными процессами развития колониализма и империализма, и использовалось не в целях создания функциональных, устойчиво развивающихся городских центров. Таким образом, в разных странах мира были восприняты модели планирования, не вполне отвечавшие местным условиям. В свою очередь, проблемы

планирования в стиле модерн привели к появлению новых методов. Краткий обзор новейших методов городского планирования в разных странах сделан не для того, чтобы предложить универсальные решения, приемлемые в любой ситуации, а для того, чтобы выяснить, не появляются ли в разных странах общие для всех стран концепции. В данной главе делается предположение, что общность взглядов в мире существует и что местные органы власти в разных странах сами определяют, смогут ли эти концепции принести пользу в условиях конкретной ситуации каждой страны.

## ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ПЛАНИРОВАНИЯ

В разных странах организационные и правовые структуры, в рамках которых функционируют системы планирования, существенным образом различаются между собой с учетом ситуации, в которой осуществляется управление, и его истории. Цели планирования и методы их достижения формируются в условиях конкретной ситуации, в которой осуществляется городское управление. Тут находит свое отражение позиция общества в отношении следующих вопросов: как должны развиваться городские районы; как должны распределяться материальные блага, полученные в результате городского развития, и каким по мере развития города должно оставаться соотношение между правами человека и интересами общества. В отношении этих вопросов между различными слоями общества, как правило, возникает напряженность и конфликты. Активными участниками и факторами в этой борьбе нередко становятся городские планирующие органы и практика планирования.

В данной главе содержится обзор тенденций последнего времени в развитии отношений между системой планирования и городским управлением, роли планирующих органов и организационного оформления методов планирования. Здесь также рассматриваются также вопросы, как значение законодательной базы и систем землепользования и земельной собственности, на

которых строится планирование, регулирующие функции планирования и его роль в структурах власти, а также значение нормативно-правового регулирования, ресурсов, площадок взаимодействия и заинтересованных сторон, участвующих в реализации городских планов и политики планирования.

### ПЛАНИРОВАНИЕ И ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Современные городские системы характеризуются сложным переплетением взаимосвязей между субъектами деятельности, учреждениями, функциональной деятельностью и организациями, занятыми планировкой территории. Одна из основных тенденций связана с попыткой переосмысления отношений между структурами власти и обществом. В последние десятилетия структурная перестройка городского управления нашла отражение в ряде таких вопросов как:

- Относительное снижение роли властей в организации управления социальными и экономическими отношениями;
- Выполнение неправительственными организациями ряда функций государства на разных уровнях территориального планирования;

- Изменение иерархической формы структуры управления и переход на более гибкие формы развития партнерских отношений и связей;
- Смещение акцента с предоставления услуг государственными структурами и переход к разделению обязанностей и организации предоставления услуг государством и гражданским обществом; и
- Децентрализация власти и делегирование правительством полномочий региональным и местным властям.

Указанные тенденции способствовали тому, что в планировании стало участвовать больше заинтересованных сторон, и в то же время они привели к раздроблению организационной структуры проектирования, увеличению количества ведомств, сложному переплетению отношений, изменениям в системе связей, неравномерному распределению обязанностей в различных эшелонах власти и департаментах государственной администрации, а также в неправительственных организациях, что привело к усилению роли рыночных сил и путанице, когда невозможно разобраться, «кто чем занимается».

С учетом множества участников деятельности и интересов, вовлеченных в работу по организации планирования будущих городов, становится очевидным, что планирование — это не только разработка концепций, принципов политики и программ, но и их реализация на основе коллективных действий. Именно в этом контексте планирование рассматривается как форма городского (или местного) самоуправления, и как результат, тесно связано с соотношением сил.

Эффективность городского планирования и городского управления зависит не только от взятого на себя руководства и способностей осуществлять контроль за выполнением генерального плана, но и от силы убеждения, благодаря которой можно мобилизовать различные заинтересованные организации и руководящие круги в целях содействия коллективным интересам. Вероятность предоставления прав и возмож-



**Городское планирование – одна из главных обязанностей местных органов власти, как, например, в шанхайском Управлении городского планирования в Китае**

© Мик Райан / Алами

ностей выше в том обществе, где существует децентрализованная власть и ее деятельность носит открытый характер, что позволяет пользоваться принципом сдержек и противовесов. Там, где нет местной власти или отсутствует ее отчетность и открытость, а гражданское общество слабое, спор между тем, кто «имеет право» и «имеет право контроля», обычно решается в пользу последнего. В таких случаях урегулирование вопросов проектирования застройки населенного пункта становится средством нажима, а не компромисса.

В развивающихся странах, начиная с конца 1990-х годов, «надлежащее городское управление» стало святым делом развития, и планирование считается его ускорителем. В то же время в мире все чаще признают, что городского управления — не просто управленческий процесс, а крайне политизированная борьба за распределение ресурсов и обеспечение качественного состояния городов. Важно также отметить, что при всем том, что укрепление потенциала городского управления способствует повышению эффективности системы и практики городского планирования, усилия по совершенствованию систем и методов планирования могут способствовать укреплению потенциала городского управления.

## ПЛАНИРУЮЩИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОФОРМЛЕНИЕ МЕТОДОВ ПЛАНИРОВАНИЯ

Городское планирование, как сфера деятельности городского управления, осуществляется с помощью широкого круга институтов гражданского общества, и планирование также не остается безучастным к их деятельности. В широком смысле, делая упор на общественные институты, когда речь идет о развитии планирования, внимание, согласно существующим нормам и порядкам, следует уделять «конкурирующим рациональным методам» различных участвующих в этом процессе организаций. Учреждения «системы» планирования уже сами по себе активно стимулируют эти процессы, принимая одни нормы и отклоняя другие. Важно также признать, что эти институты сами постоянно находятся в процессе эволюции, когда взаимодействуют между собой и сталкиваются с вопросами, касающимися решения проблем изменения мира.

В узком смысле, институты – это организации и учреждения, которые занимаются конкретными проблемами и осуществляют деятельность в пределах широкого круга определенных нормативов и методов работы. Система планирования и ее специализированные организации и учреждения подпадают под такое понятие институтов. Официальные системы планирования обладают определенным набором публичных и частных прав, правами государственных учреждений и имеют свои собственные механизмы координации действий и нормативные требования, которые определяются органами политической и законодательной власти.

Большинство ныне существующих систем планирования были разработаны в развитых странах в середине XX века. Они основаны на том, что выполнение функций в системе управления суверенного государства строится по принципу иерархии. Действовавшая в мас-

штабах страны правовая база создавала основу регулирования землепользования, давала право объединять земельные участки и обеспечивала баланс интересов между публичными и частными правами при осуществлении деятельности, связанной с землепользованием и застройкой земли. В масштабах страны определялись также основные задачи национальной политики и предоставлялись гранты и субсидии для освоения конкретного участка земли. Муниципальным органам власти поручалось готовить планы с кратким изложением местной стратегии развития в свете политики высших эшелонов власти, а также с учетом местных условий. Муниципальные власти должны были также заниматься вопросами, связанными с застройкой и регулированием застройки земли в рамках требований системы планирования, установленных на национальном и региональном уровне. Только после этого можно было считать, что факт освоения участка земли состоялся согласно условиям, оговоренным в официально согласованных планах. Во многих странах, как и следовало ожидать, этот механизм действительно работал. Вместе с тем во многих других местах встречались различного рода неувязки.

В системе планирования не существует единой «модели» организационной структуры. Соответствующую структуру необходимо создавать в конкретных условиях с учетом перспектив развития городского хозяйства. При этом, несмотря на широкий круг различных проблем, существует ряд важных вопросов, для решения которых можно создать или разработать эффективную систему планирования. Они рассматриваются ниже.

Впрочем, реально процесс городского планирования – это уже результат взаимодействия официально существующей структуры системы планирования с другими сферами деятельности городского хозяйства, как формальными, так неформальными. Нередко звучат критические замечания, что практика не дает результатов, прогнозируемых проектировщиками, занятыми в системе планирования. Зачастую это происходит из-за

того, что разработчики проектов не учитывают в рамках существующей организационной структуры условия конкретной ситуации с присущими ей противоречиями и конфликтами. В последнее время, следуя общим тенденциям децентрализации управления, некоторые разработчики проектов добиваются большей гибкости планирования в рамках местного самоуправления. Данная практика широко используется в Бразилии.

## ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ

Существующие в разных странах правовые системы выполняют главную роль в определении масштабов, характера и места нормативных требований системы планирования. Они определяют систему городского управления, создают систему планирования и регулирования застройки территории и определяют права городских планирующих органов и руководства. В последние годы каждое законодательство в области планирования находится в значительной степени под влиянием международных соглашений по правам человека и национального законодательства по правам человека.

Правовая система важна, например, при разрешении споров, связанных с планированием. В некоторых странах, например в США, как часто отмечают, законодательство стало главным механизмом формирования политики в сфере городского планирования. В других странах правовая система воздействует через результаты решений различных судов и контроль за исполнением правил, узаконенных этими решениями. Похоже, что судебные тяжбы вокруг проблем планирования, становятся глобальной тенденцией. Это совершенно ясно видно в развитых странах, хотя возможность судебного разбирательства имеет важное значение и в тех случаях, когда возникают коллизии между обычным и процессуальным правом.

Если говорить о малоимущем населении, то государственные учреждения не удовлетворяют их запросам и/или являются, по их мнению, неэффективными и незаконными. Например, во многих странах Африки все чаще можно слышать, что правовая система регулирования отвода земли под жилищное строительство, настолько перегружена бюрократическими процедурами, нормами и правилами, что земельные участки, согласно утвержденным планам выделенные на строительство жилья, становятся недоступными, и их недостаточно для строительства жилых кварталов для малообеспеченного населения. Если дело обстоит именно так, появляются неофициальные пути обеспечения потребностей и возможностей, такие, например, как незаконное освоение земли, раздел земельных участков и захват с целью использования в личных интересах земли, выделенной для общественного пользования.

В законодательстве разных стран мира, равно как и в культуре соблюдения правовых норм, существуют огромные различия. Например, граждане США считают правовую систему важным гарантом прав человека. В других странах она нередко воспринимается как нечто «пришрое», далекое и неспособное оценить тот мир, в условиях которого проживают всю жизнь бедные слои населения. В связи с этим, незаконный раздел земли обычно считается более эффективным и справедливым решением, нежели обременительная процедура коррумпированной системы планирования с дефицитным финансированием.

Таким образом, при разработке или пересмотре системы планирования важно учитывать, что регулирующая роль планирования строится на основе правовой системы, которая определяет ряд основных вопросов, в том числе:

- Кто обладает правом освоения земли, и какое место данное право занимает в организационном отношении?
- Какие существуют положения в отношении отвода земли под городское строительство?

- Какие существуют положения, предоставляющие соответствующим заинтересованным сторонам право участвовать в принятии решений по вопросам планирования и высказывать возражения?
- Каким образом и в какой мере общество получает выгоду от реализации программ строительства частным сектором?
- Как разрешаются спорные вопросы?

## ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ИМУЩЕСТВО И ЗЕМЛЮ И ПРОЕКТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Нормативно-правовое регулирование в системе планирования лежит на стыке общественных интересов, деятельности организаций, занимающихся вопросами имущественных и земельных прав, и хозяйственного освоения земли. Поэтому, чтобы понять практику, связанную с городским планированием в условиях конкретной ситуации, необходимо учитывать, во-первых, конкретную организационную структуру в сфере имущественных и земельных прав и, во-вторых, динамику развития деятельности по освоению территории. В разных местах оба эти аспекта проявляют себя по-разному, как в самой стране, так и в отношениях между странами. Данный вопрос имеет особенно важное значение, поскольку именно эти структуры отвечают за существующее в обществе вопиющее неравенство. Например, в Великобритании крупные землевладельцы играли важную роль в развитии процесса урбанизации в XIX веке. В отличие от этого, в середине XX века урбанизация в Швеции и Нидерландах находилась в руках государства, и все земли, предназначенные под строительство, находились в государственной собственности. Данный факт оказал серьезное влияние не только на характер урбанизации, но и на формирование строительных компаний, которые впоследствии стали определять политику жилищного строительства.



**Содержать учетную документацию в порядке важно для эффективной деятельности планирующих органов**

© Уайлдскейп / Алами

В городских условиях права собственности превращаются в сложный клубок проблем. В большинстве больших и малых городов существуют различные системы имущественных и земельных прав. Помимо официальных прав собственности, действуют также обычное право и право, определяемое по признаку конфессиональной принадлежности, а также различные виды неформального права собственности. Ведутся также споры между различными общественными «институтами» относительно того, какая система права имеет превалирующее значение.

Задача системы планирования – обеспечить для общества преимущества в результате участия в данном процессе влиятельных субъектов деятельности, как в экономическом, так и в политическом отношении. Иногда можно слышать, что система планирования должна играть роль в «ослаблении» рыночных циклов путем

стабилизации прогнозов, обеспечения в достаточном количестве земельных участков под застройку и в интересах экономики, может быть, даже действовать в «противофазе циклу».

В районах, где в целях улучшения жилищных условий постоянных жителей осуществляется реконструкция, малоимущие горожане обычно считают выгодным продать жилье, чтобы получить непосредственный доход, оплатить долги или высвободить оборотные средства и переехать в какой-нибудь менее удобный и менее обеспеченный жилой район.

Подобная практика заставляет городское планирование искать пути «управления» рынками земли и недвижимости и строительством в целом; уменьшать износ в результате эксплуатации; более справедливо распределять «права на город»; создавать благоустроенные и удачно расположенные кварталы и вести переговоры с целью получения преимуществ для общества.

## СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ, ПЛАНИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ

Сфера деятельности, получившая название «система планирования», связана с учреждениями, процедурами, механизмами и документами, которые действуют с разрешения государства, существуют на законном основании и имеют отношение, главным образом, к правам на строительство и использование жилья, земли и недвижимости. При всем разнообразии норм и правил основной вопрос при разработке систем планирования заключается в том, какое место занимает «власть» законодательства в системе городского управления и каким образом оно исполняется. Обычно считают, что права заложены в решениях, которые принимают местные органы власти, и в правовом обеспечении судебной власти. Впрочем, существует еще один фактор властных полномочий — общественное признание.

Система планирования действует на разных уровнях территориального планирования, начиная от страны и заканчивая городскими кварталами. Считается, что официально «органы» системы планирования входят в состав местного самоуправления. Однако существуют значительные различия в отношении того, на каком уровне городской власти и на каком направлении деятельности несет ответственность система планирования. Существуют также различия относительно организационного места принципа «сдержек и противовесов» в планирующих органах. Например, в Китае, Великобритании, Японии и некоторых странах с переходной экономикой, где существует система централизованного планирования, правительство страны обладает широкими полномочиями в сфере планирования и принимает решения об окончательном утверждении городских планов.

На практику планирования серьезное влияние оказывает распределение обязанностей в рамках структуры системы планирования. В государственной системе, например, в законодательном порядке определяется, кто обладает правом применения и изменения различных методов планирования и осуществления контроля за их применением другими инстанциями. В разных странах существуют разные варианты, однако ответственность чаще всего лежит на нескольких уровнях власти и распространяется на другие государственные учреждения и частные организации. С одной стороны, в таких странах, как Австралия, Канада и США, на государственном уровне действует закон о предоставлении полномочий, или принимается судебное решение, что позволяет муниципальным и региональным органам власти разрабатывать свои методы. С другой стороны, правительства таких стран, как Камбоджа, Китай, Япония и Великобритания, осуществляют строгий контроль над системой и практикой планирования. Аналогичным образом, в англоязычных африканских странах южнее Сахары организационная и нормативно-правовая базы городского планирования в большинстве случаев входят в функции государства,

а в странах с федеральной системой правления – одновременно в функции государства и провинций. В тех случаях, когда местные органы власти обладают широкой автономией, ведущая роль принадлежит муниципалитету и департаменту городского планирования. Примером в этом случае служит Барселона, Испания, где произошли серьезные преобразования, и широко известный случай «подготовки бюджета с участием общестственности» в Порту-Алегри, Бразилия.

Помимо официальных и принятых в законодательном порядке программ планирования, широкое распространение в мире получила тенденция создания специальных «партнерских» организаций, занимающихся конкретными задачами строительства. В отдельных случаях организации, неофициально созданные по инициативе местного населения или гражданского общества, признаются де факто «планирующими организациями» (см. вставку 3).

Многие страны мира делают акцент на децентрализацию власти и передачу полномочий местному самоуправлению. В таких странах Африки, например, как Ботсвана, Эфиопия, Кения, Нигерия, Танзания и Уганда, в 1980-х и 1990-х годах вступили в силу законы о передаче функций, полномочий и предоставления

### Вставка 3. Инициативы гражданского общества в сфере планирования в Кобе, Японии

До последнего времени в Японии обязанности местного самоуправления и городского планирования были недостаточно развиты. В результате борьбы гражданского общества в 1960-х годах в защиту заброшенных кварталов старой части города в Кобе власти стали использовать новые методы управления в районе, где для обеспечения перемен инициативу в разработке основных принципов благоустройства района взяли на себя горожане. Эта инициатива получила в Японии известность как «масцзукури» или «благоустройство городских кварталов». Таким образом родилась своего рода система планирования по принципу «снизу – вверх». Благодаря этой инициативе в Кобе появился на свет неофициальный «генеральный план», который впоследствии был официально оформлен в виде закона страны и который дал право пользоваться новым методом. Полученный опыт, начиная с 1980-х годов, оказал влияние на новые методы управления местных органов власти как в Кобе, так и в Японии в целом.

Источник: Хилли, 2008 г.



**В развитых странах широко распространена практика публично вывешивать заявления на проведение строительных работ**

© Питер Титмус / Алами

услуг непосредственно на места. Европейские страны, такие как Франция, Италия и Испания, также прошли этап передачи полномочий региональным органам власти, хотя и с разной степенью автономии. При этом децентрализация власти чаще всего происходила без особой нагрузки на ресурсы местной власти.

С учетом сложного характера современных городских систем, возможности эффективного городского планирования зависят от координации действий зависящих друг от друга участников данного процесса, как в рамках, так и вне рамок государственной структуры управления. В настоящее время официальные функции управления, связанные с градостроительством, распределяются, как правило, между разными эшелонами государственной власти и департаментами в системе

городского самоуправления, а также между местными властями и правительством страны. Эти функции затрагивают также отношения, выходящие за пределы региональных и национальных границ. Обеспечение горизонтальной и вертикальной координации между органами власти различного уровня и между государством и неправительственными организациями, а также объединение различных функций и обязательных процедур стало серьезной проблемой эффективного управления.

## ПОДГОТОВКА И ВЫПОЛНЕНИЕ ПЛАНА

Городское планирование часто критикуют по поводу того, что вопросам реализации планов не уделяется должного внимания. Проблемы с реализацией возникают, в частности, в тех случаях, когда разработка планов осуществлялась в силу выполнения обязательств, необходимости соблюдения установленных законом норм и по другим причинам или в связи с выполнением крупного политического проекта. Традиционное генеральное планирование отождествляло выполнение плана с осуществлением контроля за развитием городской системы. Согласно более широкому подходу к планированию, процесс планирования рассматривается как совместное обучение всех участвующих в этом процессе сторон. С этой точки зрения, методы выполнения планов не ограничиваются только лишь мерами регулирования и финансирования, они включают в себя и другие средства, такие как совместная деятельность.

При выполнении основных задач городского планирования необходимо направлять усилия на мобилизацию и координацию действий с привлечением различных средств и ресурсов. В таблице 5 показаны необходимые средства и ресурсы для выполнения каждой задачи.

Как отмечалось выше, значение плана во многом зависит от юридической силы, данной ему в соответствии с законом в результате решения правительства



**Предоставление или отказ в предоставлении разрешения на проектные работы – важный механизм архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории**

© Джон Китс / Алами

страны или с учетом общепринятой практики. В тех системах планирования, где право застройки закреплено в специальном решении о зонировании территории (как в некоторых штатах США), планы, содержащие такое положение, имеют существенное значение при решении вопроса, какие работы разрешается производить на земельном участке. В более гибких системах планирования (таких, как в Великобритании) план – это скорее информационный механизм, или констатация пожеланий, что городские власти хотели бы видеть построенным в конкретном месте.

В последние десятилетия произошло значительное смещение с масштабного генерального планирования в сторону планирования, ориентированного на принятие решений с участием общественности и с упором на конкретные городские районы и проекты. Это привело к отделению ориентировочных стратегий раз-

вития городских районов от планов, в которых предоставляются права на конкретную застройку. Во вставке 4 приводится интересный случай из итальянской практики, иллюстрирующий попытку подобного выделения в стране, имеющей давнюю традицию генерального планирования в городах, где раньше вопросы городской стратегии рассматривались в сочетании с распределением прав на застройку.

Как уже отмечалось, нормы и правила городского планирования – важнейший механизм системы планирования. Правила застройки нередко объединяются с нормами и правилами градостроительства. Последние приобретают все большее значение в целях, как стимулирования рациональных методов строи-

тельства, так и признания роли соответствующих строительных технологий в развивающихся странах. Местные органы власти, как правило, обладают и другими важными юридическими правами. Один комплекс правил касается **объединения участков земли** под проекты крупной застройки или новой застройки старых районов. Другой важный механизм, который обычно связан с предоставлением разрешения на застройку, позволяет обсуждать условия **вклада застройщика** в развитие инфраструктуры или выполнение других задач по благоустройству городских районов. Существуют также возможности **обжалования** указанных нормативных решений, которые существенно отличаются в разных странах мира.

Задача	Методы
Постоянное регулирование происходящих перемен в городской окружающей среде	Ограничения (т.е. определение границ и т.п.) Требования (т.е. определение благоприятных для общества факторов) Организация управления «в пределах улицы»
Стимулирование строительства	Застройка непосредственно государственным сектором Приобретение правительством недвижимости и земли под застройку Применение финансовых стимулов Усилия по мобилизации и координации деятельности
Стратегия, политика и планы	Знания и информация Подробный перечень основных принципов и критериев Планы и перспективы Подготовка планов, обладающих «силой закона» Меры по координации деятельности

**Таблица 5**

**Задачи и методы планирования**

Источник: частично приводится по книге Личфильда и Дарина-Драбкина, 1980 г.

**Вставка 4. Реформа системы планирования в Ломбардии, Италия**

В начале 1990-х годов, после серии крупных коррупционных скандалов, связанных с денежными выплатами строительных компаний политическим партиям, в Италии развернулась деятельность, направленная на разработку новых, стратегически ориентированных и технологически эффективных методов городского планирования. Регионы получили право определять механизмы планирования, а муниципалитеты получили подкрепление в виде права избирать мэров. В планирующих органах Италии широко обсуждались вопросы, как преодолеть негибкость основного механизма планирования – *piano generale regolatore* – генерального плана городского строительства, в котором одновременно решались вопросы стратегического развития территории и конкретного зонального деления городской территории.

Работу параллельно проводили руководство административной области Ломбардия и городской совет Милана, которые разработали новый комплекс механизмов планирования. Они выделили в отдельные документы стратегический план (начиная с 2005 года, называется плановым документом, *documento di piano*) и перечень прав и ограничений на застройку, ставших предметом плана мер регулирования, *piano delle regole*. Эти планы дополнялись планом системы предоставления услуг, *piano dei servizi*. Цель третьего плана состояла в том, чтобы определить потребности в инфраструктуре, как в материальном, так и в социальном отношении. Эти потребности легли в основу практики публичного объявления тендера на производство работ в сфере услуг. Указанные три документа составили основу комплексного плана нового типа – плана управления территорией или *piano di governo del territorio*, который впоследствии пришел на смену прежнего генерального плана городского строительства, *piano generale regolatore*.

Источник: Хили, 2007 г., стр. 110-113.

Важный вопрос эффективного городского планирования – согласованность стратегии, политики и конкретных предложений с ресурсами, позволяющими решить намеченные задачи. В систему планирования постоянно привлекаются все новые и новые финансовые меры. В течение длительного времени правительства применяли финансовые меры стимулирования и сдерживания строительства в различных районах страны, регионов и городов. Такие меры стимулирования нередко применяются наряду с ослаблением мер по ограничению проектных работ в конкретных районах, например, в зонах обеспечения занятости в США, зонах свободного предпринимательства в Великобритании и специальных экономических зонах в Южной Азии. При этом финансовые меры можно применять и в целях извлечения выгод для местного населения в результате застройки. В тех случаях, когда строительство ведут в основном частные застройщики, получила развитие практика проведения переговоров и достижения договоренностей относительно конкретного распределения расходов по принципу «кто и за что платит».

В связи с возможностью заключения «закулисных» сделок или использования сильными застройщиками слабых муниципалитетов в переговорах по вопросу использования общественных территории, родилась идея применения альтернативного механизма в виде определенной стандартной платы, в зависимости от размера и масштабов строительного объекта. Такая плата взимается в виде налога, и в этом случае сохраняется вероятность того, что деньги попадут в государственную казну или общие муниципальные фонды. Или же плата взимается в виде целевых сборов на создание специальных общественных основных фондов. Таким образом, в условиях надлежащего городского управления выплата застройщиком денежных взносов – это возможность реагировать на внешние факторы, возникающие в результате конкретных обстоятельств.

Сложной задачей является осуществление мер по координации и интеграции деятельности, такие меры должны находиться в центре внимания эффективного

городского планирования, и эта работа требует большого опыта. Во многих странах мира отсутствие достаточно квалифицированных кадров, обладающих необходимыми навыками и профессиональными знаниями, служит серьезным сдерживающим фактором эффективного городского планирования. В качестве исключительного примера можно привести Камбоджу, где из-за отсутствия профессиональных знаний и рабочей силы после прекращения в конце 1990-х годов международного финансирования пришлось приостановить работы в сфере городского территориального планирования. Во многих других развивающихся странах дефицит местного квалифицированного персонала и утечка кадров служат основным тормозом на пути развития эффективного городского планирования.

Важно, чтобы меры планирования были связаны с правильным пониманием местных условий. Городские территории даже в одном регионе страны могут отличаться географически и экономически. Поэтому, разрабатывая систему планирования и осуществляя его в условиях конкретной городской ситуации, важно уделять внимание:

- **Сообществам и местным общественным организациям**, которые работают на конкретных направлениях деятельности и занимаются решением задач городского развития и реализацией планов;
- **Заинтересованным сторонам**, чья деятельность, интересы и ценности зависят от решения вопросов городского развития; и
- Существующим **площадкам взаимодействия** между заинтересованными сторонами и партнерскими организациями.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Организационная структура системы городского планирования оказывает серьезное влияние на методы работы и конечные результаты. Следовательно, когда «учишься на опыте других», важно понимать местную специфику. Имея в виду это обстоятельство, следует отметить некоторые уроки общей стратегии:

- В программах по совершенствованию систем планирования следует уделять особое внимание динамике развития определенных организационных структур в конкретных странах, регионах и городах.
- Важно учитывать, каким образом планирующие органы связаны с официальными и фактическими правительственными ведомствами и, в частности, важно учитывать степень децентрализации власти и возможности горизонтальной и вертикальной координации политики.
- Системы планирования применительно к использованию инвестиционных средств и нормативного расходования ресурсов необходимо строить на основе принципа сдержек и противовесов с целью сдерживания самовольного принятия мер планирования влиятельными организациями.
- Системы планирования нуждаются в поддержке нормативной базы, определяющей права и обязанности, однако при этом желательно избегать излишней юридической казуистики и связанных с нею строгих мер и процедур, требующих массу времени.
- Меры планирования, в случае если они дают практические результаты, выполняют важную роль в формировании конъюнктуры рынка земельной собственности и недвижимости.
- Регулирующая функция систем планирования должна действовать активно и как единое целое в комплексе с функцией инвестирования в целях высвобождения потенциала различных участвующих в этом процессе субъектов деятельности и оказания содействия в городском развитии.
- В случае если системам и методам планирования не хватает эффективности, уважения и доверия, вначале целесообразно сосредоточить усилия на осуществлении мер, которые дадут очевидные преимущества многим горожанам и создадут почву для большего уважения в будущем.

## ПЛАНИРОВАНИЕ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ПОЛИТИКА

Основная тема данной главы — участие общественности и политика (в той мере, в какой она касается планирования). В главе рассматриваются формы участия населения в городском планировании, масштабы и характер участия общественности в городском планировании в различных странах мира и в различных политических ситуациях, а также новейшие методы в этой связи. Учены усвоенные на опыте уроки по расширению участия общественности в городском планировании.

### ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ФОРМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ГОРОДСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Участие общественности предполагает, что планирование — это не просто технократическое мероприятие, в ходе которого специалисты совместно с сильными мира сего принимают политические и технические решения. Это занятие связано с умением применять свое право голоса, быстро реагировать и нести ответственность. Право голоса означает предоставление гражданам возможности высказать позицию и пожелания, как в ходе выборов, так и по другим каналам. Коллективные обсуждения и высказывание мнений при отсутствии бы-

строго реагирования не всегда влияют на принятие предложения в отношении планов. Кроме того, принципы и планы мало что значат, если они не определяют, как распределять ресурсы и принимать решения, поэтому существенное значение имеет ответственность — как добиться, чтобы высказанное мнение было услышано, а меры — приняты.



**Выборы дают гражданам возможность выразить свои пожелания**



**Политика улиц и площадей дает горожанам возможность заявить о своей позиции, особенно в развитых странах**

© Фотоархив Дэвида Хоффмана / Алами

Участие общественности — обобщающий термин, он означает наличие целого ряда возможных форм деятельности, поэтому полезно научиться разбираться в различных формах и целях участия общественности (таблица 6). Контроль со стороны населения над принятием решений, как правило, считается наиболее гибкой формой участия, способствующей осуществлению преобразований и расширению прав и возможностей. Такие формы деятельности, как коллективное обсуждение и непосредственное участие, обычно связывают с эффективностью и действенностью аргументов.

Вместе с тем совместные обсуждения предполагают, что ключевые решения принимаются третьими лицами, которые могут учитывать или не учитывать все высказанные пожелания, в частности, позицию со-

циально отчужденных слоев населения. Более того, как в развитых, так и в развивающихся странах метод совместных обсуждений широко используется для того, чтобы узаконить ранее принятые решения, при этом конечные результаты воспринимаются выборочно, и, теоретически, властные структуры могут их игнорировать. Таким образом, участие общественности, помимо его функциональной роли, можно использовать чисто в символическом смысле, как средство придания решению законной силы.

## ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ПОЛИТИКИ

В данном разделе кратко изложены глобальные тенденции развития городского планирования и практики сотрудничества с общественностью и указаны факторы, позволяющие увидеть разницу в этом вопросе между отдельными регионами и странами.

### Развитые страны и страны с переходной экономикой

В развитых странах давно существует официально установленный порядок, предусматривающий участие общественности в принятии решений по вопросам планирования. Политическая система этих стран — демократия, и избранные народом представители несут ответственность за то, чтобы позиция их избирателей учитывалась, и сохранялся баланс конфликтующих интересов.

В последние годы в развитых странах широко используются различные методы и механизмы участия граждан в городском планировании, как на городском, так и на местном уровне. В некоторых странах, например, в Канаде, США и Австралии, правительства оказывают техническое содействие и финансовую помощь рядовым гражданам, чтобы те могли участвовать в об-

щественных обсуждениях. Но даже в этом случае не всегда так просто привлечь к участию широкую общественность, и в результате отдельным конкретным организациям, объединенным общими интересами, удается продвигать свои интересы, а некоторые социальные слои населения бывают представлены в меньшинстве (например, женщины, молодежь и этнические меньшинства). Таким образом, широкое и полноправное участие общественности в принятии решений остается редким исключением.

В европейских странах с переходной экономикой характер деятельности с участием общественности в городском планировании развивался иначе. В эпоху коммунистического правления участие общественности считалось простой формальностью и приобрело форму липовых открытых публичных обсуждений и торжественных церемоний, в ходе которых широкой публике предоставлялась возможность ознакомиться с выставленными на стенде генеральными планами. Однако, начиная с 1989 года, большинство государств

с переходной экономикой приняли новые законы, в которых содержатся положения об участии общественности. Например, в Чешской Республике экологические некоммерческие организации выступали за участие общественности в слушаниях по вопросам планирования мероприятий в сфере охраны окружающей среды.

Тем не менее, даже в тех случаях, когда в странах с переходной экономикой делаются попытки расширить масштабы участия общественности, решение данного вопроса зачастую приобретает символический характер. В тех странах, где существовала централизованная форма правления, например, в России, сохраняются серьезные препятствия на пути участия общественности. По существу, сохраняется метод генерального планирования со свойственным ему идеализированным представлением о будущем градостроении в масштабах города, что вызывает у населения небольшой интерес, в отличие от предложений по застройке микрорайонов и строительству конкретных объектов. Еще одно препятствие — недостаточно высокий уровень развития

Форма	Что означает «участие общественности» для исполнительной власти	Что означает «участие общественности» для участников процесса
<b>Номинальная</b>	Возможность продемонстрировать законным путем результаты деятельности, упредить оппозицию	Участие всех слоев населения в надежде получить возможность удовлетворения общественных и личных интересов
<b>Совещательная</b>	Принятие решений на основе полной информации, не теряя контроля	Надлежащий анализ принципов и планов без определенных гарантий относительно конечных результатов по итогам совместных обсуждений
<b>Прямое участие</b>	Результативность использования ресурсов реальных получателей материальных выгод, повышение экономической эффективности и улучшение перспектив успешной деятельности и предоставления услуг	Доступность городского коммунального хозяйства и услуг, которые предоставляются, как правило, только тем горожанам, которые в состоянии их оплатить
<b>Представительная</b>	Устойчивое развитие; использование устоявшихся форм обеспечения права голоса, повышение степени быстрого реагирования и соблюдение ответственности; наличие средств сбора информации и обобщения различных позиций	Система нормативного регулирования, прямое и косвенное влияние
<b>Гибкая, способствующая преобразованиям</b>	Развитие партнерских отношений с неправительственными организациями; совместное принятие и выполнение решений	Совместный анализ и разработка планов; предоставление населению возможности определять общие цели, принимать решения, контролировать расходование ресурсов и принимать меры

**Таблица 6**

Форма и содержание деятельности с участием населения

гражданского общества и доминирующее положение в нем немногочисленных крупных неправительственных организаций (НПО), зачастую финансируемых Западом.

### **Африка южнее Сахары**

В период после освобождения от колониального господства и обретения независимости правительства стран региона пошли по технократическому пути планирования национального развития, ограничивавшего прямое участие граждан и заинтересованных сторон в планировании и принятии решений. Случаи радикального пересмотра законодательной базы, оставшейся в наследие от колониализма, встречаются редко, несмотря на то, что даже такой технократический подход не мог служить практическим руководством по обеспечению быстрых темпов городского развития. Кроме того, наступивший после получения независимости период омрачился пребыванием у власти нестабильных правительств, что еще больше сдерживало усиление процессов, связанных с участием общественности в планировании.

Начиная с 1980-х годов, в связи с неспособностью государственных учреждений обеспечить выполнение планов городского развития и в силу отсутствия официальных обязанностей государства перед большинством жителей, проживавших в неформальных поселениях, делались попытки пересмотреть законодательную базу городского планирования и взять на вооружение практику планирования с участием общественности. Масштабы деятельности в пользу демократического участия общественности еще больше расширились после начавшихся в 1990-х годах процессов демократизации и децентрализации власти. Но даже и в этом случае, как показывает пример таких стран, как Нигер, Камерун и Кот-д'Ивуар, более широкие возможности прямого участия общественности предоставляют проекты реконструкции и восстановления, а не разработка планов городского развития.

Коротко говоря, серьезные усилия вовлечь население в процедуру принятия решений – большая ред-

кость в большей части стран Африки южнее Сахары, и нередко участие общественности принимает форму совместных обсуждений, по итогам которых неизвестно, дадут ли они какие-нибудь результаты. Более того, в этих странах слабо развита организационная структура градостроительного проектирования и городского планирования, и в ней постоянно происходят изменения. Большинство местных органов власти имеют ограниченную доходную базу, не обладают соответствующими техническими и административными навыками и не располагают достаточной автономией. Таким образом, на практике решения принимаются техническими специалистами на основе исходных данных, предоставляемых выбранными представителями.

### **Азия**

В странах Южной Азии демократическая форма правления не смогла пустить в городах глубокие корни. Несмотря на то, что в некоторых местных органах власти, начиная с 1990-х годов, появились ростки демократии, методы городского планирования и его законодательная база в этом регионе изменились не намного. Мало встречается примеров альтернативы общепринятому генеральному планированию, которым при всех его недостатках серьезно занимаются планирующие организации. Недостаточно правовых норм, предусматривающих участие в городском планировании народных избранников, организаций частного сектора и городских жителей в целом. В городской администрации насчитывается множество отделов, и власти на местах располагают ограниченными возможностями и ресурсами.

Тем не менее, в некоторых странах региона достигнут прогресс в отношении участия общественности в городском планировании. В Индии, например, федеральными органами власти и органами власти штатов принят ряд мер в целях расширения участия общественности, а также улучшения реагирования и повышения степени ответственности органов власти на всех уровнях. Однако на практике местное самоуправление

в Индии сдерживается из-за ограниченных ресурсов, постоянного контроля правительств штатов за принятием решений и назначения чиновников со стороны.

Кроме того, во многих странах Восточной и Юго-Восточной Азии, особенно в странах с переходной экономикой, демократические традиции слабы, а гражданские свободы и политические права ограничены. В этом регионе не в полной мере обеспечены возможности стратегического и территориального планирования городского строительства и роста городов, и во многих странах по-прежнему действуют устаревшие законы. Нельзя сказать, что даже там, где в последние годы делались попытки расширить демократию, как например, в Индонезии, организации гражданского общества добились высокого уровня развития. Помимо всего прочего, в силу ряда причин у населения отсутствует заинтересованность в участии, а также в возможности принимать участие, в том числе из-за опасений и недоверия к государственным органам власти. Несмотря на то, что в ряде стран под давлением общественности принимаются меры в сфере предоставления основных услуг, в целом, однако, заинтересованные организации играют в городском планировании минимальную роль.

### **Латинская Америка и Карибский бассейн**

В странах Латинской Америки и Карибского бассейна до 1980-х годов предпринимались отдельные попытки ввести в практику участие общественности в городском планировании. В 1980-х годах экономические кризисы и рост нищеты подорвали материальную базу политики фаворитизма и способствовали нарастанию требований в целях осуществления политических перемен. В связи с тем, что вновь избранные демократические правительства нуждались в повышении доверия к своей политике, и в свете роста значимости городского самоуправления, некоторые страны региона стали проводить эксперименты по участию общественности в городском управлении. Активная мобилизация организаций гражданского общества способствовала

дальнейшему расширению процесса демократизации, как в масштабах всей страны, так и на местах.

В разных странах региона достигнута различная степень законодательного оформления участия общественности на национальном и местном уровне, и это зависит, в основном, от политической ориентации правительства. Там, где достигнуты договоренности о проведении коллективных обсуждений, расширилось участие общественности, и увеличились возможности прямого реагирования на запросы населения. В этом отношении наибольшего успеха добились такие страны, как Бразилия и Боливия.

В регионе произошли серьезные политические изменения и реализованы программы с участием общественности, однако, что касается методов планирования, то они изменились не в той же степени, и не поспевают за новыми концепциями руководства в отношении городского управления. Сохраняются технократические методы планирования и, хотя в отдельных случаях они дают положительные результаты, но чаще всего оказываются неэффективными и сдерживаются из-за отсутствия политической воли, недостатка технических знаний и соответствующей информации. В то же время нередко планирование в значительной мере политизировано и подвергается манипулированию со стороны правящей элиты.

## **НОВЫЕ ПОДХОДЫ К УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ГОРОДСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ**

Некоторые страны и города все чаще признают необходимость прямого участия общественности в планировании, предпринимаются настойчивые усилия в поисках новых путей широкого вовлечения заинтересованной общественности в процесс принятия решений. Некоторые из этих методов рассматриваются в данном разделе.

## Участие общественности в городском планировании

Формы участия общественности в городском планировании описываются различными терминами. Однако на практике они обладают общими характеристиками, в частности, это касается особого акцента на такие вопросы, как определение потребностей и приоритетов, разработка технических решений и согласование мероприятий, связанных с выполнением, эксплуатацией и обслуживанием. Процедуру определения потребностей и приоритетов нередко называют оценкой городских потребностей с участием общественности, тогда как предложения и механизмы реализации планов называют планированием совместных действий.

Форма участия общественности в совместной оценке городских потребностей находит свое выражение, главным образом, в сборе информации среди местного населения и предварительной оценке потребностей. Поэтому такую информацию необходимо систематически пополнять общегородскими данными с разбивкой по таким статьям, как предоставление услуг, показатели материального благосостояния, социальные слои населения и т.п. Совместная оценка городских потребностей, к тому же, еще не означает принятия решения, и ее необходимо рассматривать шире, в рамках планирования совместных действий.

Результаты участия общественности в деятельности на уровне работы с «местным населением», помимо всего прочего, зависят от источника инициативы и характера отношений между местным населением, НПО и существующей в городе административной и политической системы. Иногда эти отношения носят характер сотрудничества, однако в равной мере для них также характерны такие проявления, как фаворитизм и противостояние сил.

Даже в том случае, когда участие общественности в деятельности на уровне работы с местным населением организовано должным образом, его важно увязывать с деятельностью городской администра-



Местные жители должны уметь разбираться в вопросах реализации планов и распределения ресурсов

© Фотоархив «Фотофьюжн» / Алами

тивно-политической системы. Это необходимо, потому что кварталы, где проживает малоимущее население, не существуют вне зависимости от внешних экономических, организационных и политических условий конкретной ситуации, эти кварталы также не обладают автономией в отношении ресурсов.

## Участие общественности в принятии стратегических решений и решений на городском уровне

Планирование на городском уровне важно при разработке стратегической линии и принятии решений, связанных с большими территориями и более длительными сроками, в отличие от ситуаций, которые обычно обсуждаются при планировании совместных действий. Опыт участия населения на городском уровне можно показать на примере совместной с представителями общественности подготовки бюджета и разработки стратегии городского развития.

## Совместная подготовка бюджета

Метод подготовки бюджета совместно с представителями общественности родился в Бразилии и сегодня,

после исторического опыта Порту-Алегри, этому примеру широко следует страны Латинской Америки и других континентов. Основными элементами практики совместной подготовки бюджета, взятой на вооружение в Порту-Алегри и во многих других городах, являются проведение массовых региональных или тематических собраний, в которых вправе участвовать и голосовать по бюджетным вопросам любой гражданин страны, а также регламент, в соответствии с которым правила участия и обсуждения вопросов устанавливают сами участники собрания.

Имеющиеся оценки показывают, что практика совместной разработки бюджета, родившаяся в Порту-Алегри, способствует укреплению гражданского общества и стимулирует развитие деятельности открытых демократических общественных организаций. Если учесть, что в прежние времена на принятие решений оказывали влияние избранные группы, теперь, благодаря новым методам работы, в богом забытые районы стали поступать инвестиции.

Как в самой Бразилии, так и в других странах, договоренности и результаты совместной подготовки бюджетов могут быть различными. Анализ накопленного опыта показывает, что для успешной совместной подготовки бюджета нужны определенные условия, в том числе сильные организации гражданского общества; прочные традиции работы с участием общественности; приемлемый уровень материального благосостояния и единая правящая коалиция, готовая продвигать идею совместной работы с участием общественности. Важное значение для успешного продвижения данной практики имеет также открытый характер деятельности, в том числе информация о наличии ресурсов и единые критерии их перераспределения. Еще одна важная задача – увязка совместной подготовки бюджетов с долгосрочными городскими стратегическими планами и планами городского развития.

### **Совместная подготовка бюджета**

Метод подготовки бюджета совместно с представителями общественности родился в Бразилии и сегодня, после исторического опыта Порту-Алегри, этому примеру широко следует страны Латинской Америки и других континентов. Основными элементами практики совместной подготовки бюджета, взятой на вооружение в Порту-Алегри и во многих других городах, являются проведение массовых региональных или тематических собраний, в которых вправе участвовать и голосовать по бюджетным вопросам любой гражданин страны, а также регламент, в соответствии с которым правила участия и обсуждения вопросов устанавливают сами участники собрания.

Имеющиеся оценки показывают, что практика совместной разработки бюджета, родившаяся в Порту-Алегри, способствует укреплению гражданского общества и стимулирует развитие деятельности открытых демократических общественных организаций. Если учесть, что в прежние времена на принятие решений оказывали влияние избранные группы, теперь, благодаря новым методам работы, в богом забытые районы стали поступать инвестиции.

Как в самой Бразилии, так и в других странах, договоренности и результаты совместной подготовки бюджетов могут быть различными. Анализ накопленного опыта показывает, что для успешной совместной подготовки бюджета нужны определенные условия, в том числе сильные организации гражданского общества; прочные традиции работы с участием общественности; приемлемый уровень материального благосостояния и единая правящая коалиция, готовая продвигать идею совместной работы с участием общественности. Важное значение для успешного продвижения данной практики имеет также открытый характер деятельности, в том числе информация о наличии ресурсов и единые критерии их перераспределения. Еще одна важная задача – увязка совместной подготовки бюджетов с долгосрочными городскими стратегическими планами и планами городского развития.

## Стратегия городского развития

Стратегия городского развития означает выбор направления деятельности с участием общественности в разработке плана действий, предусматривающего равный рост городов, при этом формат, масштабы и приоритеты стратегии могут быть различными. Цель – обеспечение участия заинтересованных сторон в определении задач, приоритетов, городских перспектив и планирования городского развития, а не просто выслушивание замечаний по предложенным проектам планов. Методы работы с участием общественности ставят целью достижение согласованных перспектив, задач и приоритетов города, выполнение комплекса мер и планов действий, создание организационных механизмов выполнения проектов и организация мониторинга и оценки.

Практика разработки стратегии городского развития встретила широкую поддержку со стороны местных органов власти, специалистов и международных организаций. Применение данного метода дало положительные результаты на таких направлениях деятельности, как: повышение координации действий и согласованности усилий местных и международных партнерских организаций; разработка и укрепление механизмов, предусматривающих методы совместной и коллективной работы; повышение знаний о местных потребностях и приоритетах; анализ большего количества технических решений, чем в условиях традиционного генерального планирования.

При этом отмечается и ряд общих для всех проблем. Лишь в отдельных городах созданы механизмы оценки эффективной и систематической работы с участием общественности, и она не всегда организационно оформлена в рамках постоянно действующего процесса планирования. Возникают также возражения в связи с обширным и пространственным характером сотрудничества с общественностью со стороны плановых органов, чиновников других ведомств и избранных представителей народа. Кроме того, акцентирование внимания на городском планировании с участием об-

щественности в ущерб более широкому политическому подходу создает угрозу процессу и характеру планирования, в то же время участие общественности может оказаться несостоятельным в урегулировании глубоко укоренившейся проблемы – отсутствия равных полномочий.

## РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ГОРОДСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Рассмотренные выше практические уроки свидетельствуют, что широкое и конструктивное участие общественности можно стимулировать, руководствуясь изложенными ниже факторами.

### Благоприятная политическая ситуация и система

Основным определяющим фактором масштабов участия общественности и его возможных результатов является общая политическая ситуация. Поэтому необходимо, чтобы правительства создали в своих странах такую политическую обстановку, условия которой позволяют и способствуют активному участию общественности и проведению подлинных переговоров, и в условиях которой соблюдаются обязательства по решению вопросов, связанных с потребностями и пожеланиями всех граждан и заинтересованных сторон.

В этой связи, в последнее время в обсуждениях городского управления особо отмечается, что органы государственной власти не могут и не должны брать на себя исключительную ответственность в сфере городского планирования и управления, а должны действовать в сотрудничестве с гражданским обществом и частными организациями. Вовлеченность тех в прямую демократию и общую работу, направленную на обеспечение перемен, может способствовать укреплению принципов демократии и привести к реформе государственной политической системы. При этом

### Вставка 5. Статут города, Бразилия

Принятие Бразилией в 2001 году закона о статуте городов стало принципиально новым событием в создании системы принятия решений городскими властями, учитывающей интересы всех слоев населения. Статут укрепляет роль городского самоуправления в разработке принципов и методов реагирования на множество проблем городского развития в Бразилии. В соответствии с Конституцией страны и Статутом городов, в городах с населением свыше 20 000 человек муниципальные власти обязаны применять практику генерального, или комплексного планирования.

Статут городов получил дополнительный стимул развития после создания в Бразилии в 2003 году министерства городов. Это ведомство сотрудничает со штатами, муниципалитетами, гражданскими организациями и частным сектором в сфере жилищного строительства, улучшения санитарных условий окружающей среды, транспорта и дорожного движения и в рамках выполнения других смежных программ.

В 2004 году создан Совет городов — еще один механизм демократического регулирования национальной политики городского развития. Это коллегиальный орган, он имеет совещательный и дискуссионный характер и выполняет ведущую роль в разработке и реализации национальной политики развития городов и других принципов и методов планирования.

*Источник: Иразабал, 2008 г.*

многие стоящие перед городами серьезные проблемы невозможно эффективно решать силами неправительственных организаций. Для эффективного городского управления нужны ответственные государственные политические институты, способные быстро реагировать.

#### **Надежная законодательная база планирования и сотрудничества с общественностью**

Чтобы участие общественности в планировании было реальным и эффективным, нужна надежная законодательная база, в которой будет четко прописано, каким образом результаты участия общественности влияют на разработку планов и принятие решений. Хорошим примером такого законодательства служит принятый в Бразилии закон — Статут городов (вставка 5).

В 1990-х годах изменения в законах о местном самоуправлении часто были направлены на развитие процессов демократизации и децентрализации, хотя в разных странах в разной мере происходило усиление роли, увеличение ресурсов и расширение автономии, которые центральные правительства хотели предоставить местным органам власти. Нередко, однако, случается отставание с пересмотром законодательства в сфере планирования. В тех случаях, когда это происходит, важно, чтобы меры в отношении участия общественности касались различных секторов планирования городского развития и не ограничива-

лись только вопросами планировки городской территории.

Внесения в законодательство положений о проведении коллективных и совместных обсуждений еще недостаточно для того, чтобы реально обеспечить равные обязанности для всех местных органов власти без четко оговоренных условий соблюдения таких положений, поскольку права рядовых граждан на участие в такого рода деятельности могут нарушаться в результате возражений заинтересованных кругов, в том числе органов политической власти, и изменений в системе политического правления.

#### **Понимание трудностей в работе с участием общественности**

Принципы, на которых строится работа с участием общественности, и результаты такой деятельности в разных местах различны. Поэтому, чтобы обеспечить эффективность городского планирования, важно понимать недостатки методов работы с участием населения и меры по их преодолению.

Например, в том случае, если участие малообеспеченных слоев населения в разработке проектных решений не сопровождается широкими программами перераспределения ресурсов, может случиться так, что в жилищных условиях населения могут произойти лишь незначительные улучшения. Участие местной общественности в разработке проектов, дающих не-



**Гражданский контроль за принятием решений – важнейшая форма предоставления общественности широких прав и возможностей**

© Дэн Эткин / Алами

посредственные практические результаты, должно, поэтому, сопровождаться возможностями прямого или косвенного участия в принятии решений, связанных с распределением ресурсов на городском уровне, в противном случае для местного населения достигнутые результаты могут оказаться утраченными иллюзиями.

Кроме того, нельзя исключать, что некоторые категории заинтересованных сторон, например, малообеспеченные слои населения не смогут пользоваться возможностями коллективных и совместных обсуждений. Поэтому, помимо расширения представительства и повышения эффективности участия такого населения в работе системы представительной власти, требуются конкретные меры, позволяющие обеспечить возможность и реальное участие этих граждан, в том числе путем повышения уровня информированности и расширения организационных возможностей, а также планирования различного рода мероприятий и организованных акций, конкретно рассчитанных на потребности такого населения.

### **Ресурсы, необходимые для поддержки участия общественности**

Практика работы с участием общественности в области городского планирования требует материальных ресурсов и времени. Помимо выполнения официально предусмотренных обязательств, городские советы и плановые органы обязаны выделять достаточные людские и финансовые ресурсы на организацию и проведение подобной работы.

Необходимо также повышать готовность и улучшать навыки специалистов оказывать содействие в развитии сотрудничества с общественностью, в предоставлении необходимых консультаций по техническим вопросам и включении результатов работы с участием общественности в процессы планирования и принятия решений.

Участие общественности ставит перед плановыми органами также и ряд этических проблем. Законодательные и нормативные акты, предусматривающие конкретные требования в отношении участия общественности в планировании, работе профессиональных организаций и подготовке кадров плановых органов – все это имеет значение для плановых органов с точки зрения этических норм, которыми они руководствуются и обеспечивают себе защиту в тех случаях, когда на них пытаются оказать давление и добиться нарушения определенных принципов.

### **Механизмы участия общественности, связанные с масштабами и целями планирования**

Методы работы, предполагающие активное участие общественности, необходимо выбирать таким образом, чтобы они соответствовали масштабам и целям планирования. Опыт показывает, что вероятность активного участия общественности выше тогда, когда результаты такой деятельности видны в повседневной жизни населения. И, напротив, сложнее добиться политической заинтересованности и расширения участия общественности в делах, связанных с разработкой стратегического

курса и долгосрочной политики и планирования, которые многим горожанам представляются делом далекого будущего, и которые рассчитаны на более длительный период времени, нежели обычный срок пребывания у власти. Таким образом, по мере того, как растут масштабы, в рамках которых необходимо принимать решения, неизбежно встает проблема, что в деятельности подобного рода принимать участие может только незначительное число граждан, положение которых зависит от решения этих проблем. В результате накопленного опыта совместной работы в конкретных проектах участвующие в них местные организации могут проявлять интерес к участию в решении более масштабных проблем, получать более широкие права и возможности и вносить конструктивные предложения по решению вопросов планирования в масштабах города.

Существует разница между периодически проводимыми мероприятиями при активном участии общественности, когда происходит процесс планирования или пересмотра планов, и постоянным участием общественности в разработке программ, осуществлении постоянного контроля, анализа политики и принятии решений. Мероприятия, которые представляются практически возможными с точки зрения периодической деятельности, не всегда возможно или целесообразно осуществлять в условиях постоянной активности. Поэтому, чтобы обеспечить устойчивое развитие прямой демократии параллельно с представительной демократией, необходимо в законодательном порядке закрепить каналы участия общественности и укрепить организационные возможности малоимущих слоев городского населения, а также заручиться постоянной поддержкой со стороны избранных народа.

### **Условия и характерные особенности успешного участия общественности**

Анализ практического опыта, рассмотренного в данной главе, показывает, что существуют следующие условия конструктивного участия общественности, охватывающего все слои населения:

- Соблюдение политическим руководством и исполнительной властью взятых на себя обязательств;
- Надлежащая политика и законодательная база страны, пользующиеся поддержкой в высших эшелонах власти;
- Соответствующие политические механизмы в масштабах города, позволяющие обеспечить координацию действий и контроль исполнения решений;
- Широкое участие общественности, охватывающее все слои населения, в том числе, соответствующие заинтересованные стороны, и многочисленные каналы участия общественности;
- Открытые, объективные, поддающиеся контролю процедуры, в то же время понятные, прозрачные и базирующиеся на четких основополагающих принципах;
- Своевременность – благоприятные возможности участия общественности, позволяющие оказывать влияние на принятие решений;
- Высокая вероятность утверждения полученных результатов посредством установления первоочередности и последовательности действий;
- Разграничение краткосрочных и долгосрочных целей с упором на быстрое продвижение в осуществлении отдельных мер краткосрочного характера с целью придания законности и обеспечения соблюдения обязательств, а также в ответ на предложения, связанные с планами инвестирования и стратегией финансирования;
- Профессиональная, самостоятельная и гибкая организация деятельности плановых органов;
- Механизмы, соответствующие формам и целям деятельности с участием общественности;
- Готовность добиваться согласованных решений, руководствуясь практикой урегулирования конфликтных ситуаций;
- Оказание содействия и развитие сотрудничества с организациями гражданского общества и местными общественными организациями и повышение знаний на основе испытанных ими методов

организации малоимущего населения и обеспечения его прав и возможностей;

- Осуществление мониторинга и оценки в целях контроля выполнения и результатов работы и повышения знаний на основе полученного опыта;
- Тесная связь, в соответствии с законодательством и реальной практикой, между различными направлениями городского планирования и управления и территориальным планированием.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Все большее число городов переходит к методам работы с участием общественности в системе городского планирования в тесной увязке с планами действий и программами инвестирования. Как показывает полученный за последние десятилетия опыт, основные положительные уроки в этой области сводятся к следующему:

- Городское планирование и городское управление можно совершенствовать, руководствуясь методами сотрудничества с общественностью, которые предусматривают участие всех заинтересованных сторон, дают возможность вырабатывать договоренности в отношении приоритетов, мероприятий и распределения обязанностей между соответствующими учреждениями;
- Планирование с участием общественности в рамках работы над проектом позволяет подготовить соот-

ветствующее проектное решение и дает местным жителям возможность внести свой существенный вклад, что способствует улучшению жизненных условий в местах проживания малообеспеченного населения;

- Участие жителей в работе по планированию и благоустройству районов, где они живут и работают, а также в подготовке местных бюджетов и разработке детальных планов застройки дает положительные результаты, оно позволяет расширять масштабы деятельности и выходить на уровень общегородского планирования.

Следует, однако, отметить, что участие общественности в городском планировании в значительной мере носит лишь консультативный характер или предполагает непосредственное участие в обсуждениях, но не дает участникам процесса существенных возможностей оказывать реальное влияние на планы и государственные расходы. Таким образом, как показано в настоящей главе, практика сотрудничества с общественностью и достижение положительных результатов требуют создания благоприятных условий. В частности, это касается механизмов широкого участия общественности, предусматривающих содействие в осуществлении гражданского контроля за принятием решений. Кроме того, необходимо также решить ряд проблем, чтобы участие общественности было конструктивным, охватывало все социальные слои населения и способствовало совершенствованию городского планирования.

## УВЯЗКА ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО СПАСЕНИЮ ПРИРОДЫ С ПОВЕСТКОЙ ДНЯ ПО СПАСЕНИЮ ГОРОДОВ

Концепция устойчиво развивающихся городов предусматривает достижение целого ряда принципиально важных целей, а именно: минимального потребления невозобновляемых ресурсов; устойчивого потребления возобновляемых ресурсов и сохранения поглощающей способности местной и глобальной границ поглощения отходов. Реализация мер по достижению этих целей позволяет установить связь между природной окружающей средой и городской средой обитания, или между «зеленой» и «коричневой» повестками дня. В центре внимания настоящей главы стоит вопрос, как решались эти задачи в сфере городского планирования прежде и как они решаются в настоящее время.

### УСТОЙЧИВОЕ ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ: «ЗЕЛЕНАЯ» И «КОРИЧНЕВАЯ» ПОВЕСТКИ ДНЯ

Городское планирование – одна из немногих профессий с конкретным кругом обязанностей на трех основных направлениях устойчивого городского развития: экономическом, экологическом и социальном, поэтому в центре внимания планирования должны сто-

ять задачи определения новых путей, позволяющих добиться целостности технических решений. Также в значительной мере оно ориентировано на решение долгосрочных проблем в силу того, что градостроительство представляет собой непрерывный процесс. Таким образом, если специалисты по вопросам городского планирования хотят оставить грядущим поколениям какое-то реальное наследие, они должны выбрать путь устойчивого развития.

В деятельности по обеспечению устойчивого развития городов плановые органы, равно как и другие специалисты по вопросам городского развития и политическое руководство, стоят перед серьезной практической дилеммой: как объединить две группы вопросов «зеленой повестки дня» и «коричневой повестки дня», то есть проблемы природной окружающей среды и среды обитания человека (см. таблицу 7).

«Коричневая» повестка дня имеет существенное значение для обеспечения условий городской деятельности, благоприятной для здоровья человека, и пригодной для жизни среды обитания и создания экономических возможностей, служивших на протяжении всей истории существования городов движущим фактором городского развития. Города

постепенно поглощают территорию и потребляют ресурсы, например, электроэнергию, воду и материальные средства, которые используются на строительство зданий и на транспорте. В процессе городской деятельности полезные ресурсы превращаются в отходы. Сегодня результаты этой деятельности поддаются количественному определению одним показателем, который получил название «экологический след».

Функции «коричневой» повестки дня, как правило, связаны с расходом «зеленых» ресурсов города и, соответственно, с ухудшением окружающей среды, если только город не вмешивается и не начинает заниматься вопросами городского планирования и рационального использования природных ресурсов. «Зеленые» природные экосистемы имеют естественные пределы и объемы потребления, связанные с их использованием. Задача городского планирования состоит в том, чтобы найти пути интеграции двух повесток дня, то есть сохранить природную окружающую среду и в то же время добиться улучшения среды обитания человека.

## НОВЫЕ ПУТИ ВЗАИМНОГО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ «ЗЕЛЕНОЙ» И «КОРИЧНЕВОЙ» ПОВЕСТОК ДНЯ: ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

В настоящее время в мире появился ряд новых важных, хотя частично и пересекающихся тенденций, направленных на достижение синергетического действия «зеленой» и «коричневой» повесток дня. Их описание приводится ниже.

### Развитие источников возобновляемой энергии

Возобновляемые источники энергии дают городам возможность создавать благоприятную для здоровья человека и пригодную для жизни среду обитания, сокращать объемы потребления природного топлива и сводить к минимуму последствия его потребления. Сегодня некоторые городские территории, начиная от районов и кончая отдельными зданиями, частично

«Зеленая» повестка дня	«Коричневая» повестка дня
Природные экосистемы – глобальные, региональные и местные, используемые городами как источники обеспечения услуг	Системы обитания человека, необходимые для создания благоприятной для здоровья и пригодной для жизни окружающей среды, и составляющие часть обменных процессов города
Экосистемы, обеспечивающие экологически чистое открытое пространство, используемые городом в целях сохранения биологического разнообразия и создания условий для отдыха	Системы удаления отходов на переработку и вывоза отходов из городов, в том числе твердых и жидких отходов и вредных выбросов.
Водохозяйственные системы, используемые городами как естественный источник водоснабжения и место удаления отходов.	Энергосистемы, обеспечивающие городские службы энергией, теплом, кондиционированным воздухом и светом
Климатические и воздушные системы, обеспечивающие в городах необходимые благоприятные условия для здоровья человека.	Транспортные системы, обеспечивающие передвижение в городах. Включает горючее.
Другие виды услуг, связанные с экологией, в том числе сельскохозяйственные и лесохозяйственные системы, обеспечивающие города пищей и древесиной.	Строительные системы и стройматериалы, обеспечивающие материальную основу жизни в городах.

**Таблица 7**

**Особенности «зеленой» и «коричневой» повесток дня городской окружающей среды**

получают электроэнергию благодаря технике и технологиям производства возобновляемой энергии.

В настоящее время существуют значительные возможности использования солнечной, ветровой, гидро- и геотермальной энергии для городских целей. Такие города, как Ванкувер (Канада) и Крайстчёрч (Новая Зеландия) в течение десятилетий пользуются электроэнергией, поступающей с гидроэлектростанций. Однако, несмотря на то, что сегодня существуют проекты использования в городах солнечной энергии, например, во Фрайбурге (Германия), в мире пока нет крупных городов, которые бы полностью обеспечивались электричеством за счет возобновляемой энергии. Прогресс на пути к возобновляемой энергии будущего потребует намного более широких обязательств со стороны городов на всех уровнях, в том числе на местном и региональном уровнях. Кроме того, в рамках городского планирования потребуется еще создать инфраструктуру обеспечения возобновляемых источников энергии для производства необходимого в масштабах города ее количества.

Дорожный транспорт также может стать важным составным элементом на пути к развитию возобновляемой энергии. Например, электромобили могут сыграть существенную роль в развитии источников возобновляемой энергии, которые смогут занять более значимое место в городской энергосистеме. Однако этот прорыв в развитии технологий предстоит еще внимательно изучить и позаботиться о том, чтобы города использовали новые технологии в полной мере в целях устойчивого развития, а не в целях оправдания стихийного роста городов.

### **Стремление создавать города с нулевым балансом выбросов углекислого газа**

Главная цель развивающейся тенденции в направлении создания «городов с нулевым балансом выбросов углекислого газа» – добиться, чтобы ни один дом, жилой квартал или предприятие не давали выбросов углекислого газа. В городах с нулевым балансом выбросов угле-

кислого газа экологический след можно уменьшить за счет рационального потребления энергии и замены природного топлива, что создает основу восстановления окружающей среды и компенсации ущерба в биозоне.

В некоторых городах в рамках движения за создание городов, свободных от выбросов углекислого газа, строительство экологически чистых жилых домов и зданий стимулируется или является обязательным. В Нидерландах, Дании и Германии, по крайней мере, уже в течение десяти лет существуют здания и жилые дома с нулевым балансом выбросов углекислого газа. Сохранение зеленых насаждений и посадка деревьев также способствуют сокращению объемов выбросов углекислого газа и охлаждению зданий и жилых домов естественным образом, в результате чего сокращается расход электроэнергии на работу кондиционеров. Например, в городах Австралии последствия выбросов углекислого газа транспортом многочисленных городских автопарков пытаются снижать путем реализации программ озеленения.

Есть факты, указывающие на повышение чувства ответственности за уменьшение экологического следа углекислого газа в городах, однако важно, чтобы такие меры стали предметом постоянного внимания в масштабах жилых кварталов и даже целых городов, с тем, чтобы мир мог и далее продвигаться по пути создания «городов, свободных от выбросов углекислого газа». По сути дела, вопрос о полном сокращении выбросов углекислого газа становится важной задачей городского развития, при этом проблему потребуется решать в три этапа: сокращение, по возможности, потребления электроэнергии; расширение, по возможности, производства электроэнергии с использованием возобновляемых источников энергии и сокращения объема выбросов CO<sub>2</sub> за счет приобретения квот на его выбросы.

### **Системы распределения энергоснабжения и водоснабжения**

Процесс развития систем распределения энерго- и водоснабжения в городах происходит в направлении перехода от крупных централизованных систем к

небольшим системам в рамках городских кварталов. Системы распределения энерго- и водоснабжения позволяют уменьшить экологический след, поскольку город можно более эффективно обеспечить электроэнергией и водой, пользуясь преимуществами электронных систем управления, и в частности, благодаря планировке с тщательно продуманной системой водопровода можно улучшить состояние экологии.

В крупных городах традиционный инженерно-технический подход к вопросам снабжения энергией определяется наличием крупных централизованных производственных мощностей и достаточно протяженных систем распределения, по которым электроэнергия передается на сравнительно большие расстояния. Это нерационально из-за ее потерь на линии, а также из-за того, что включение и отключение работающих под нагрузкой мощных энергосистем создает серьезную проблему, поскольку, когда нагрузка не соответствует объему потребления, происходит сброс значительных объемов энергии.

Сегодня распределительную инфраструктуру можно встретить в различных городах мира, например, в Мальмё (Швеция) и Торонто (Канада). При разработке моделей систем энергоснабжения и водоснабжения на уровне микрорайона городским коммунальным службам предстоит работать совместно с городскими планирующими организациями при участии местного населения и руководства.

### **Расширение фотосинтезирующего пространства в рамках экологически чистой инфраструктуры**

Энергоснабжение и обеспечение городского населения продовольственными продуктами и промышленными материалами все чаще становятся составной частью развития городской инфраструктуры. Благодаря использованию в городах процессов фотосинтеза снижается степень влияния городов на окружающую среду в результате замены природного топлива, и данный процесс при повышенном внимании к природным экоси-

стемам может привести к серьезным положительным изменениям.

В планировании наметилась положительная тенденция в пользу расширения концепции городской инфраструктуры и включения в нее понятия «экологически чистая инфраструктура», основу которой составляет процесс фотосинтеза. Понятие экологически чистой инфраструктуры используется для обозначения различного рода отдельных «зеленых» и экологических зон и экосистем, начиная от заболоченных территорий и кончая городскими лесопарками, приносящими огромную пользу городам и городским жителям. Такое понимание экологически чистой инфраструктуры в качестве составного элемента зоны экономической активности крупного города или мегаполиса позволило расширить и включить в него фотосинтезирующие источники возобновляемой энергии, сырье для местной продовольственной и сельскохозяйственной отрасли. В городах принимаются меры по созданию благоприятных условий развития устойчивого местного производства продовольствия с учетом потребления больших объемов энергии при выращивании, переработке и производстве продукции (см. вставку 6).

#### **Вставка 6. Потребление энергии на производство продуктов питания в США**

Ярким примером высоких расходов на электроэнергию при производстве продуктов питания служат США. На производство одной калории в рационе питания среднестатистического американца требуется затратить приблизительно 10 калорий природного топлива. Следовательно, если ежедневный рацион одного человека составляет 2 000 калорий, то необходимо затратить около 20 000 калорий, чтобы вырастить, произвести и доставить такому потребителю продукты питания. Это означает, что выращивание, производство и доставка продуктов питания, потребляемых семьей из четырех человек, ежегодно требует затрат энергоресурсов, равных почти 34 000 кВт/ч электроэнергии, или свыше 930 галлонов бензина. Для сравнения, средняя американская семья ежегодно потребляет 10 800 кВт/ч электроэнергии, или около 1 070 галлонов бензина. Таким образом, в США на производство продуктов питания потребляется столько же энергии, сколько на отопление домов и заправку автомобилей.

Источник: «Старрс», 2005 г.

Постепенный отказ от использования природного топлива требует также серьезных усилий в поиске месторождений и местных источников строительных материалов. Такие усилия, в свою очередь, открывают новые возможности развития экономики на основе фотосинтеза. Разумеется, основное преимущество – это сокращение потребления энергии при производстве таких материалов.

### **Усиление мер по охране природы**

Желая совершенствовать меры по охране окружающей среды, города и регионы стараются воздерживаться от линейных систем производства и переходят на круговые системы или системы с замкнутым циклом, при которых значительные объемы энергии и потребностей в материалах покрываются за счет постоянного притока отходов. В городах, где принимаются меры по охране природы, уменьшается экологический след в результате сокращения объема отходов и потребностей в природных ресурсах, кроме того, в этот процесс города включают решение вопросов «зеленой» повестки дня.

Комплексное понимание энергоснабжения и водоснабжения связано с представлением города в виде сложной системы с обменными процессами, производственными потоками и циклами, где конечные результаты в основном считаются величинами с отрицательным значением (например, твердые отходы, сточные воды) и рассматриваются как возможные исходные производственные ресурсы, которые можно использовать в целях удовлетворения других городских потребностей, в том числе потребности в электроэнергии. Курс на отказ от нынешнего понимания города как линейного механизма потребления ресурсов иногда называют повесткой дня экологической эффективности.

Обеспечение экологической эффективности не обязательно связано только с применением новых технологий, в больших городах этого можно добиться за счет активного использования людских ресурсов, как, например, в районе Каира Забалине, где действует производство по переработке отходов. Можно привести

много других примеров того, как в городах стран третьего мира переработка отходов составляет неотъемлемую часть деятельности местных отраслей экономики, в домах и на предприятиях по производству продуктов питания.

### **Повышение чувства причастности к жизни города**

Растет число городов и регионов, которые начинают воспринимать устойчивое развитие в более общем смысле слова как путь развития городской экономики, укрепления особого чувства причастности к городской жизни, а также как способ повышения качества жизни и воспитания чувства ответственности перед обществом. Чем больше городская экономика ориентирована на город и чем лучше она способна удовлетворять городские потребности за счет внутреннего рынка, тем больше она уменьшает экологический след и способствует сохранению важных характерных особенностей окружающей среды.

Когда люди ощущают причастность к жизни своего города и испытывают чувство единства с ним, у них появляется заинтересованность в том, чтобы открыть в городе свое дело.

В тех случаях, когда местное население тесно связано с окружающей средой, городским наследием и уникальной культурой, общество создает надежную структуру совокупного общественного капитала и доверия, составляющую основу здоровой городской экономики. Такой подход к развитию местной экономики с упором на создание общественного капитала на местах тесно увязывается с повесткой дня устойчивого развития городов. Например, экономия электроэнергии в определенной местности или регионе за счет использования таких источников энергии, как солнце, ветер и биомасса, также может стать частью стратегии развития городской экономики.

### **Устойчивое развитие транспорта**

Все больше городов, жилых кварталов и регионов проектируются с учетом рационального расходования

электроэнергии, предлагаются варианты планировки с пешеходными дорожками, с учетом развития общественного транспорта и использования транспортных средств на возобновляемых источниках энергии. Города, где транспортные системы развиваются стабильно, смогли уменьшить экологический след в результате снижения потребления природного топлива и сокращения масштабов разрастания городов и зависимости от инфраструктуры, рассчитанной на автомобильный транспорт.

Сегодня повестка дня крупных городов требует шире использовать варианты устойчивого развития транспорта, для того, чтобы разгрузить уличное движение и сократить объемы выбросов парниковых газов. Чтобы уменьшить экологический след города и улучшить условия его жизни, необходимо регулировать рост численности легковых и грузовых автомобилей и связанного с ними потребления природного топлива. К сожалению, во многих городах вопрос о сокращении количества автомобилей на дорогах пока еще не стоит на повестке дня, и интенсивность уличного движения непрерывно растет.

В некоторых исследованиях отмечается, что в решениях, принимаемых по вопросам территориального планирования, указывается, как использовать в городах автомобили и как расходовать горючее. Среди специалистов по вопросам городского планирования растет также понимание, что устойчивое развитие транспорта можно обеспечить только при том условии, что города будут больше уделять внимания таким проблемам, как городская структура и плотность застройки; приоритетное значение инфраструктуры, в особенности с учетом повышенного внимания к общественному транспорту по сравнению с легковыми автомобилями, и планировка городских улиц, в частности, прокладка дорожек для пешеходов и велосипедистов в рамках рациональной организации дорожного движения.

### ■ Городская структура и планирование плотности застройки

Возможность существования систем различных видов транспорта зависит от плотности городской застройки. Например, плотно застроенная центральная часть городов дает реальные возможности для развития общественного транспорта, тогда как города и пригородные районы с низкой плотностью, скорее всего, зависят от легковых автомобилей. Поэтому плотность застройки – важный инструмент в руках проектировщиков. Наиболее успешно он применяется в тех случаях, когда в городе хорошо развита система общественного транспорта, или там хотят создать такую систему. В таких городах, благодаря реализации Транзитно-ориентированного проектирования (застройки городских территорий с учетом доступа общественного транспорта) уменьшается городской экологический след, сдерживается процесс стихийного разрастания го-



**Все больше вызывают тревогу темпы роста количества автомобилей в городах, а, следовательно, и повышение их зависимости от бензина**

родов и уменьшается зависимость от легковых автомобилей, а это уже близко к «зеленой» повестке дня городов. Таким образом, транзитно-ориентированное проектирование дает городу возможность установить четкую городскую черту, поставить зеленый заслон и создать условия для занятия сельским хозяйством, отдыха, обеспечения биологического разнообразия и других природных систем, в соответствии с «зеленой» повесткой дня. В США, например, перевод 60% нового строительства на компактный метод застройки позволит сократить к 2030 году ежегодные объемы выбросов CO<sub>2</sub> на 85 миллионов тонн в год.

### ■ **Приоритеты инфраструктуры и планирование общественного транспорта**

Инвестиции в развитие надежных и доступных городских транспортных систем – наиболее важная часть городской деятельности, дающая городам возможность гибко реагировать на сокращение запасов нефти и снизить свой вклад в изменение климата. Городской транспорт способствует не только экономии нефти, он способствует изменению городской структуры таким образом, чтобы можно было существенным образом снизить потребление нефти и сократить масштабы использования автомобилей, что необходимо для обеспечения надежного будущего.

Сегодня в качестве одного из основных стратегических направлений, с помощью которого можно обратить вспять ситуацию, созданную в результате широкого распространения частных легковых автомобилей, считается развитие современного рельсового транспорта. Хотя выделенные полосы для городских автобусов имеют более высокую пропускную способность, чем загруженные автомобилями городские улицы, важно использовать повышенную скорость рельсового транспорта, чтобы показать его преимущество в уличном движении над легковыми автомобилями. Свидетельством этого могут служить данные экспериментальных расчетов соотношения между «городским общественным транспортом и автомобильным движе-

нием», такие расчеты используются для иллюстрации эффективности городского общественного транспорта по сравнению с автомобилем с точки зрения скорости уличного движения. Рельсовый транспорт также имеет важное значение в силу того, что он способствует концентрации городской жизни в местах остановок, что дает возможность создавать там комплексные торгово-развлекательные центры, необходимые для преодоления зависимости от легкового автомобиля, а то, что рельсовый транспорт работает на электричестве, снижает также зависимость города от нефти.

Современные электрические рельсовые системы получают все более широкое развитие в городах разных стран мира, при этом они одновременно позволяют решить проблемы надежного обеспечения топливом, снизить углеродный след экономики в контексте проблем изменения климата, постепенно уменьшить скопление транспорта и создать динамично развивающиеся городские центры. Китай, например, взялся проложить 120 000 км новых рельсовых дорог к 2020 году. В Дели, Индия, строится современное метро, а в Австралии за последние 20 лет проложено 172 км рельсовых путей.

### ■ **Уличная планировка и организация дорожного движения**

Когда в городах прокладываются скоростные шоссе, вслед за этим возникает зависимость от легковых автомобилей. Это происходит в связи с тем, что по мере того, как скоростная магистраль становится предпочтительным маршрутом движения, высокая скорость на автострадах дает городу возможность расширяться за пределы городской черты. Строительство скоростных дорог не способствует реализации ни «коричневой», ни «зеленой» повесток дня. Такой подход не дает городу экономии на топливе, и исследования показывают, что города не получают большой выгоды с точки зрения разгрузки дорожного движения, а поскольку именно в этом состоит основной мотив строительства скоростных магистралей, представляется, что это напрасный труд.

Если, с другой стороны, город не прокладывает скоростные шоссе и предпочитает сосредоточить усилия на общественном транспорте, он делает улицу важным составным элементом устойчивого развития транспортной системы. Рациональная организация дорожного движения – это проблема «улиц, а не дорог», улицы используются для самых разных целей, а не только для максимального увеличения потока транспортных средств. Упор делается на повышение эффективности движения при помощи создания максимально комфортных условий для передвижения людей, а не автомобилей, и обеспечение удобств и безопасности для всех участников уличного движения. Данный подход включает в себя тот принцип, что транспортные средства и зоны общественного пользования составляют единое целое. Таким образом, с этой точки зрения, скоростные дороги становятся не очень неудачным решением, поскольку не в полной мере являются зонами общественного пользования.

Такие города, как Копенгаген, Цюрих, Портленд, Ванкувер и Торонто, выступающие против строительства городских скоростных дорог, находятся в первых рядах всемирного движения за устойчивое развитие транспорта. Существует достаточно много фактов, свидетельствующих об альтернативных решениях, например, прокладка дорожек для пешеходов и велосипедистов заметно способствует улучшению городской экономики и интеграции «зеленой» и «коричневой» повесток дня.

### Строительство городов без трущоб

Сегодня девиз «города без трущоб» – одна из важнейших целей городского планирования в развивающихся странах. Создания городов без трущоб потребует творческих подходов, позволяющих модернизировать трущобы таким образом, чтобы они стали, если не образцом устойчивого развития, то уж точно моделью решения наиболее острых проблем «зеленой» и «коричневой» повесток дня, связанных с недостаточным доступом к питьевой воде и канализации неимущего

населения и с ухудшением состояния окружающей среды.

Трущобы создают серьезную угрозу выполнению «зеленой» повестки дня, поскольку в большинстве случаев фактически расположены в небезопасных местах, подверженных угрозе опасных природных явлений. Нередко трущобы лишают город возможности создать прибрежную зону для защиты от наводнений или естественной биофильтрации соседних заросших зеленью переувлажненных земель, при постройке домов на крутых склонах происходит серьезная эрозия почвы, и с учетом того, что для обитателей трущоб главным средством отопления служат дрова, зачастую бывает так, что на землях вокруг города леса полностью вырубаются.

В то же время серьезной угрозе подвергается и выполнение «коричневой» повестки дня для жителей трущоб. Большинство трущобных жилищ построены из подручных материалов, которые обеспечивают лишь самую элементарную защиту от опасных природных явлений. Как правило, там крайне ограничен доступ к чистой питьевой воде и безопасной для здоровья ка-



Выполнение «коричневой» и «зеленой» повесток дня подвергается в трущобах серьезной угрозе

© Иньес Гезелл / айСток



В некоторых странах применяются новые методы сокращения объема выбросов автомобилей

© Дэвид Парсонс / айСток

нализации, в результате чего возникают элементарные проблемы со здоровьем. Электричество зачастую воруют из электросети, и с его потреблением тоже связано немало опасностей.

В настоящее время наблюдается тенденция урегулирования такой проблемы, как трупобы, путем реализации комплекса мер на двух направлениях: во-первых, расширение масштабов реконструкции существующих трупоб, и, во-вторых, проведение городской и жилищной политики, направленной на предотвращение строительства новых трупоб. Реконструкция трупоб связана, в основном, с выполнением «коричневой» повестки дня и касается обеспечения правовых гарантий владения жильем, создания новой или модернизации действующей инфраструктуры и системы коммунальных услуг, с использованием стандартов, удовлетворяющих необходимым требованиям. Итоги работы по реконструкции трупоб очевидны, они дают непосредственный результат, благодаря чему меняется к лучшему качество жизни городской бедноты, особенно в сфере охраны окружающей среды и здоровья населения.

Работа с местным населением и предоставление ему возможности принимать участие в развитии города и организации управления инфраструктурой позволяет жителям трупоб повышать материальное благосостояние и с чувством гордости добиваться успехов в выполнении «зеленой» и «коричневой» повесток дня. Полученные результаты могут стать образцом для подражания в обеспечении устойчивого развития, так как они позволяют сокращать объемы потребления ресурсов и одновременно создавать благоприятные для здоровья человека условия и привлекательную для проживания горожан окружающую среду.

## РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ «ЗЕЛЕННОЙ» И «КОРИЧНЕВОЙ» ПОВЕСТОК ДНЯ С ПОМОЩЬЮ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Планирование устойчивого городского развития, как всякое долгосрочное планирование, требует управления, выходящего за сферу действия рыночных сил и способного создать доступную инфраструктуру и систему коммунальных услуг. Ниже в таблице 8 приводятся шесть основных функций городского управления, необходимых для обеспечения устойчивого городского развития. Там показаны также примеры различных структур и механизмов, необходимых для выполнения этих функций.

Проблемы, изложенные в настоящей главе, невозможно решать эффективно без регионального плана, в котором не представлен в полном объеме город и его регион. Города растут повсеместно, они постепенно поглощают пригородные зоны прилегающей сельской местности, и во многих странах давно уже назрела необходимость рассмотрения поставленных в настоящей главе проблем в рамках всей территории города с пригородами.

Назрела также необходимость в разработке эффективного законодательства, предусматривающего механизмы обеспечения соблюдения основных решений и нормативных требований, касающихся использования земли. Городское планирование запуталось в нормах и правилах регулирования, оставшихся в наследство от прошлого, и они требуют пересмотра – одновременно с поиском решений новых проблем устойчивого городского развития, с которыми приходится сталкиваться. Крупные проекты и важные решения по вопросам инфраструктуры надо рассматривать как составную часть оценки развития, что может дать значительную экономическую выгоду, сократить расходы и создать необходимые условия в интересах обеспечения общественного блага.

В целях сохранения баланса интересов при таком подходе к регулированию необходимо, чтобы городское руководство взяло на себя также функцию оказания содействия в застройке и позаботилось о том, чтобы демонстрация новейших идей и достижений происходила в рамках укрепления партнерских отношений с органами власти, деловыми кругами и общественностью. Все это можно привести в действие и

закрепить с помощью функции финансирования развития, при этом можно использовать прежние денежные ресурсы, такие как коммунальные и государственные налоги, и новые денежные ресурсы, такие как партнерство между государственным и частным сектором, систему бонусов и имеющиеся данные о повышении цен на землю.

Наконец, существует необходимость в организации деятельности с участием общественности, с помощью которой можно разрабатывать и претворять в жизнь планы устойчивого развития. Необходимо укреплять совокупный общественный капитал по мере возникновения новых проблем. Этого невозможно добиться без проведения открытых слушаний, способствующих вовлечению общественности в обсуждение проблем своего будущего. Сегодня многие города включают в стратегию устойчивого развития решение таких задач, как равенство и социальная справедливость, подразумевая под этим и гендерное равенство. В системе городского планирования испробованы различные новые методы вовлечения общественности, и теперь надо попытаться добиться ее участия в повседневной практике системы городского управления.

Функции городского управления	Пример структуры/механизма
Региональное стратегическое планирование, выходящее за рамки полномочий местных органов власти в отношении транспорта, биологического разнообразия, проблем изменения климата, водоснабжения, удаления отходов, жилья ... и охватывающее всю территорию города с пригородами.	Региональные плановые органы
Установленный законом архитектурно-планировочный надзор за застройкой территории, предусматривающий меры регулирования по обеспечению конечных результатов в интересах общего блага и выполнение регионального плана в каждом отдельном жилом районе.	Планы городского строительства и решения местных органов власти, утверждающие проведение строительных работ и застройку территории.
Оценка проекта, позволяющая осуществлять контроль создания инфраструктуры и застройки территории в интересах общественного блага.	Плановый орган и орган, ответственный за охрану окружающей среды.
Функция архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории, позволяющая организовать показ новейших идей и достижений в области устойчивого городского развития, в частности, проектов перепланировки и новой застройки старых районов.	Орган, ответственный за застройку территории.
Функция финансирования застройки, предусматривающая установление связи между программами устойчивого развития и новейшими методами финансирования на этапе перемен.	Местные органы власти и региональный плановый орган.
Функция вовлечения общественности, позволяющая принимать решения, гарантирующие результаты устойчивого развития.	Все плановые органы.

Таблица 8

Городское планирование и управление устойчивым городским развитием

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Увязка «зеленой» и «коричневой» повесток дня – относительно новая для городов проблема, и ни одна, ни другая пока еще не могут в полной мере продемонстрировать, как улучшить здоровье людей и удобство их жизни при одновременном уменьшении экологического следа городов и улучшении состояния природной окружающей среды. Эту задачу невозможно решить без обновления и пересмотра практики городского планирования. Сегодня городским плановым органам важно вести поиск путей творческой интеграции новейших методов работы и включения их в число главных вопросов деятельности систем городского планирования и городского управления.

Крупнейшая проблема, с которой города столкнутся в недалеком будущем, – организация управления в условиях переходного периода, когда мир исчерпает запасы природного топлива. Эта проблема осложняется нынешним мировым финансовым кризисом, который может притормозить выполнение некоторых крупных программ интеграции «зеленой» и «коричневой» повесток дня, например, программы реконструкции трущоб. Вместе с тем, финансируемые



**Солнечная энергия может существенно уменьшить зависимость городов от невозобновляемых источников энергии**

© Отмар Смит / айСток

правительствами программы в области обеспечения экологически чистой инфраструктуры и энергетики, которые в настоящее время осуществляются в некоторых развитых странах и направлены на стимулирование экономической активности и создание новых рабочих мест, открывают перед городами широкие возможности внедрения некоторых новейших методов работы, представленных в данной главе.

## ПЛАНИРОВАНИЕ И НЕФОРМАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Цель данной главы – выявить тенденции и схемы неформального строительства в городских районах, определить его последствия для городского планирования и проанализировать появившиеся в последнее время методы реагирования на неформальную деятельность. Дается также оценка перспектив эффективного решения проблем, вызванных неформальным строительством в городах, с использованием новых и более гибких методов реагирования при помощи планирования.

### ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОРОДСКОЙ НЕФОРМАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Комплекс проблем, связанных с определением «официальный и неофициальный», занимает главное место в практике современного анализа процессов городского развития, в особенности в том, что касается городской окружающей среды, городской экономики и предоставления услуг. В целом, городское строительство, подпадающее под действие государственной системы регулирования землепользования и соответствующее законодательным нормам и норма-

тивным требованиям, называется «официальным», а строительство, которое не отвечает тем или иным требованиям, считается «неформальным».

Неформальная застройка и освоение территории осуществляются обычно на незастроенных участках, отведенных, согласно планам зонирования территории, под будущее строительство, такие земельные участки расположены вне пределов застроенных районов или непригодны под застройку. Следовательно, неформальные поселения, в частности, построенные руками проживающего в них малоимущего населения, часто расположены в местах, отведенных под природоохранные зоны, или в районах, подверженных угрозе наводнений, оползней и других стихийных бедствий.

Во многих городах отмечается также широкое неформальное строительство в жилых кварталах, которое ведут горожане со средним и высоким достатком. Земельным собственникам часто удается получить детальный план застройки и разрешение на строительство в районах, не попавших в планы ближайшего развития. В других случаях стройка может осуществляться в официально отведенных местах, но с более высокой плотностью застройки или более низкими стандартами строительства, нежели предусмотрено в спецификациях.

Еще один аспект неформальной деятельности в городах связан с деловой активностью. Неформальными считаются городские предприятия, которые не соблюдают правила регистрации, разрешений на хозяйственную деятельность и приема сотрудников на работу. «Неформальное предоставление услуг» — этот термин может также относиться к предоставлению услуг организациями, которые не зарегистрированы, не регламентированы соответствующими органами власти, либо им не были предоставлены субподряды, или же они незаконно используют официально предоставляемых услуги.

Ведутся широкие дискуссии относительно того, почему существует неформальное городское строительство. В целом, неформальное деление территории и застройка участков земли — это реакция на некомпетентное планирование, неприемлемые стандарты, отсутствие механизмов обеспечения соблюдения нормативов и строгий порядок регистрации. Работа в неформальном секторе, как правило, рассматривается также и как средство выживания, когда официальных мест работы на всех не хватает и когда отсутствует система социальной защиты населения. Таким образом, существуют различные мотивы неформального городского развития, начиная от желания найти доступное по стоимости жилье и место работы и заканчивая стремлением обеспечить максимально высокие доходы.

## ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГОРОДСКОЙ НЕФОРМАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ИХ РАЗВИТИЕ

В настоящем разделе рассматриваются тенденции неформального городского развития в различных странах мира и указываются факторы, оказывающие влияние на развитие неформальной деятельности.



**Миллионы городских жителей в развивающихся странах добывают средства существования благодаря уличной торговле**

© ООН-Хабитат

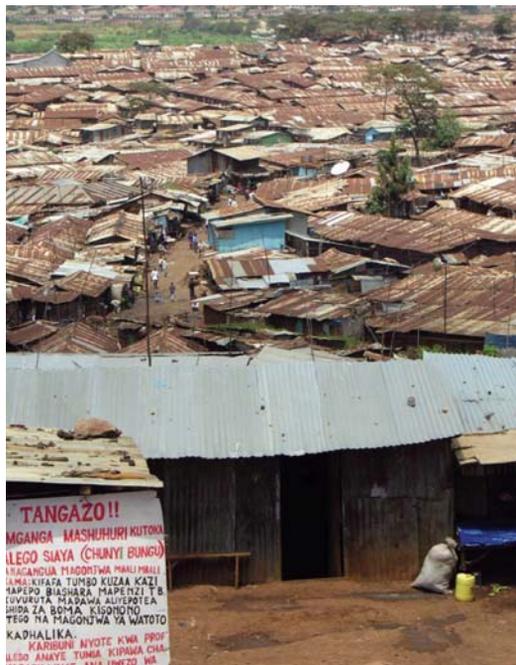
### Развивающиеся страны

В развивающихся странах в неформальном секторе занято значительное число городских жителей. Например, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна в неформальном секторе занято около 60% всего работающего населения, и неформальный сектор, согласно оценкам, обеспечивает каждые четыре новых рабочих места из пяти. В странах Африки количество занятых в неформальной экономике составляет 60% в городах, и еще более высокий процент составляют женщины, занимающиеся типичной для женщин экономической деятельностью. Данные проведенных исследований показывают также, что в развивающихся странах процент неформальной занятости в общей городской занятости со временем увеличивается.

Неформальная деятельность в городах развивающихся стран находит широкое отражение и в вопросах жилья. Малообеспеченные слои населения и даже горожане со средним достатком, не могут найти участок земли с коммуникациями и официальное жилье по доступной цене и вынуждены искать участки под застройку или дома в неформальных поселениях. Даже в тех случаях, когда государство выделяет значительные средства на строительство запланированного жилья,

часто обнаруживается разница между тем, что построено, и тем, что хотят получить и в чем нуждаются жители. Таким образом, в трущобах живет 62,2% городского населения в странах Африки южнее Сахары, 42,9% процента – в странах Южной Азии, 36,5% – в странах Восточной Азии и 27% процентов – в странах Латинской Америки и Карибского бассейна.

Неформальная деятельность является также заметной отличительной чертой окраинных районов в городах Азии, Африки и Латинской Америки, и в этих местах ожидается значительный рост городов в будущем. Стихийно разрастающиеся пригороды в развивающихся странах отличаются недостаточно развитой инфраструктурой, отсутствием безопасности и охраны порядка и значительным неравенством в материальном благосостоянии. Ограниченные возможности городского управления в сфере планирования и регулирования строительства способствуют распро-



**Значительное число городских жителей в развивающихся странах живут в трущобах**

© Микаэл Дамкьер / айСток

### Вставка 7. Неформальная трудовая занятость населения в Румынии

Несмотря на непрерывный экономический рост в последние годы, неформальная трудовая занятость является одной из основных характерных особенностей румынского рынка труда и составляет от 20 до 50 процентов общей трудовой занятости, в зависимости от метода расчета. Население, занятое в теневой экономике, можно разделить на две основные группы: лица, которые занимаются неформальной деятельностью, потому что лишены реального выбора, и для которых неформальная занятость — средство выживания, и те, кто преднамеренно уходит от налогов и взносов в фонд социального обеспечения.

В последние годы достигнуты некоторые улучшения, в особенности в связи с реформой системы налогообложения и льгот и принятием новой системы пенсионного обеспечения. Однако до недавнего времени усилия в основном направлялись на применение карательных мер, а не на профилактику неформальной деятельности, и меры по оказанию помощи наиболее социально уязвимым слоям населения в получении необходимых знаний и навыков, позволяющих заниматься официально разрешенной деятельностью, применяются в редких случаях.

*Источник:* Парлевлиет и Ксеноджидани, 2008 г.

странению неформальной деятельности в пригородных районах.

Во многих городах развивающихся стран предоставление услуг во многом зависит от мелких структур и неформальных эксплуатирующих организаций в частном секторе, подменяющих или дополняющих городские организации, обслуживающие системы водоснабжения и канализации, службы утилизации отходов и энергоснабжения. Кроме того, в развивающихся странах существует развитая система неформального транспорта, тесно связанная с проживанием в неформальных поселениях и участием в неформальной экономической деятельности.

В развивающихся странах возможности систем планирования, как и прежде, крайне ограничены в том, что касается предотвращения и регулирования широко развитой неформальной экономической деятельности, раздела земли на участки, строительства жилья и предоставления услуг. Это объясняется такими факторами, как преобладание технократических методов планирования; дефицит финансовых и трудовых ресурсов, особенно на уровне местных органов власти; недос-

таточное понимание и поддержка городского планирования со стороны политических и общественных кругов; административно-территориальное деление, особенно в пригородных районах и мнимая несовместимость неформальной занятости и неформальных поселений с видением перспективы современного города, как ее представляют себе политическое руководство и чиновники. Предлагаемые пути решения проблем неформального развития носят непоследовательный и неоднозначный характер, в результате чего многие виды неформальной деятельности и неформальные поселения не попадают в текущие планы и не встречают поддержки в руководящих инстанциях.

### **Развитые страны и страны с переходной экономикой**

В современных городах Европы и Северной Америки редко встречаются неформальные поселения, если не считать мест массового скопления бомжей и стихийного или незаконного заселения в основном пустующих жилых зданий. В старой, центральной части городов имеют место случаи незаконного заселения или переоборудования жилых домов, в особенности владельцами трущобных кварталов и жильцами из числа малоимущего населения, в том числе недавними мигрантами.

В развитых странах население, как правило, работает на официально действующих предприятиях, широко применяются трудовые и строительные нормативные требования и действуют меры по обеспечению соблюдения норм. Однако начавшаяся после 1980-х годов либерализация экономики связана с развитием неформальной экономической деятельности, в том числе с отсутствием регулирования в сфере наемного труда и индивидуальной трудовой деятельности, что позволяет уходить от налогов. Согласно оценкам, в промышленно развитых странах-членах ОЭСР неформальная экономика дает около 16% прибавочной стоимости.

В европейских странах с переходной экономикой и бывших советских республиках переход от плановой

экономики к рыночной был связан с резким увеличением масштабов нищеты, неравенства и безработицы, из-за чего многие горожане, ранее работавшие на государственных предприятиях, были вынуждены искать работу в неформальном секторе. Малообеспеченным домохозяйствам ограничивают возможность приватизации обветшалых домов или строительства дешевого жилья в пригородах и незаконных поселениях.

В 1990-х годах в странах с переходной экономикой унаследованная от прошлого система планирования с трудом приспосабливалась к городскому строительству в условиях рыночной экономики. Устаревшие генеральные планы, отсутствие городских профессиональных кадров и ресурсов и бюрократические барьеры при получении разрешений на строительство привели к широкому распространению незаконного строительства.

Однако в последние десять лет правительства многих стран региона сумели восстановить контроль над теневой экономикой и признали необходимость эффективного планирования (см. вставку 7 об опыте Румынии). Приняты новые законодательные акты в области планирования, в результате реформ возродилась система планирования, и планы городского развития вышли на современный уровень. Тем не менее, дальнейшее продвижение тормозит ряд факторов, в том числе отсутствие надежной правовой базы разработки нормативных требований строительного проектирования и последовательной национальной политики в области градостроительства.

## **ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА НЕФОРМАЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Как явствует из анализа указанных выше тенденций развития городской неформальной деятельности в разных странах, неформальная экономическая деятельность, строительство, освоение земельных участков и предоставление услуг продиктованы рядом факторов, часть из которых приводится ниже.

- В развитых странах и во многих странах с переходной экономикой неформальная деятельность связана с давлением со стороны конкурентов в результате экономического кризиса, приватизации, либерализации экономики и мировой конкуренции.
- В городах развивающихся стран мужчины и женщины вынуждены искать работу на неформальных предприятиях из-за того, что городские трудовые ресурсы растут более быстрыми темпами, чем спрос на рабочую силу в сфере официального наемного труда; а также из-за отсутствия государственной системы социальной защиты и ограниченного роста официально зарегистрированных предприятий.
- Правительства зачастую не в состоянии обеспечить соблюдение законов и требований, регулирующих вопросы предпринимательской деятельности, освоения земельных участков и жилищного строительства. Поэтому предложения по проектам планировок подменяются, иногда по незнанию, но чаще всего из-за острой потребности в жилье и доходе.
- Процедура регистрации и получения разрешения иногда требует много времени и больших затрат, это повышает стоимость строительства и оплату жилья, а также ограничивает предложение рынка и сохраняет порочный круг неформальной деятельности.
- Государственные эксплуатационные организации зачастую неэффективны и неспособны надлежащим образом организовать коммунальные услуги и систему обслуживания. Поэтому в сфере предоставления услуг приходится во многом полагаться на мелкие эксплуатационные организации в частном и неформальном секторе.

## НОВЫЕ МЕТОДЫ ПЛАНИРОВАНИЯ КАК РЕАКЦИЯ НА НЕФОРМАЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Во многих странах существует неопределенность в отношении возможностей и целесообразности реагирования на проблему неформальной деятельности путем распространения традиционной практики решения вопросов управления, планирования и регулирования землепользования. В этих условиях приемлемые пути решения можно определить, если проанализировать новые подходы и оценить возможности их распространения на другие страны.

### Альтернатива принудительному выселению

Один из наиболее возможных и приемлемых для правительств способов – прекратить пагубные методы вмешательства, например, положить конец практике принудительного выселения. Государственные власти часто предпочитают остановить строительство, ликвидировать построенные в обход закона жилища и прекратить неформальную деятельность, которая осуществляется с нарушением планов, общих принципов и нормативных требований, а также предпринимают попытки выселения жителей с земельных участков, отведенных под объекты, предназначенные для использования в общественных целях. Принудительные выселения осуществляются также с привлечением рыночных сил в том случае, когда происходит повышение спроса на удобно расположенные земельные участки, и жителям домов все труднее становится противостоять прессингу, обусловленному требованиями и реализовать собственность – иногда по цене ниже рыночной.

В настоящее время, принудительное выселение, согласно международному праву, считается нарушением прав человека, и в случае необходимости прави-

тельствам рекомендуется, прежде всего, рассмотреть все реально возможные альтернативные решения, и, во-вторых, соблюдать принципы существующей переводной практики. В сущности, международное право признает права человека на достойный труд и правовые гарантии владения и пользования жильем, в том числе право на жилище, личную жизнь и свободное осуществление права собственности. Международное право все шире включается во внутригосударственное право, дает гражданам защиту от принудительного выселения и предоставляет в случае выселения различные права.

### **Легализация и реконструкция незаконно застроенных районов**

Легализация и реконструкция незаконно застроенных районов предпочтительнее, нежели запустение или разрушение. Легализация предполагает признание и предоставление гарантии владения жильем, а реконструкция, как правило, имеет целью предоставление

или улучшение основных услуг, хотя такая деятельность может быть также связана с перепланировкой и новой застройкой и соблюдением норм планировки и строительства. Процедура официального оформления собственности связана, как правило, с получением правового титула на участок земли, что является наиболее надежным правовым механизмом из всех средств обеспечения права владения собственностью, существующих в настоящее время.

Однако преимущества правового титула подвергаются большому сомнению, и, кроме того, это наиболее сложный и дорогостоящий способ получения права владения собственностью. Например, наличие правового титула может привести к открытому конфликту в результате коллизии разных типов права собственности и возможного лишения прав лиц, пользующихся меньшим влиянием, в том числе владельцев собственности, новых жильцов и женщин. Кроме того, некоторые из предполагаемых преимуществ правового титула могут быть не очень важны для мало-



**Во многих странах широко распространена принудительная ликвидация трущоб**

обеспеченных жителей, которые редко пытаются получить ссуду под залог единственного ценного имущества и кому финансовые учреждения в любом случае с большой неохотой предоставляют кредиты. Достигнутый в этой области прогресс невелик, и практика предоставления правового титула не получила в мире широкого распространения.

Поэтому важным механизмом улучшения условий жизни в этих районах является гибкая практика планирования в отношении легализации и реконструкции неформальных поселений. Опыт показывает, что такой подход поддается реализации в широких масштабах, если следовать по пути умеренного и постепенного решения проблем совместными усилиями на основе сотрудничества между жильцами, местными властями, принимающими решения, и участниками земельного рынка, и этот процесс не обязательно заканчивается «облагораживанием» жилого района. Необходимо действовать по двум направлениям, когда легализация сопровождается программой застройки территории в достаточных масштабах, чтобы обеспечить доступность жилья и сдержать строительство новых незаконных поселений.

### **Стратегическое применение механизмов планирования**

Предпринимавшиеся в прежние времена попытки обеспечить выполнение планов городского строительства в соответствии с генеральными планами нередко заканчивались неудачей. В соответствии с нынешними перспективными методами работы, речь о которых пойдет ниже, при определении путей развития основной упор делается на стратегическое использование государственного планирования и финансовых ресурсов.

### **■ Строительство магистральных сетей инфраструктуры**

Планирование инфраструктуры и капиталовложения должны стать основным компонентом планирования землепользования и зонирования территорий для того,

чтобы рост городов шел не по пути неформального строительства. Создание инфраструктуры можно использовать для привлечения инвестиций в наиболее предпочтительные районы, например, в целях повышения заинтересованности в создании второстепенных городских центров в границах города с пригородами, разгрузки уличного движения в центральной части города и улучшения коммуникаций между ними. Средства можно направить на стимулирование развития города в заранее запланированном направлении и на обеспечение дохода в целях государственных инвестиций. Однако без должного планирования нового строительства и дополнительной поддержки за счет проведения соответствующей политики, в конечном итоге, преимущества получают, в первую очередь, крупные инвесторы, застройщики и состоятельные жители.

### **■ Направленная застройка территории**

Заблаговременное планирование застройки территории предпочтительнее и эффективнее, чем легализация неформального строительства. В тех случаях, когда возможности планирования и ресурсы ограничены, принимаются меры по обеспечению земельного фонда, достаточного для расширения города посредством целенаправленной застройки территории. Такой подход требует разработки общего стратегического плана, в котором надо указать основные зоны поэтапного расширения города; предусмотреть меры в отношении территорий, представляющих природоохранное значение, и определить связь с программой капиталовложений в развитие основной инфраструктуры, в частности, главных автомагистралей, систем канализации и водоснабжения. Например, предлагается указывать зоны, куда будет расти город в ближайшие 20-30 лет, и планировать сеть дорог второго-третьего значения на расстоянии 1 км друг от друга или в пределах 10 минут ходьбы от любого места. Допускается частичная перепланировка дорожной сети с учетом рельефа местности и необходимости вести строительство в стороне от неудобных участков

территории. Кроме того, предполагается, что поэтапная прокладка дорог и водопроводной сети будет служить застройщикам стимулом в создании сети закрытых для транспорта кварталов, в пределах которых детальная планировка не потребуется.

### ■ Реорганизация системы землепользования

Одна из основных серьезных проблем местных органов власти заключается в приобретении различных участков земли для создания инфраструктуры и избыткании финансовых средств для этого, а также в приобретении территории для основных коммунальных сооружений. Во многих городах в государственной собственности уже нет больших земельных площадей и, чтобы обеспечить поэтапное строительство, местным органам власти приходится проводить работу с владельцами земли с соблюдением норм частного и обычного права собственности, а также иметь дело с частными официальными и неофициальными застройщиками. В этом случае существенное значение приобретает проблема реорганизации системы землепользования, в результате чего муниципальные власти благодаря достижению взаимовыгодных договоренностей с владельцами земли объединяют отдельные земельные участки в целях создания системы предоставления услуг и дальнейшего развития территории.

Впрочем, реорганизация системы землепользования строится на рыночных принципах, и в ее результате в редких случаях можно гарантировать жилье для малообеспеченного населения. В том случае, если проблема связана с нереальными нормативами и обременительными процедурами, едва ли могут помочь и партнерские отношения с неформальными организациями или работа с небогатыми владельцами земельных участков или группой владельцев. Поэтому важно, чтобы плановые органы и другие специалисты более гибко подходили к установлению нормативов и принятию решений с участием общественности. Упор необхо-

димо делать на «проведение работы» с теми заинтересованными сторонами, которые обеспечивают большие площади доступной земли и жилья, и действовать надо при помощи методов разъяснения и убеждения, а не с помощью жестких мер регулирования.

### ■ Постепенное распространение эффективного планирования на отведенные участки земли

В небогатых странах и многих странах со средним уровнем доходов вследствие ограниченных возможностей городского управления и отсутствия поддержки в отношении планирования и регулирования сдерживается развитие деятельности, благодаря которой при наличии традиционного планирования и регулирования строительства можно достичь нужных результатов. Прежде чем можно будет успешно ввести детальное планирование и контроль строительства, землевладельцам и застройщикам необходимо продемонстрировать, что их преимущества покроют все расходы. Есть основания полагать, что ограниченные ресурсы, выделяемые на цели планирования и финансирования, наилучшим образом можно использовать, если сосредоточить усилия на проблемах общественного блага и территориях, развитие которых принесет значительные результаты для сохранения окружающей среды и обеспечения безопасности, а в других местах, в частности, в жилых районах со средней и низкой плотностью застройки, ограничить вмешательство, особенно это касается мер регулирования в отношении детальной планировки. При избирательном подходе к планированию для обеспечения успеха и достижения общих целей планирования важно, чтобы оно укладывалось в рамки соответствующей стратегии.

## РАБОТА С УЧАСТНИКАМИ НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ И СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

В число участников неформальной экономической деятельности входят лица, занятые в розничной торговле и смежных сферах обслуживания, в сфере мелкого производства товаров и ремонта, а также в системе обеспечения транспортных услуг, водоснабжения и предоставления других услуг. Можно с точностью определить направления, по которым государственные власти могут работать и работают с участниками неформальной деятельности в интересах улучшения организации деятельности в местах общественного пользования и системы предоставления услуг. Новые подходы основаны на признании, во-первых, важного вклада неформальной деятельности в городскую экономику и ее важной роли в обеспечении источников дохода населения, и, во-вторых, права участников неформальной экономической деятельности заниматься предпринимательством в городах.

### ■ Признание прав собственности предпринимателей, занимающихся неформальной хозяйственной деятельностью

Государственные власти так же, как они это делают и в отношении незаконной застройки земельных участков и незаконного строительства жилья, нередко преследуют и выселяют неформальные предприятия, наводят общий порядок и обеспечивают соблюдение санитарных норм и правил безопасности и обслуживают интересы официально признанных предпринимателей, которые считают неформальных предпри-

нимателей конкурентами. Как отмечено выше, там, где это возможно, следует избегать притеснения и принудительного выселения. Надо признать право предпринимателей заниматься коммерческой деятельностью в городе, уважать их право на собственность и вести переговоры по совершенствованию прав собственности. Этого можно добиться путем решения вопросов, связанных с мерами регулирования в отношении использования городской территории, и применения соответствующих нормативно-правовых требований.

### ■ Выделение зон специального назначения

Городские власти часто пытаются выселять неформальных предпринимателей с земельных участков, не пригодных для строительства и отведенных для создания мест общественного пользования и других целей, в районы, выделенные для рыночной торговли, и в промышленные зоны. Нередко перемещение в заранее запланированные районы связано с обеспечением соблюдения норм и правил, получением разрешений

#### Вставка 8. Уорикский вокзал в Дурбане, ЮАР

Уорикский вокзал — основной транспортно-пересадочный узел общественного транспорта в городе Дурбан. Его услугами ежедневно пользуется до 460 000 пассажиров пригородных поездов и 8 000 тысяч уличных торговцев. В конце 1980-х годов существовавшие ранее запреты были устранены, и торговцы получили право на деятельность. При этом в середине 1990-х годов это число выросло почти до 4 000 человек, район получил известность как «рассадник преступности и грязи». В 1997 году городские власти занялись в данном районе подробным выяснением условий безопасности, чистоты, торговли, возможностей занятости и создания транспортной развязки.

Сегодня в этом месте работает около 1 000 торговцев, а возможностями транспортного узла пользуются еще 14 000 коммерческих точек. Улучшены санитарные условия для продавцов еды и уличных торговцев. В результате вложения относительно скромных средств удалось добиться существенных улучшений в организации системы управления районом и продемонстрировать важность деятельности созданной там группы управления, которая осуществляет координацию деятельности муниципальных департаментов и работает с торговыми организациями.

Источник: Скиннер, 2008 г.; Скиннер и Добсон, 2007 г.

и другими нормативными требованиями. Такой подход редко дает нужные результаты. Запланированные под рыночную торговлю районы часто расположены в неудобных местах, и рынки не пользуются спросом ни среди торговцев, ни среди покупателей, в результате переезда на другое место нарушаются устоявшиеся торговые связи, а повышение расходов, связанных с переездом на запланированный рынок, получение разрешения и соблюдение установленных норм и правил ставят под угрозу выживание неформальной коммерческой деятельности.

Нередко традиционные рыночные зоны и рынки, стихийно возникшие на необустроенной территории, наиболее рентабельны и пользуются успехом. В такой ситуации самый приемлемый путь решения проблем – урегулирование проблем жилья и реконструкция неформальных поселений. Впрочем, когда соответствующая территория нужна для других целей или слишком перегружена, переезд рынка становится неизбежным. В таких случаях для успешного переезда необходимо, чтобы торговые организации и городские власти согласовали новое место расположения рынка, обеспечение условий обслуживания и меры по организации его работы.

### ■ Организация деятельности в местах совместного пользования

Предприниматели, занимающиеся неформальной деятельностью, особенно уличные торговцы, как правило, пользуются местами общественного пользования наравне с другими горожанами, в частности, с владельцами автотранспорта, велосипедистами и пешеходами. Можно найти новые решения, позволяющие обеспечить доступность общественного пространства торговцам и другим социальным группам.

Целью такой работы должно стать уточнение прав пользователей общественного пространства, чтобы гарантировать уличным торговцам право заниматься торговлей и обеспечить гарантии здоровья и безопасности. В число мер, касающихся совместного

использования торговых мест, можно включить распределение территории по зонам с учетом выделения мест и времени торговли, в том числе определять границы и предоставлять специально выделенные торговые места в пешеходных зонах, а также временно перекрывать улицы для организации рынков.

### ■ Предоставление основных услуг и оказание помощи

Предприниматели, занимающиеся неформальной деятельностью, являются одновременно пользователями и поставщиками основных услуг. Независимо от того, располагаются ли они в специально отведенных местах или в местах совместного пользования, оказание услуг неформальным предпринимателям служит им поддержкой в осуществлении деятельности, повышает вероятность соблюдения установленных санитарно-гигиенических норм и, как показано во вставке 8, улучшает условия труда самих предпринимателей.

Как поставщики услуг, предприниматели в сфере неформальной деятельности дополняют функции крупных государственных и частных организаций, в особенности в том, что касается удовлетворения потребностей населения и коммерческих предприятий, не имеющих доступа к организованной системе обслуживания в связи с отсутствием, несовершенством или высокими расценками на такие услуги. Их вклад надо признавать, но при этом необходимо устранять недостатки таких услуг. Нужно, чтобы плановые органы учитывали запросы неформальных поставщиков услуг при разработке мер территориального планирования и нормативного регулирования застройки территории и сотрудничали с другими учреждениями в решении вопросов, связанных с ограничением их деятельности.

### ■ Деление территории на зоны со смешанными функциями

Многие виды неформальной хозяйственной деятельности, в особенности те, которыми занимаются женщины, связаны с работой на дому в жилых районах и

домах. В обычных проектах планировки часто предусматривается создание зон, рассчитанных на выполнение одной конкретной функции, а зоны, рассчитанные на многофункциональное использование, включая работу на дому, запрещены. Многие страны, где существуют эффективно действующие системы планирования, давно пришли к пониманию проблем, вызванных ограниченными возможностями монофункциональных зон, и в настоящее время все больше уделяют внимания созданию зон со смешанными функциями, позволяющими создавать удобную и комфортную среду обитания. Многие бедные страны медлят с законодательством в области городского планирования, несмотря на популярность зон со смешанными функциями, рассчитанных, в частности, на производственную деятельность на дому, что видно на примере большинства городов, где соблюдение мер в отношении монофункциональных зон находится не на высоте. Впрочем, плановые органы все больше осознают реальность и включают в свои проекты соответствующие положения о создании зон со смешанными функциями.

### ■ Организация предпринимателей в сфере неформальной деятельности

Эффективно действующая организация дает возможность неформальным предпринимателям активно взаимодействовать с государственными учреждениями, и укрепляет их возможности решать проблемы. Организация служит каналом, благодаря которому они могут определять и доводить до сведения органов государственной власти свои потребности и приоритеты и вести переговоры о соответствующих путях решения проблем. Эффективность и повышение уровня профессионализма организаций в сфере неформальной коммерческой деятельности можно проиллюстрировать на примере многих стран мира, в частности, организации транспортных рабочих, занятых в сфере неформальной деятельности в Дакаре, Сенегал.



Государственные учреждения предпочитают сдерживать развитие неформальной экономической деятельности

© Зои Яу / айСток

## РЕАГИРОВАНИЕ НА НЕФОРМАЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРИ ПОМОЩИ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

На основе дискуссий и тенденций, о которых шла речь выше, можно выявить соответствующие пути более эффективного реагирования системы городского планирования и управления на неформальную деятельность. Такая работа осуществляется в три основных этапа.

**Этап 1:** Признание положительной роли неформального строительства, освоения земельных участков и хозяйственной деятельности и прекращение принятия официальных мер, препятствующих осуществлению такой деятельности. Обычные меры реагирования на неформальную деятельность, такие как притеснение и прину-

дительное выселение, оказывают негативное влияние на создание источников дохода, причиняют неудобства поставщикам и потребителям и ограничивают возможности предпринимателей и поставщиков услуг по удовлетворению потребностей городского населения и коммерческих предприятий.

**Этап 2:** Изменение принципов политики, законов и нормативно-правового регулирования. Рассмотрение необходимости и возможности официального решения и урегулирования проблем экономической деятельности, обеспечения земель и жилищного строительства, осознавая при этом возможность нанесения ущерба, в частности, малообеспеченным и социально отчужденным слоям населения, в том числе женщинам.

**Этап 3:** Повышение доступности и укрепление законности системы планирования в целях сокращения масштабов неформальной деятельности. Чтобы обеспечить эффективность планирования и регулирования важно заручиться широкой поддержкой участников неформальной деятельности, политического руководства, местных жителей и деловых кругов. Для усиления поддержки необходимо, чтобы все заинтересованные стороны понимали, что преимущества планирования и регулирования имеют более важное значение, чем расходы на них.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В мире существует немало стран, где неформальная деятельность приобрела широкий размах и продолжает расширяться, и намного меньше стран, где она либо ограничена, либо ее масштабы сокращаются. Распространение неформальной деятельности в городах тесно связано с эффективностью нормативного регулирования строительства, общественной поддержки планирования и регулирования и наличия ресурсов.

Не существует единой модели планирования, с помощью которой можно эффективно реагировать на проблемы, возникающие в результате городской неформальной деятельности. Во многих развивающихся странах сохраняется технократический, стандартный подход и строгие нормативные требования, несмотря на очевидную неэффективность этих методов в условиях широкого распространения неформальной деятельности и ограниченных возможностей городского управления. Необходимо разработать методику планирования, позволяющую решать вопросы, связанные с нежелательными последствиями неформальной деятельности, и наряду с этим признать вклад, который вносят в городское развитие неформальные застройщики, предприниматели и поставщики услуг. Но изменить политику, законы, практику выдачи разрешений и внедрить другие новейшие методы решения проблем неформальной деятельности можно будет только тогда, когда права на достойный труд, жилище и защиту от притеснения и выселения получат международное признание.

# ГЛАВА 8

## ПЛАНИРОВАНИЕ, ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОРОДОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Обеспечение инфраструктуры (например, транспортной сети, систем водопровода, канализации, электроснабжения и телекоммуникаций) играет важную роль в создании эффективных, благоприятных для здоровья человека и устойчиво развивающихся городов. Другие городские хозяйственные объекты и коммунальные службы, такие как школы, медицинские учреждения, предприятия социально-бытового обслуживания, рынки, места массового сбора людей, культовые здания и места отдыха, также выполняют важную роль в развитии пригодных для жизни городов.

Указанные элементы инфраструктуры и системы предоставления услуг выполняют важную роль при формировании городской территориальной структуры в масштабах всего города и отдельных районов, и результаты этой деятельности могут привести к территориальной изоляции некоторых слоев населения и лишению их доступа к тем возможностям, которые дает город. Несмотря на то, что планирование потенциально выполняет важную роль в организации эксплуатационных служб инфраструктуры, системы предоставления услуг и городской территориально-пространственной структуры, эта роль нередко бывает относительно слабой, в основном, в результате нефор-

мальной деятельности в сфере градостроительства, повышения важности крупномасштабных проектов и реализации проектов в частном порядке.

Как отмечается в главе 2, сегодня в развивающихся странах свыше одной трети городского населения проживает в трущобах. Многие малообеспеченные горожане живут в трущобных домах в старых центральных городских районах, но большинство городской бедноты обитает в неформальных поселениях на окраинах города. Нередко характерным признаком таких поселений является низкий уровень услуг. Транспорт также, скорее всего, малодоступен, так как в этих местах недостаточно развита сеть общественного транспорта, и районы проживания бедноты могут находиться в стороне от основных маршрутов.

В данной главе рассматриваются вопросы формирования тенденций развития современной городской территориально-пространственной структуры путем «разукрупнения» работ по обеспечению инфраструктуры в отрыве от территориального планирования в результате различных форм приватизации, инициативы застройщиков или осуществления крупномасштабных проектов. Здесь также анализируется связь и взаимозависимость между методами создания инфра-

структуры, обустройства территории и обеспечения доступа и вопросах городской структуры, устойчивого развития, эффективности и охвата различных слоев населения. В последнем разделе освещаются различные инициативы последнего времени, направленные на совмещение процессов территориально-пространственного планирования и развития инфраструктуры.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВА РАБОТ ПО СОЗДАНИЮ ИНФРАСТРУКТУРЫ И КРУПНОМАСШТАБНЫЕ ПРОЕКТЫ

Традиционная практика планирования была связана с попытками совмещения территориально-пространственного планирования и развития инфраструктуры с помощью комплексного генерального планирования и государственного обеспечения инфраструктуры. Однако такие методы работы страдали многими недостатками и, начиная с 1980-х годов, новые методы городского строительства и создания инфраструктуры все больше становятся сферой основных интересов частного сектора и все меньше предметом городского планирования. Такой процесс «разукрупнения» инфраструктурных проектов частично лег в основу развития тенденций территориального планирования, рассмотренных выше в настоящем докладе.

Одна из основных функций традиционного генерального планирования заключалась в обеспечении фундамента комплексного развития транспорта, энергоснабжения, водоснабжения и коммуникаций в сочетании с градостроительством. Генеральные планы давали прогнозы потребностей и руководящие указания в отношении размещения, масштабов и темпов освоения конкретных городских территорий. В некоторых развитых странах такой вид планирования, возможно, и был эффективным, но во многих других местах с ним



Разрастание городов – результат городского планирования в стиле модерн в эпоху дешевого природного топлива

© ЭЙЗиПиворлдвайд / Фотолия

возникали проблемы. В период коммунистического правления в странах Восточной Европы и странах Средней и Восточной Азии разработка генеральных планов диктовалась контрольными цифрами развития экономики, которые определялись в масштабах страны без учета местных потребностей. В большинстве стран с колониальным режимом планирование и инфраструктура были привилегией местной элиты, и такие проблемы решались за счет государственного сектора, а прогнозы делались в отношении незначительной части населения, численность которой вскоре возросла и превысила в постколониальный период прежние расчеты. Кроме того, структура развития не обязательно соответствовала прогнозам, особенно в связи с быстрым ростом неформальных поселений с высокой плотностью застройки. Точность такого метода «прогнозирования и обеспечения» вызывала сомнения.

В некоторых странах территориальное планирование в организационном отношении занимало менее определенное место, чем другие более влиятельные департаменты, ответственные за планирование и создание различных инфраструктур. Отделы, «работавшие особняком», разрабатывали собственные планы, не обязательно связанные между собой и с генеральным пла-

ном. В этой ситуации обеспечение инфраструктуры оказывало гораздо большее влияние на формирование территориально-пространственной структуры города, чем планирование.

Начиная с конца 1970-х годов, «разукрупнение» проектов создания инфраструктуры посредством акционирования и приватизации проектов развития и обеспечения городской инфраструктуры и развития городского строительства по собственной инициативе застройщиков привело во многих странах к раздроблению городской структуры и неравномерному территориальному планированию. Во многих странах (особенно в странах с переходной экономикой и развивающихся странах) бюджетный кризис в местных органах власти подтолкнул к приватизации городской системы предоставления услуг.

«Разукрупнение» принимает различные формы и происходит как в сфере обеспечения инфраструктуры, так и предоставления услуг, а также в реализации проектов градостроительства. Данный процесс осуществляется, в частности, с применением таких механизмов, как сдача в аренду и предоставление концессий; создание различного рода партнерских отношений между государственным и частным секторами, в том числе при реализации крупных проектов городского развития; участие частного сектора в строительстве, финансировании и организации управления инфраструктурой; а также предоставление частному бизнесу права на строительство платных дорог. Во многих развивающихся странах мелкие местные предприниматели и управляющие организации в системе местного управления привлекаются также к уборке мусора, занимаются обслуживанием жилых домов, сетей водоснабжения и канализации. Иногда «разукрупнение» приводит к политике невмешательства государства в городское строительство, когда предложения застройщиков принимаются даже в том случае, когда они противоречат существующим планам.

Начиная с 1980-х годов, значительно возросло число городских крупномасштабных проектов, с кото-

рыми связано усиление внимания к развитию в городах конкуренции и предпринимательской деятельности. Во многих случаях, в частности, в Европе, крупномасштабные проекты связаны с программами возрождения городской среды, направленными на восстановление кризисной экономики и поиск новых и формирующихся направлений в экономике. В нескольких азиатских городах крупномасштабные проекты были разработаны с нуля не только с целью престижа, но и для того, чтобы создать фундамент для новых форм экономического развития. Во вставке 9 показаны шесть общепринятых видов крупномасштабных проектов.

Проекты такого типа имеют разное отношение к государственному сектору. Некоторые из них полностью реализуются и обеспечиваются частным сектором, в других случаях они осуществляются и финансируются государственным сектором в надежде привлечь частных застройщиков. Широкое распространение получили также партнерские отношения и договоренности между государственным и частным сектором, в рамках которых государственный сектор в полном объеме обеспечивает инфраструктуру и ком-

### Вставка 9. Общепринятые виды крупномасштабных проектов

- Строительство объектов, связанных с организацией массовых мероприятий, например, центров для проведения конференций, выставочных залов и стадионов.
- Реконструкция прежних промышленных зон и портовых сооружений в целях создания новых видов услуг и отдыха и развития туризма.
- Застройка новых территорий, связанных со сферой высоких технологий и развитием экономической деятельности.
- Крупные новые города-спутники с материально-технической базой, отвечающей требованиям международных стандартов.
- Крупные застроенные городские территории-анклавы в виде кварталов за высокими заборами с магазинами, школами, развлечениями и возможностями предоставлять другие услуги для богатых слоев населения.
- Зоны свободного предпринимательства и специальные экономические зоны, созданные по решению правительства или местных органов власти в целях привлечения новых инвестиций, иногда такие зоны имеют прямой выход на крупные аэропорты и другие объекты.

муникации, а частный осуществляет строительство в пределах установленных параметров.

Несмотря на некоторые примеры, когда такие проекты вписываются в схему территориально-пространственного планирования и соответствуют видению перспектив реконструкции города, во множестве других случаев крупномасштабные проекты противоречат планам обустройства территории, ведут к неравномерной застройке и не отвечают потребностям и пожеланиям рядовых горожан.

## ВЛИЯНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРО- СТРАНСТВЕННУЮ СТРУКТУРУ ГОРОДА И ДОСТУПНОСТЬ ТРАНСПОРТА

Широко признано, что среди различных видов городской инфраструктуры наиболее сильное влияние на формирование городской территориально-пространственной структуры оказывают **транспортные сети и системы**. Согласно классическим моделям развития городской экономики, значимость фактора доступа транспорта находит свое выражение в высокой стоимости земли вокруг транспортно-пересадочных узлов и маршрутов, обеспечивающих удобство доступа. Таким образом, хозяйственная деятельность, требующая удобства доступа, сосредоточена вокруг железнодорожных вокзалов и трамвайных маршрутов, вдоль основных транспортных магистралей и в местах основных транспортных развязок рядом с выездом на скоростную дорогу. Аналогичным образом, жилые застройки также требуют доступа, поэтому прокладка новых дорожных маршрутов и транспортных систем обеспечивает существенные возможности развития городской структуры на длительную перспективу. При этом соотношение между доступностью транспорта и стоимостью земли означает, что состоятельные слои населения располагают более широкими возможностями платить за до-



Строительство крупных автомагистралей способствует разрастанию городов

© Гари Блейкли / Фотолія

ступ и поэтому стараются найти место поближе к удобным транспортным маршрутам, отвечающим требованиям тех средств транспорта, которыми они пользуются, хотя они могут выбрать и более отдаленные места и больше тратить времени на поездку.

Затрачено много усилий, чтобы придать скоростным автомобильным дорогам функцию, способствующую развитию пригородов и стимулирующую разрастание городов. Создание удобств для легковых автомобилей стало во многих странах мира важной составляющей планирования в стиле «модерн». При этом высокая степень зависимости от машин и низкая плотность застройки в городах, где автомобиль занимает господствующее положение, осложняет доступ к транспортным услугам других горожан, не владеющих таким видом транспорта: людей преклонного возраста, инвалидов, молодежи, женщин, в семье у которых один автомобиль, и низкооплачиваемых работников наемного труда, проживающих или работающих в пригородных районах (например, домработниц, уборщиц и мелких служащих). Более того, в развивающихся странах, где вопросам планирования дорожного движения уделяется основное внимание, игнорируется значение движения пешеходов, а также

движения безмоторного транспорта. Примером города, где созданы возможности удобного доступа благодаря сочетанию соответствующей политики в области землепользования и транспорта, может служить Амстердам.

Структура системы общественного транспорта также оказывает серьезное влияние на организацию планирования городской территории, она стала важным элементом усилий по изменению городской территориально-пространственной структуры, например, в Куритибе, Бразилия, и Портленде, США.

В городах с высокой плотностью застройки важное значение для системы коммуникаций в центральной части города и транспортной связи между центральными и окраинными районами имеют рельсовые транспортные системы (которые в центральной части города иногда превращаются в подземные). Загородные электрички в основном связывают пригородные районы с центром города, а монорельсовый городской транспорт и трамваи обеспечивают надежную связь в центре города и центральных районов с второстепенными транспортными узлами и пригородными маршрутами. Районы расположения железнодорожных станций и трамвайных остановок обладают возможностями интенсивного развития, однако такие возможности зависят от того, как используется данные услуги, а также как решаются вопросы регулирования движения и развития станций.

Автобусы – более адаптируемый вид транспорта, они требуют при эксплуатации меньшей плотности застройки, но при этом движутся с меньшей скоростью и менее эффективны, и, как представляется, они оказывают меньшее влияние на организацию территориально-пространственной структуры города. Вместе с тем при движении автобуса по выделенной полосе увеличивается его скорость и тем самым повышаются его эксплуатационные возможности, что создает на маршруте определенную схему движения транспорта, в результате которой повышается интенсивность движения.

Существенное влияние на территориально-пространственную структуру городов оказывают и другие крупные системы инфраструктуры, такие как **водопровод, канализация, энергоснабжение и телекоммуникации**, хотя их непосредственное влияние менее заметно, чем влияние транспортных систем. Все указанные системы связаны со строительством крупных производственных объектов, требующих серьезных долгосрочных капиталовложений, что в отдельных местах создает определенный задел для дальнейшего развития. К числу таких объектов относятся плотины, водоочистные станции, водохранилища, насосные станции, очистные сооружения, силовые подстанции, мачтовые вышки мобильной телефонной связи и оптоволоконные кабели.

Наличие в отдельных местах магистральных сетей водопровода, канализации и линий электропередачи позволяет снижать затраты на строительство и тем самым влияет на модель роста. Инфраструктура крупных производственных объектов, как правило, не занимает важного места в повестке дня плановых органов, тем не менее, она выполняет важную функцию в формировании моделей развития территории. При этом близость расположения сетей водопровода, энергоснабжения и канализации еще не означает, что все население может позволить себе роскошь пользоваться этими услугами.

Формирование территориально-пространственной структуры городов, их **пригодность для жизни и обеспечения равных возможностей для всех слоев населения** зависят также от доступа к широкому выбору социально-бытовых и коммунальных услуг, относящихся к инфраструктуре, таких как школы; поликлиники; детские сады; центры проведения общественных мероприятий; библиотеки и места обучения; безопасные места отдыха; помещения для оправления религиозных обрядов и проведения культурных мероприятий; пункты питания со свежей едой, местные рынки и торговые предприятия и соответствующие рабочие площадки для различных видов экономической деятельности.

В идеальном случае система городского планирования должна заниматься созданием мест, отвечающих повседневным потребностям разных категорий населения: мужчин и женщин, пожилых и молодых людей, лиц с ограниченными физическими возможностями; представителей разных этнических культур и т.д. Понимание и реагирование на различные потребности – важная составляющая городского планирования. Традиции изучения гендерных проблем и включение проблемы гендерного равенства в число основных вопросов планирования все чаще служат полезным методическим инструментом и способом оценки потребностей городов и возможностей на них реагировать. То же относится и к серьезной проблеме последнего времени – многообразию этнических культур в городах.

## ДИСКУССИЯ ПО ПОВОДУ КОМПАКТНОЙ ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ: УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ОХВАТ ВСЕХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ

Несмотря на то, что в развитии большинства городов доминирует тенденция стихийного роста городов, многие специалисты в области строительства выступают в защиту компактной городской застройки. Некоторые страны, например, ЮАР, и такие города, как Куриitiba в Бразилии и американские города, участвующие в движении за «интеллектуальное развитие» городов, взяли эти идеи на вооружение в качестве своей стратегии, хотя их замыслы еще далеки от реализации.

Считается, что компактные города более практичны, доступны всем слоям населения и отличаются устойчивым развитием. В таких городах ниже затраты на создание инфраструктуры, выше доступность социально-бытовых и коммунальных услуг в силу более высоких пороговых показателей, создаются источники дохода для малообеспеченного населения и снижаются масштабы социальной дискриминации. Стано-



Крупномасштабный проект застройки района Плэн Сен-Дени в Париже служит примером того, как в последние годы развивается городская инфраструктура

© Гобри / ДРЕИФ

вятся меньше также расходы и время на поездки. Города с компактной застройкой меньше зависят от легковых автомобилей и позволяют сокращать расстояние поездок, а, следовательно, и потребление горючего, и такие города оказывают меньшее воздействие на сельскохозяйственные земли и ресурсы окружающей среды. В итоге они, теоретически, более устойчивы к изменению климата и, как правило, оказывают менее вредное воздействие на природу. Однако критики ставят под сомнение некоторые из указанных преимуществ и утверждают, что компактная застройка вступает в противоречие с рыночными силами, действующими в пользу разрастания городов, процессом децентрализации деятельности и пожеланиями городских жителей, и, следовательно, с политической точки зрения, практически невозможна и даже нежелательна. По их словам, высокая плотность застройки связана с дорожными пробками и загрязнением окружающей среды, высоким уровнем преступности и усиливает нагрузку на природные ресурсы. Осуществление политики сдерживания способствует повышению стоимости земли и стимулирует строительство за пределами запретных зон.

В ходе дискуссии значительное внимание уделяется городам развитых стран, где высокая степень автомобилизации в эпоху низкой стоимости топлива способствовала стремительному росту строительства городов с малой плотностью застройки. Тем не менее, высокая плотность застройки только лишь создает условия для общественного транспорта, но не дает никаких гарантий в этом отношении. Она также не сдерживает тенденцию массовой автомобилизации даже в том случае, когда в городе сравнительно неплохая система общественного транспорта, как, например, в Японии.

Города с малой плотностью застройки могут, однако, найти возможности адаптации или изменения городской структуры и провести сложную работу в целях уплотнения территории. Города в значительной мере находятся в «зависимости от последовательности» производства работ в том смысле, что структура территории после ее создания, как правило, медленно меняется. Серьезные изменения требуют для их воплощения в жизнь скоординированной и последовательной политики в течение длительного периода времени в том, что касается развития инфраструктуры, налогообложения и регулирования землепользования, и этого удалось добиться лишь в немногих случаях, при этом заметным исключением является Куритиба в Бразилии. Исследования показывают, что эффективность общественного транспорта сложно обеспечить в городах, где плотность заселения домов составляет менее 30 человек на один гектар, при этом реальная пороговая величина меняется в зависимости от вида транспорта и факторов влияния в условиях конкретно сложившейся ситуации (например, она зависит от организации структуры территории и рельефа местности).

Существуют различные обязательные условия, указывающие на возможность уплотнения территории, и они зависят от конкретной ситуации. В целом, в развивающихся странах плотность городского населения гораздо выше, чем в развитых странах и странах с переходной экономикой. Критики высказывают сомнения по поводу того, имеет ли данное понятие вообще отно-

шение к городам в развивающихся странах, где уже существуют многие элементы, указывающие на компактность городской территории, а именно — смешанное функциональное использование земли, в основном, как результат отсутствия мер регулирования, повышенная плотность населения (по крайней мере, в центре) и зависимость от общественного транспорта, в основном, как результат низких доходов горожан. Более того, в неформальных поселениях плотность застройки территории становится результатом неуправляемых процессов сосредоточения большой массы населения. В этой связи возникают сомнения относительно роли государственной политики и планирования в таких условиях.

Тем не менее, преимущества повышения плотности застройки в городах, по крайней мере, для малоимущего населения в центральных районах города очевидны: несмотря на высокую стоимость жилья и на меньший размер жилой площади, у горожан выше возможность найти себе источник дохода (особенно в неформальном секторе) и занятости. У них небольшие транспортные расходы и они в значительной степени могут полагаться на безмоторный транспорт. Во многих отношениях плотно заселенные районы в городах развивающихся стран, включая неформальные поселения, являются наглядным воплощением идеи компактной городской застройки, и в этих условиях данная идея, пожалуй, имеет более актуальное значение. Благодаря планированию и проведению государственной политики, соответственно, можно использовать эти перемены и укрепить положение малообеспеченного населения в центральных районах города, а также поддерживать нынешние процессы реконструкции неформальных поселений, улучшения инфраструктуры и предоставления услуг.

Важны ли идеи компактности территории для застройки окраинных районов в городах развивающихся стран и организации управления процессом городского развития? В отдельных случаях городская окраина дает возможность иметь жилплощадь семьям, желающим

сменить место жительства, и в обмен на низкую стоимость жилья и более просторную жилплощадь совершать более длительные поездки на работу. Жизнь на окраине может представлять интерес в тех случаях, когда есть возможность заняться бизнесом на месте, или когда среди членов семьи мало кто регулярно совершает длительные поездки на работу. Во многих развивающихся странах возможность арендовать дома и совмещать городскую и сельскую экономическую деятельность становится источником дохода для семей, проживающих за городом, учитывая, что малообеспеченные семьи имеют в целом логичные, но различные потребности и разные источники доходов.

## СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ УВЯЗКИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

В данной главе показано, что строительство инфраструктуры формирует городскую территориально-пространственную структуру, причем данный процесс происходит на стыке социально-экономических, политических и организационных вопросов в динамике их развития. Детальный, статичный метод территориального планирования, связанный с традиционным генеральным планированием, как правило, утратил свое значение, и на первый план вышло стратегическое территориальное планирование как важный составной элемент новой практики планирования, способный задать направление развития основной инфраструктуры. В таблице 9 приводится сокращенный перечень современных программ, в которых предусматривается связь территориального планирования с развитием городской инфраструктуры и использование основных элементов городской инфраструктуры, таких как транспортные маршруты и системы в формировании территориальной структуры.



Стадион «Стад де Франс», где проводились игры по футболу на Кубок ФИФА 1998 года, составляет часть крупномасштабного проекта Плэн Сен-Дени в Париже

© Готье / ДРЕИФ

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«Разукрупнение» градостроительства и ослабление роли государственного сектора и планирования отчасти способствовали усилению тенденций социально-экономической поляризации и темпов разрастания городов. Вместе с тем, в мире все шире признают наличие проблем, связанных с этими моделями, а также необходимость поиска новых подходов к территориальному планированию в тесной увязке с развитием инфраструктуры.

Планирование должно быть нацелено на развитие компактной городской застройки таким образом, чтобы оно соответствовало условиям конкретной ситуации. Тем не менее, будущее строительство, по всей видимости, в основном будет развиваться в направлении дальнейшего разрастания городских окраин. Чтобы планирование было эффективным, необходимо вести поиск возможностей управлять этим процессом, обеспечивать поддержку и укреплять его структуру, а также способствовать реконструкции и объединению неформальных поселений. Кроме того, важное значение имеет расширение возможностей экономической дея-

тельности и создание источников дохода для малоимущего населения, совершенствование инфраструктуры, предоставление услуг и организация социально-бытового обслуживания в пригородных районах.

Связанность территориального планирования и развития инфраструктуры имеет решающее значение. Государственный сектор должен обеспечивать основные маршруты и магистральные сети инфраструктуры с опережением строительства и предоставлять частному сектору, НПО и другим учреждениям и обще-

ственным организациям возможность по мере готовности подключаться к магистральным линиям.

Такое планирование потребует глубокого понимания тенденций, направлений развития и влияния рыночных сил, при этом необходимо, чтобы оно развивалось на основе принципов сотрудничества в интересах согласования действий различных государственных учреждений и ведомств и других заинтересованных сторон, представляющих гражданское общество и деловые круги.

Широкий подход	Основные условия и подходы	Сильные стороны	Слабые стороны и непредвиденные обстоятельства
«Интеллектуальный» рост и строительство с учетом развития городского транспорта	Интеллектуальный» рост Компактная застройка Комплексное строительство Смешанное строительство Активизация деятельности Координация Застройка с учетом развития транспорта	Стимулирует развитие межотраслевых и межведомственных связей Стимулирует развитие связей между функциями планирования и исполнения Способствует укреплению процесса устойчивого развития Способствует улучшению общественного транспорта Надежная связь между использованием транспорта и территориальным планированием Сдерживает процесс стихийного роста городов	Установление тесных связей сопряжено с трудностями Требует широких возможностей и организационных мероприятий Неадекватное или слабое исполнение подрывает перспективы развития Общественная поддержка сопряжена с трудностями в связи с расхождением в позициях и разными укладами жизни Сомнения по поводу заявленных преимуществ
Объединение вопросов использования территории и развития транспорта	Скоростное автобусное движение (СAD) Выделенные полосы и осевые линии Комплексная реконструкция рельсового транспорта Привязка места работы к виду транспорта Новые модели использования транспорта / территории	Способствует улучшению работы общественного транспорта Способствует улучшению использования транспорта Снижает потребление энергии и повышает эффективность Улучшает связь между использованием транспорта и территориальным планированием Новые модели позволяют лучше понять систему	Повышение цен на недвижимость и на проезд на транспорте способствует социальному отчуждению немущего населения Обеспечение необходимого объединения указанных вопросов сопряжено с трудностями Требует глубокого понимания динамики социально-экономических проблем и территориального планирования Нарушение связи между использованием транспорта и территориальным планированием в силу расхождения в подходах и межведомственных разногласий Новые модели, как и прежде, нуждаются в данных, формируются обобщенно и далеки от реальности
Стратегическое пространственное планирование и планирование инфраструктуры	Стратегические планы Планы инфраструктуры Связующие звенья между использованием транспорта и территории	Определяет долгосрочное направление развития Позволяет избежать неравноправного и неустойчивого развития Позволяет избежать распыления усилий в обеспечении развития	Жесткие / сопряженные с трудностями условия работы Достоверный анализ Координация действий между секторами Участие заинтересованных сторон и соблюдение их интересов Регулярное проведение обзоров Наличие сторонников внутри организации
Комплексное городское развитие и планирование организационной деятельности	Межотраслевые инвестиционные планы (МИП) Планировка физической и окружающей среды (ПФОС)	Больше гибкости, меньше требуется данных и легче разрабатывать, чем генеральные планы Участие общественности Способствует организации управления городского развития в условиях ограниченных ресурсов/возможностей Можно применять несколько раз в ходе принятия решений	Возникают проблемы при динамичном подходе и понимании в узком смысле Обеспечение необходимого сотрудничества между различными секторами сопряжено с трудностями Встречает противодействие со стороны политического руководства, принимающего решения
Стратегическое планирование структуры	Комплексная структура Долгосрочный прогноз	Больше гибкости, меньше требуется данных, легче разрабатывать, чем генеральные планы Комплексный подход Сочетает краткосрочные меры с долгосрочным планированием	Обеспечение необходимой заинтересованности политического руководства и заинтересованных сторон сопряжено с трудностями Участие общественности. Как и прежде, сохраняет относительно технократический характер Не дает полного представления о ситуации, необходимого для принятия некоторых решений
Увязка территориального планирования с планированием инфраструктуры	Планы комплексного освоения территории Планы территориально-пространственной структуры	Больше гибкости, меньше требуется данных и легче разрабатывать, чем генеральные планы Участие общественности Определяет направление развития планирования инфраструктуры В качестве вводных данных можно использовать модели, полученные с помощью ГИС	Обеспечение необходимой последовательности в политике и координации действий между ведомствами сопряжены с трудностями Имеет слишком общий характер, чтобы найти практическое применение Вступает в противоречие с рынком
Увязка крупномасштабных проектов с развитием инфраструктуры	Возрождение города Многофункциональный подход	Мощный фактор влияния городской структуры Новые методы позволяют делать увязку с планированием в долгосрочной перспективе Развитие сотрудничества между различными секторами и государственными учреждениями	Крупномасштабные проекты часто обусловлены политикой и имеют одноразовый характер; реализация данного подхода сопряжена с трудностями Обеспечение должного уровня объединения усилий и развития сотрудничества сопряжено с трудностями

**Таблица 9**

**Способы увязки территориального планирования с городской инфраструктурой**

## МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ГОРОДСКИХ ПЛАНОВ

Городские плановые и директивные органы должны знать, как наилучшим образом использовать ограниченные ресурсы для решения стоящих перед городом сложных проблем (и реализации возможностей). Система планирования стремится обеспечить высокую эффективность (оптимально использовать ресурсы), результативность (получить желаемые плодотворные результаты и отдачу) и справедливость (в отношении возможностей, прав и полномочий, в частности гендерное равенство). Для достижения этих целей важно, чтобы директивные органы располагали солидным объемом информации и ориентировочными данными, которые дает система городского планирования с помощью, в частности, мониторинга и оценки городских планов.

Мониторинг и оценка планов города дают много преимуществ. Постоянный контроль и оценка планов с точки зрения их востребованности, целостности и последовательности помогают директивным органам принимать обоснованные решения по вопросам распределения ресурсов. Мониторинг и оценка дают возможность продемонстрировать, способствовало ли городское планирование достижению успехов, способствовало ли оно улучшению (или ухудшению) качества жизни и повышению благосостояния жителей, углублению процесса устойчивого развития и позволило ли оно достичь целей и задач, связанных с этими вопросами.

В настоящей главе приводится краткий обзор разных методов мониторинга и оценки. Мониторинг и оценка рассматриваются в этой главе также в контексте городского планирования последнего времени и текущей практики планирования.

### МЕТОДЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

С учетом высоких темпов и масштабов преобразований, в условиях которых местным властям приходится принимать решения, существует необходимость постоянно проводить оценку тенденций, практической деятельности и конечных результатов работы. Потребность в осуществлении таких мер привела к повышению заинтересованности в проведении мониторинга и оценки. Во вставке 10 приводится краткий перечень основных элементов данного процесса.

Процесс мониторинга и оценки определяют по-разному. При этом можно выделить несколько основных, общеизвестных этапов мониторинга и оценки:

- Определение целей и конечных результатов;
- Отбор для мониторинга показателей конечных результатов;
- Сбор исходной информации о текущем положении дел;

- Определение конкретных плановых заданий и сроков;
- Регулярный сбор данных о ходе работы; и
- Проведение анализа и подготовка доклада по итогам работы.

Существующая в организации культура – установка сотрудников, а также открытое оказание содей-

ствия со стороны среднего и высшего руководства – служит важным определяющим фактором удачного или неудачного мониторинга и оценки. Таким образом, метод мониторинга и оценки должен отражать реалии организации. Во вставке 11 перечислены некоторые проблемы, встречающиеся в различных организациях при подготовке и проведении мониторинга и оценки.

### Вставка 10. Определение терминов «мониторинг», «оценка» и «показатели» в системе городского планирования

**Мониторинг** означает постоянный сбор и анализ информации о тенденциях, практической деятельности и мероприятиях, влияющих на показатели выполнения плана. Кроме того, мониторинг позволяет определять степень эффективности управления планом с помощью административных мер.

**Оценка** позволяет тем, кто принимает решения определить, достигнуты ли поставленные цели и насколько эффективно. Это система определения показателей деятельности с точки зрения полученных итогов и результатов в сравнении с поставленными целями и задачами, а также эффективности использования соответствующих ресурсов и организации управления программой. Существуют три основных метода оценки городских планов:

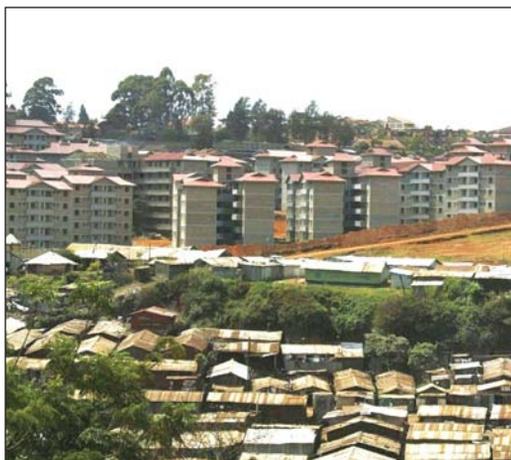
- **Предварительная оценка** (проводится на этапе разработки плана, то есть до начала его реализации);
- **Оценка хода реализации** (проводится в рамках осуществления мер по организации управления планом, то есть в ходе осуществления плана); и
- **Итоговая оценка** (оценка по фактическим результатам) (проводится, как правило, после реализации плана).

**Показатели** отражают количественные данные и/или качественную информацию, демонстрирующую тенденции и методы работы.

## СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ОЦЕНКИ ГОРОДСКИХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

Мониторинг и оценка городского развития стали неотъемлемой частью деятельности прогрессивных отделов планирования городов и регионов в развитых странах. Во многих случаях мониторинг и оценка городских планов отражают заинтересованность в проведении оценки хода работы в целях обеспечения устойчивого городского развития или достижения целей и задач в строительстве благоприятных для здоровья человека жилых районов.

Интерес к использованию городского планирования в качестве механизма оценки планов возник в развитых странах в середине 1990-х годов, он отражает



**Предварительная оценка – первый важный шаг на пути реализации программ реконструкции жилых кварталов**

стремление к повышению эффективности, результативности и доступности, а также оперативности и продуктивности деятельности муниципальных органов власти. Впрочем, мониторинг и оценка городских планов в том виде, как они проводятся на начальном этапе, появились еще в 1960-х и в начале 1970-х годов, и они совпали с возникновением и развитием на первых порах системы оценки типовых программ. Первые попытки в этом направлении, получившие название «предварительная оценка», предпринимались по мере реализации проектов для научного обоснования и технического анализа целей городского планирования и проектных предложений, включая анализ итогов выполнения программ. Метод предварительной оценки отличается от метода мониторинга и оценки городского планирования и методов оценки типовых программ и проектов – выполнение таких программ и проектов определяется показателями конечных и промежуточных результатов в виде ретроспективной (итоговой)

оценки и оценки хода реализации программ (на этапе выполнения программ).

Оценка итогов выполнения программ в городах представляет интерес для таких организаций, как Всемирный банк, который признает, что показатели играют главную роль в обеспечении роста экономики, устойчивого развития и строительства населенных пунктов, благоприятных для здоровья человека. Серьезной попыткой использовать и оформить в законодательном порядке показатели выполнения программ как главный фактор, способствующий повышению значимости принятия решений, являются Программа показателей и Центр по глобальному мониторингу городов ООН-Хабитат.

В развивающихся странах механизм мониторинга и оценки наиболее широко используется применительно к программам, которые финансируются международными организациями, управляются государственными ведомствами, а выполняются мест-

### Вставка 11. Часто встречающиеся проблемы мониторинга и оценки

- Недостаточное понимание механизмов мониторинга и оценки и недостаток внимания к ним при разработке проектов и, как следствие, недостаточное выделение ресурсов и многоступенчатая система принятия решений и анализа.
- Отсутствие готовности в осуществлении мониторинга со стороны сотрудников проекта и партнерских организаций, занимающихся его выполнением.
- Мониторинг считается обязанностью, навязанной извне, при этом сотрудники проекта по инерции заполняют различные бланки для руководства, а руководство проекта считает мониторинг лишь способом сбора данных при подготовке отчетов донорским организациям.
- Не имеющая отношения к делу и некачественная информация, полученная в ходе мониторинга, в которой основное внимание уделяется материальным и финансовым аспектам и игнорируются вопросы распространения информации, итогов и результатов выполнения проектов.
- Практически полное отсутствие внимания к потребностям и потенциальным возможностям мониторинга и оценки со стороны других заинтересованных организаций, например, участников проекта и других непосредственно участвующих в сотрудничестве местных учреждений.
- Редкие случаи проведения внутреннего анализа и текущих оценок, при этом корректировки осуществляются в основном по результатам внешних оценок и контроля.
- Широко распространенная практика, когда отсутствует совместная деятельность и сотрудничество между сотрудниками, осуществляющими мониторинг и оценку, и руководством проекта, и отсутствуют четкие, согласованные руководящие принципы.
- В документации по мониторингу и оценке не предусматривается рассмотрение и решение выявленных проблем.
- Слишком масштабные системы мониторинга.
- Недостаточное применение методов мониторинга и оценки с привлечением общественности и качественных методов.
- Сотрудники, занимающиеся организацией мониторинга и оценки, не обладают достаточной квалификацией и опытом.
- Разграничение мероприятий по осуществлению мониторинга и оценки, при которых оценка не учитывается.

ными властями. Программы охватывают широкий круг социально-экономических, экологических и организационных проблем, в число которых входят ликвидация нищеты, инфраструктура (включая водоснабжение и канализацию), реконструкция трущоб, обеспечение жильем малообеспеченного населения и т.д. Примерами применения методов мониторинга и оценки являются подготовленный Всемирным банком Доклад о глобальном мониторинге, а также его программы показателей мирового развития и оценки последствий развития (ОПР). Содействие городам в укреплении потенциала мониторинга и оценки оказывает Центр по глобальному мониторингу городов ООН-Хабитат с помощью осуществления в различных странах и городах проектов создания местных и национальных городских центров мониторинга.

В развитых странах накоплен немалый опыт мониторинга и итоговой оценки программ, имеющих отношение к городскому развитию и связанных, в частности, с осуществлением проектов в сфере транспорта, регионального экономического развития и окружающей среды. Правительства и наиболее прогрессивные региональные и местные органы власти, как правило, требуют оценить выполнение программ. Цель такой работы состоит в том, чтобы убедиться в значимости и стратегической и практической направленности планов. Кроме того, считается, что регулярная оценка приводит к итогам и результатам, отражающим точность планирования, и обеспечивает соблюдение соответствующих правил и руководящих принципов. Процедура проведения оценки сопровождается постоянным контролем, благодаря чему, отслеживаются основные показатели и производится оценка информации.

В развивающихся странах случаи проведения мониторинга и оценки планов на уровне общности/органов власти встречаются реже. В этих странах обычно выделяется мало ресурсов на цели планирования и, в частности, на выполнение проектов и организацию мониторинга. В странах, имеющих достаточный

потенциал планирования, упор делается, как правило, на разработку комплексных планов застройки территории, генеральных планов и планов градостроительного проектирования. Основное внимание уделяется решению проблем и осуществлению программ, направленных на удовлетворение краткосрочных потребностей в обеспечении жильем, питьевой водой, утилизации отходов, экономического развития и создании инфраструктуры. Планирование в такой ситуации нередко ощущает негативное влияние проблем городского управления вследствие политической нестабильности и крайнего дефицита общественного и финансового капитала, низкого уровня технического развития и отсутствия стабильности в организационной структуре.

В то же время можно привести множество фактов, свидетельствующих о практической пользе мониторинга и оценки с участием общественности. Как отмечается в главе 5, метод работы с участием общественности доказал свое важное значение на всех этапах городского планирования, в том числе и на этапе мониторинга и оценки. Участие общественности в проведении оценки городского развития и разработке бюджетов доказало, в частности, свою практическую пользу в определении трех показателей передовой практики планирования – эффективности, экономичности и справедливости. В числе положительных результатов работы с участием общественности можно назвать повышение открытости, чувства ответственности за реализацию процесса развития и способностей адаптироваться к новым условиям с помощью обучения на опыте в ходе выполнения городских проектов. Примером реального непосредственного участия горожан в процессе мониторинга и оценки служит опыт заполнения опросных листов жителями Бангалора, Индия (см. вставку 12).

Несмотря на то, что в бывших коммунистических странах Центральной и Восточной Европы пока еще мало что сделано для включения мониторинга и оценки в систему городского планирования, но есть некоторые признаки, что в будущем такое положение может изме-

### Вставка 12. Использование в Бангалоре, Индия, опросных листов в качестве стратегически важного метода улучшения системы предоставления услуг

Бангалор – третий по величине город Индии, расположенный на юге страны. В городском муниципальном совете понимали необходимость повышения экономичности и эффективности работы в системе обеспечения и предоставления коммунальных услуг. Соответственно, в 1994 году одна из организаций гражданского общества разработала образец «опросного листа жителя города», и затем эти анкеты использовались при проведении опроса в связи с неудовлетворительной работой системы коммунального обслуживания (например, в сфере водоснабжения, транспорта, энергоснабжения, здравоохранения и транспортных перевозок).

Опросные листы были разработаны на основе опыта проведения выборочных статистических исследований в виде типовой анкеты с вопросами, позволявшими выяснить фактическое мнение жителей города по широкому кругу услуг. Оценка и сравнение организаций коммунального хозяйства проводились с учетом таких показателей, как удовлетворенность услугами, коррупция и ответственность. Результаты исследования оказались поразительными. Почти все поставщики коммунальных услуг получили неудовлетворительную оценку. Заполненные жителями города опросные листы были направлены для принятия мер в соответствующее государственное учреждение, и информация попала в СМИ.

Вслед за этим последовала открытая дискуссия, и проблема приобрела широкую огласку. Организации гражданского общества выступили с требованием принять меры, в итоге многие поставщики коммунальных услуг улучшили обслуживания. В 1999 и 2003 годах метод «опросных листов жителя города» был опробован повторно, и он показал, что в городских коммунальных службах произошли значительные улучшения. Фактически, пристальный общественный контроль нашел свое выражение в повышении уровня обслуживания и сокращении масштабов коррупции.

Опыт Бангалора считается удачным примером вовлечения гражданского общества в диалог с государственной властью. С тех пор данная модель с большим успехом используется в разных городах Индии и в других развивающихся стран.

Источник: [www.capacity.org/en/journal/tools\\_and\\_methods/citizen\\_report\\_cards\\_score\\_?in\\_indi](http://www.capacity.org/en/journal/tools_and_methods/citizen_report_cards_score_?in_indi)

ниться. В результате участия правительств и муниципальных органов власти таких стран с переходной экономикой в программах и проектах, финансируемых международными организациями, государственные учреждения осознают необходимость обеспечения открытости и соблюдения ответственности за свои действия, связанные с использованием государственных средств.

Не существует единого общего перечня показателей мониторинга и оценки городского планирования. Общепризнанные измерения, касающиеся планирования, включают экономические, социальные, экологические показатели, показатели устойчивого городского развития и появившиеся в последнее время показатели городского творческого потенциала.

В большинстве случаев для оценки любого ключевого вопроса можно выбрать множество различных показателей. В связи с тем, что сбор информации и поддержание базы данных полученных показателей требуют значительных усилий (и затрат), важное значение, с точки зрения стратегии, имеет выбор

ограниченного количества показателей, конкретно отвечающих задачам мониторинга и оценки городского планирования.



**Итоговая оценка городских планов важна, однако, во многих странах она встречается крайне редко**

© ДБУРКЕ / Алами

Во многих развитых странах на общенациональном уровне осуществляется сбор статистических данных с учетом гендерных вопросов. Впрочем, такая статистика основана на существующих источниках информации, в которых в свое время конкретные гендерные проблемы не учитывались в полном объеме. Гендерную статистику необходимо увязывать с целями политики и показателями достигнутых успешных результатов. Показатели с учетом гендерных данных имеют важное значение, поскольку такой подход способствует активизации действий и определению точного направления деятельности в ходе реализации планов. К сожалению, кое-где считают, что индикаторы гендерной ситуации не относятся к показателям, представляющим приоритет-

ное значение. В итоге отсутствуют критерии оценки, позволяющие определить, способствует ли стратегия и реализация проектов обеспечению гендерного равенства.

Оценка результатов деятельности городской системы коммунального обслуживания – один из основных вопросов, интересующих агентства международного развития и наиболее прогрессивные развивающиеся страны. Потребители услуг городского коммунального хозяйства много чего могут рассказать правительствам стран о качестве и стоимости коммунального обслуживания. Город Бангалор в Индии применяет «систему опросных листов», которая дает возможность увидеть, предоставляются ли городские услуги и в каком объеме это происходит (см. вставку 12).

### Вставка 13. Мониторинг и оценка в системе городского планирования в Китае

В настоящее время Китай переживает период бурной урбанизации, в результате чего в стране увеличился спрос на разработку планов градостроительного проектирования, служащих ориентиром в процессе городского развития. Оценка методов планирования, особенно на этапе реализации имеет, как правило, второстепенное значение.

Большинство оценок планирования в Китае относятся по своему характеру к методам предварительной оценки и оценки хода выполнения проекта. Упор делается на оценку альтернативных планов и меньше внимания уделяется итоговой оценке. Однако по мере проведения социально-экономических и коммунальных реформ, а также совершенствования информационных систем, в последние десять лет акцент все чаще делается на оценку и мониторинг процесса формирования политики планирования, научные исследования и практику планирования.

В стране создана система «постоянных контролеров», которая способствует улучшению мониторинга планирования. Эта программа впервые появилась по инициативе Министерства жилищного, городского и сельского строительства в 2006 году, когда в 18 городов были направлены 27 контролеров для мониторинга планирования в рамках программы, рассчитанной на один год. Как правило, постоянными контролерами работают вышедшие на пенсию опытные проектировщики и сотрудники плановых органов. Они знакомы с нормами, стандартами и управленческими процессами городского планирования и обладают опытом общения с различными функциональными отделами. Таким образом, они в состоянии выявить большинство проблем, связанных с реализацией планов, и своевременно предложить меры по решению проблем. Такая система постоянного контроля является техническим новшеством и способствует укреплению ныне действующей системы мониторинга. Благодаря ее внедрению достигнуты заметные результаты: улучшилась работа отделов планирования и на ранней стадии застройки выявлено множество нелегальных строительных площадок.

Источник: [www.capacity.org/en/Journal/tools\\_and\\_methods/citizen\\_report\\_cards\\_score\\_?in\\_indi](http://www.capacity.org/en/Journal/tools_and_methods/citizen_report_cards_score_?in_indi)

## РЕКОМЕНДАЦИИ И СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ГОРОДСКИХ ПЛАНОВ

Следует отметить, что по большей части мониторинг и оценка городского планирования применяются в городах развитых стран. Эти города обладают надежной базой финансирования и профессиональными кадрами в области городского планирования, отличаются политической стабильностью, хорошо развитой структурой управления, и темпы урбанизации в этих городах сравнительно легко поддаются контролю. А масштабы и характер проблем существенно отличаются от проблем, с которыми сталкиваются аналогичные города в развивающихся странах.

При этом пока еще недостаточно проводится критического анализа результатов мониторинга и оценки городского планирования. Это означает, что пока еще нет восприятия в полной мере всего положительного и отрицательного, что дает опыт мониторинга и оценки городских планов. Вместе с тем, на основе полученных знаний и ограниченной практики можно в порядке освоения опыта извлечь некоторые основные уроки общего характера.

Главная проблема и общий аргумент против введения в практику методов мониторинга и оценки планов сводятся к дефициту ресурсов — финансовых средств, технических служб и профессионально подготовленных кадров. Это действительно реальная проблема в большинстве развивающихся стран, а также в некоторых развитых странах. Во многих городах власти ведут настоящую борьбу за создание системы предоставления основных услуг. В этих условиях невозможно обеспечить выполнение функции комплексного городского планирования, не говоря уже о сложной системе мониторинга, оценки и показателей реализации планов.

Местные власти, перед которыми стоят сложные городские проблемы, решение которых требует серьез-



**Успешное выполнение крупномасштабных проектов требует проведения мониторинга и оценки до, в ходе и после реализации проекта**

© Питер Байотер / Алами

ных усилий, вряд ли могут с пониманием относиться к идее мониторинга и оценки. Возможно (или действительно), им не хватает времени, чтобы освоить и начать применять методы мониторинга и оценки. Мониторинг и оценку могут рассматривать как обязанность (или выражать на этот счет возмущение), навязанную некими силами извне (например, финансирующими организациями или правительством страны), которые не учитывают возможности местных органов власти разработать и применить такие методы.

Мониторинг и оценка дают как отрицательные, так и положительные результаты. Во втором случае

местное руководство чаще всего выражает удовлетворение, тогда как в первом случае полученные результаты нередко игнорируются, замалчиваются и даже отвергаются. Таким образом, во многих случаях мониторинг и оценка встречают неодобрительное отношение. Действительно, то, почему во многих странах мониторинг и оценка встречают непонимание и отказ, объясняется отсутствием политической воли и инертностью бюрократической машины (см. пример во вставке 13).

Важно обеспечить, чтобы мониторинг и оценка стали составной частью процедуры долгосрочного планирования, принятия решений и системы отчетности местных органов власти. Мониторинг и оценка должны функционировать в сочетании с зарекомендовавшими себя методами работы местных органов власти, что позволяет владеть в полной мере исчерпывающей, всесторонней и полезной информацией в процессе принятия решений.

Руководству необходимо иметь четкое представление о том, что необходимо знать для принятия обстоятельных и конструктивных решений. Такой подход требует аргументированных доводов в пользу внедрения и применения модели мониторинга и оценки, четкости в отношении необходимой информации, того, кто и как должен собирать информацию и использовать показатели, полученные по итогам мониторинга и оценки. Во вставке 14 перечислены принципы, которыми следует руководствоваться при разработке модели мониторинга и оценки городских планов.

Если оценка городского планирования подготовлена неудачно, она может стать лишним бременем в административной работе. Проектировщики и отделы планирования обычно заняты проведением исследований прикладного характера, организацией обсуждений программ с заинтересованными кругами, разработкой и выполнением планов; во многих случаях им просто не хватает времени, сил, соответствующей подготовки, административной и политической



**Мониторинг и оценка проектов восстановления городской среды важны для обеспечения социального равенства**

© Иованна Аллейни / Алами

поддержки для того, чтобы планомерно и систематически заниматься контролем и оценкой выполнения планов.

Если город предполагает ввести в практику систему мониторинга и оценки городских планов, целесообразно отобрать небольшой набор показателей, которыми легко оперировать при проведении оценки городского планирования. В идеальном случае имеет смысл начинать с показателей, имеющих отношение к крупным и повседневным проблемам городской жизни. Важно отметить, что качество и назначение показателей важнее, чем их количество.

**Вставка 14. Методика разработки системы мониторинга и оценки**

- Думать об оценке с самого начального этапа. Оценка требует четкого представления о положении дел на начальном этапе (требуются исходные показатели) и о том, что вы пытаетесь сделать.
- Создание «культуры» оценки – важно заручиться согласием всех участников процесса принять участие в сборе и использовании информации.
- Выяснить, какая потребуется работа на местах для того, чтобы обеспечить эффективное управление программой и понимание ее практической отдачи.
- Убедиться, что проводится оценка всех основных вопросов, предусмотренных в программе или в проекте.
- Установить связь между мониторингом и оценкой.
- Вовлечь в работу местную общественность.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Мониторинг и оценка городских планов дают возможность повысить уровень знаний, необходимых для принятия решений, компетентности в отношении практики планирования и информированности местного населения. Общий объем знаний о практике мониторинга и оценки городского планирования в развитых странах, странах с переходной экономикой и в развивающихся странах ограничен. Такое положение требует проведения предварительного исследования для выявления характера методов городского планирования в целом и роли мониторинга и оценки в конкретной ситуации; выяснения, в каких масштабах надо проводить мониторинг и оценку городских планов; а также для проведения оценки применяемых на практике моделей и процедур. Итоги исследования позволят получить информацию, необходимую для вмешательства правительства страны, финансирую-

щих учреждений, местных органов власти и городских плановых органов. Ниже следует ряд мер, которые руководство могло бы принять для проведения мониторинга и оценки городского планирования:

- Обеспечение проведения мониторинга и оценки городских планов в соответствии с национальным и/или местным законодательством в сфере планирования.
- Оказание содействия в проведении мониторинга и оценки городских планов местными органами власти.
- Разработка городских планов, в которых мониторинг, оценка и показатели составляют неотъемлемую часть целей, задач и принципов планирования.
- Процедура мониторинга и оценки должна быть достаточно простой.
- Выделение ресурсов на организацию планирования и проведение исследований.
- Показатели и система мониторинга и оценки должны быть простыми, понятными и осуществимыми на практике в рамках существующих ограниченных ресурсов.
- Мониторинг и оценка должны сопровождаться организацией широких обсуждений, предусматривающих конструктивный диалог со всеми участвующими в планировании заинтересованными сторонами.
- Непрерывная оценка предложенных методик, программ и планов.
- Включение итогов и результатов мониторинга и оценки планов в процесс городского планирования местными органами власти.

## ПЛАНИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Как отмечалось в предыдущих главах, городское планирование имеет важное значение при подготовке решений актуальных городских проблем XXI века, однако практика профессионального планирования не всегда поспевает за задачами, стоящими перед городами. Так происходит, в частности, в развивающихся странах. В большинстве развивающихся стран бурная урбанизация заставляет плановые органы реагировать на возрастающий спрос на жилье, инфраструктуру и услуги, опираясь на помощь, как официального, так и неформального секторов.

Все большее изменение характера городов в результате притока различных этнических культур требует опыта планирования с учетом многонационального состава населения. Так, наряду с изменениями в сфере технического образования, необходимого для успешного городского планирования, происходят изменения в навыках человеческого общения, которые требуются для организации управления процессом перемен.

В настоящей главе приводится краткая история развития высшего образования в сфере городского планирования, и указываются основные научно-практические дискуссии, оказывавшие влияние на развитие образования в этой области на протяжении XX века. В главе содержится также основной перечень известных в мире программ городского планирования, разработанных на высоком профессиональном уровне, и дается оценка возможностей школ планирования решить проблемы XXI века.

### ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ

В данном разделе вкратце описывает основные дискуссии, оказывавшие влияние на развитие образования в сфере городского планирования на протяжении XX века, а именно: проектирование или политика; рациональный подход или коллективные обсуждения; генеральное планирование или регулирование в строительстве, а также: принцип «мир един» или обучения практике планирования в условиях конкретной ситуации.

#### Проектирование или политика

Первым учебным курсом по городскому планированию в сфере высшего образования чаще всего называют программу Ливерпульского университета «проектирование городских застроек» (1907 г.). Само название программы говорит, что в самые первые годы обучения науке городского планирования учеба строилась строго в рамках традиционной подготовки проектировщиков с учетом растущей потребности в специалистах этой профессии для работы с прикладными научно-исследовательскими программами в государственных учреждениях и промышленности. Однако в конце 1940-х годов проектирование становится уже не единственным направлением учебы в школах планирования, создаются новые учебные заведения с уклоном в

область социальных наук, а также и учебные заведения, например, колледжи с уклоном в проектирование, причем на учебу принимались студенты, чья прежняя деятельность не обязательно была связана с проектированием. В Великобритании не стали медлить с выбором и встали на путь развития социальных наук. Некоторые европейские страны сделали выбор в пользу парадигмы проектирования, а отличительной чертой высших учебных заведений Советского Союза и стран Восточной Европы стало государственное планирование экономики, процветавшее на протяжении всей коммунистической эпохи правления.

Количество учебных заведений и студентов резко увеличилось в 1960-х и в начале 1970-х годов, что совпало с ростом потребностей. Возможно, свою роль сыграла невысокая плата за обучение в колледжах, где преподавались социальные науки, по сравнению с колледжами, выпускавшими специалистов по проектированию, или же причиной послужил спрос на рабочие места, связанный с осуществлением государственных программ планирования в США, Великобритании и других европейских странах.

В развивающихся странах образованию в области планирования был дан старт в конце 1950-х годов, после создания школ планирования в Индии (1955 г.) и Гане (1958 г.). На раннем этапе процесс образования развивался медленными темпами, и до 1970-х годов программы планирования существовали лишь в некоторых развивающихся странах.

### **Рациональный подход или коллективные обсуждения**

Принцип аналитического подхода к планированию, возможно, лучше всего можно понять на примере «модели рационального планирования», которая получила широкое распространение в середине 1950-х годов (см. вставку 15). Пятиступенчатая модель говорит сама за себя, так как с одной стороны ее легко понять, но с другой стороны, она практически нереализуема в силу того, что для ее осуществления необходимы ресурсы и

профессионализм. Примерно в течение 20 лет данная модель оставалась наиболее распространенной теорией планирования. До сих пор ее логическую схему можно встретить в технико-экономическом обосновании и методических указаниях, содержащихся во вводящей части большинства проектов. В школах планирования она остается основой учебной программы.

В 1960-х годах после вспыхнувших во многих странах массовых волнений «модель рационального планирования» подверглась серьезной критике. Радикально настроенные специалисты в области городского проектирования увидели в данной модели механизм, с помощью которого правящая элита могла лишать права на жилище неимущее население и горожан, проживавших в центральной части городов, тех, кому не хватало образования и возможностей воспользоваться услугами профессиональных консультантов, и кто не мог привести убедительные аргументы в ответ на научно-обоснованный анализ, который сотрудники городских плановых органов представляли как объективный, хотя городские жители считали его крайне субъективным. Как показано в главах 3 и 5, в результате критики и реакции плановых органов появилась серия моделей планирования, основанных на проведении коллективных обсуждений. Согласно такому подходу предусматривалось расширение участия в планировании представителей местного населения и других заинтересованных сторон. Поворот в сторону «диалога» с общественностью в вопросах исследований и практики планирования и сегодня остается основным фактором влияния в данной отрасли. В то же время недоверие к информации и опасения местного населения в связи с децентрализацией власти, как и прежде, сохраняются во многих странах.

### **Генеральное планирование или регулирование в строительстве**

Как вкратце показано в главе 3, профессия проектировщика связана с разработкой проектов. В прежние времена это называлось планом застройки, но в 1950-х

годах масштабы планирования расширились, в этот процесс стали включать смежные вопросы, и такую практику часто называли комплексным, общим или генеральным планированием. Реализация плана застройки путем зонирования территории и применения других методов имела важное значение, однако, как правило, специалисты считали работу по выполнению проекта второстепенной по отношению к его разработке. В то же время выполнение планов застройки иногда срывалось, и его нельзя было воспринимать как нечто само собой разумеющееся.

Ученые и специалисты в области планирования вели дискуссии по поводу относительных преимуществ долгосрочного планирования и пересмотра вопроса не-



Ливерпульский университет в 1907 году ввел первую учебную программу по городскому планированию

© Бринксток / Алами

### Вставка 15. Пять ступеней «модели рационального планирования»

1. Сокращение и проработка целей («Пожелания»);
2. Разработка планов действий («Разработка»);
3. Сопоставительный анализ последствий («Заключение»);
4. Выбор возможных вариантов («Решение»);
5. Реализация выбранного варианта («Действия»)

Источник: Штифель, 2000 г., стр. 5-6; со ссылками на Банфильд, 1955 г. и Харрис, 1967 г.

медленной выдачи разрешений на строительные работы в 1950-е и 1960-е годы. В 1980-х годах в законодательстве развитых стран в области планирования большое внимание уделялось детальной проработке положений, касающихся организации управления в строительстве, и вопросы управления в сфере городского развития и архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории вошли в число основных дисциплин учебной программы школ планирования, включая курсовые проекты по таким темам, как меры регулирования функционального зонирования и деления территории, оценка итогов выполнения планов застройки, критический разбор плана застройки, а в последующее время и ведение переговоров.

Сегодня генеральное планирование в развивающихся странах остается проблемой из-за высоких темпов роста населения в сочетании с ограниченными возможностями местных органов управления в осуществлении мер регулирования или реализации проектов. В развивающихся странах в целях усиления акцента в планировании на выполнение проектов осуществляются программы с применением различных методов, в том числе используется практика стратегического территориального планирования, «нового» генерального планирования и планирования комплексной застройки территории. Основные элементы программ, которые осуществляются при содействии ООН, также ориентированы на совершенствование того вида планирования, которое нередко называют стратегическим.



**Участие общественности и коллективный практический опыт важны для успешного осуществления планов**

© Джим Хейви / Алами

### **Принцип «мир един» или обучение практике планирования в условиях конкретной ситуации**

Школы планирования традиционно уделяли основное внимание проблемам местного значения, в середине XX века они стали расширять поле деятельности и распространили сферу интересов на проблемы больших городов с пригородами и регионов. В итоге сегодня образование в области планирования тесно связано с проблемами организационного, юридического и культурного характера применительно к условиям ситуации в конкретных странах. Когда в учебных заведениях по подготовке специалистов в области планирования нескольких развитых стран обнаружилось, что на учебу в большом количестве принимают студентов из развивающихся стран, в школах планирования стали вводить специализацию с учетом существующей практики в конкретных развивающихся странах.

Принцип «мир един» применительно к образованию в области планирования имеет целью дать профессиональную подготовку, при которой учитываются проблемы различных стран, независимо от будущего места работы выпускников. В последнее время Европейский Союз добился успехов в расширении многонациональной ориентации в сфере специального

образования, что стало возможным благодаря заключению Болонского соглашения, направленного на облегчение зарубежных поездок и работы специалистов, вне зависимости от того, в какой стране они проходили обучение.

Вместе с тем, образование в области планирования с учетом принципа «мир един» сталкивается со своими собственными проблемами. Например, в связи с тем, что при выборе метода планирования все больше придается значение вопросам конкретного места планирования и национальной принадлежности, отдельные модели начинают вызывать сомнения. Кроме того, существует озабоченность, что из-за применения принципа «мир един» может привести к выбору в пользу концепций развитых стран, в частности, англо-американских.

Противоречия между методами обучения планированию с учетом конкретной ситуации и принципа «мир един», возможно, и не имеют большого значения, как кое-кто считает, поскольку образование в области планирования в условиях конкретной ситуации, по существу, стало во многих странах мира общепринятым явлением. В частности, вполне возможно, что межнациональные проблемы и не оказывают такого большого влияния, как более существенная проблема учета в программе обучения реального практического опыта в области планирования.

## **ШКОЛЫ ПЛАНИРОВАНИЯ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА**

Программы по городскому и региональному планированию основных университетов преподаются с одобрения национальных или международных аккредитационных учреждений. Однако такие программы – лишь вершина айсберга системы образования в области планирования. В нее также входят программы на получение ученой степени в области городского и регионального планирования в тех странах, где отсутствует система аккредитации учебных заведений, а

Регион/Страна	Количество учебных заведений	Регион/Страна	Количество учебных заведений	Регион/Страна	Количество учебных заведений
<b>Развитые страны и страны с переходной экономикой</b>	<b>293</b>	Швеция	6	Израиль	1
Албания	2	Швейцария	2	Ливан	1
Австралия	19	БЮР Македония	1	Малайзия	4
Австрия	3	Великобритания	25	Пакистан	1
Бельгия	3	США	88	Филиппины	1
Болгария	1	<b>Развивающиеся страны</b>	<b>260</b>	Республика Корея	7
Канада	21	Африка	69	Саудовская	
Чешская Республика	3	Алжир	1	Аравия	1
Дания	2	Ботсвана	1	Шри-Ланка	1
Эстония	1	Египет	3	Таиланд	6
Финляндия	3	Гана	1	Турция	5
Франция	17	Кения	3	Объединенные Арабские Эмираты	1
Германия	8	Лесото	1	Вьетнам	1
Греция	6	Марокко	1	Латинская Америка и Карибский бассейн	27
Венгрия	1	Мозамбик	1	Аргентина	3
Ирландия	3	Нигерия	39	Бразилия	6
Италия	13	Руанда	1	Чили	2
Япония	2	ЮАР	11	Колумбия	2
Латвия	1	Танзания	1	Гватемала	1
Литва	1	Того	1	Ямайка	1
Мальта	1	Тунис	1	Мексика	9
Нидерланды	12	Уганда	1	Перу	1
Новая Зеландия	5	Замбия	1	Венесуэла	2
Норвегия	7	Зимбабве	1		
Польша	12	Азия и Тихоокеанский регион	164		
Португалия	7	Бангладеш	1		
Румыния	2	Китай	97		
Российская Федерация	8	Китай, Гонконг	1		
Сербия*	2	Китай, Тайвань	3		
Словакия	1	Индия	15		
Словения	1	Индонезия	16		
Испания	3	Иран	1		

Таблица 10

**Перечень школ городского планирования (высших учебных заведений) по странам**

Примечание: \* в том числе одна школа планирования в Косово

Источник: неопубликованные материалы исследования, проведенного Глобальной сетью ассоциаций образования в области планирования (ГСАОП)

также связанные с городским планированием учебные модули, преподавание которых ведется в рамках программ на получение ученой степени по архитектуре, экономики, строительному проектированию, географии, ландшафтной архитектуре, праву, исследованиям

городских проблем и другим профессиональным областям. Наконец, в высших и других учебных заведениях существуют кафедры, где не предусмотрено присвоение ученых степеней, но организовано обучение без отрыва от производства по профилю городского и

регионального планирования для рабочих профессий и других специальностей. В настоящем разделе сделана попытка дать краткий обзор положения в системе высшего образования в области городского планирования в разных странах мира. В силу этого полная картина школ городского планирования в разных странах мира в данном разделе не представлена. (Обзор сделан по материалам исследования, проведенного для настоящего доклада Глобальной сетью ассоциаций образования в области планирования (ГСАОП) – организации, которая объединяет девять ассоциаций школ планирования в разных странах мира.) Цель исследования – подготовить перечень вузовских программ, в названии которых содержится слово «планирование» или равное ему по значению слово.

Подготовленный для настоящего доклада перечень вузов показывает, что в разных странах мира права присваивать ученые степени в области городского планирования удостоены 553 высших учебных заведения. Как следует из таблицы 10, более половины из них находятся в 10 странах, в каждой из которых насчитывается более 15 школ планирования. Более чем в половине стран мира вообще нет школ планирования. Результаты исследования показывают также, что почти половина действующих в мире школ планирования находятся в развивающихся странах.

Примерно две трети школ обладают правом присвоения степени бакалавра в области планирования; три четверти школ дают степень магистра; и одна треть – докторскую степень. Система присвоения степеней разная и существенно отличается в зависимости от региона: если в Азии количество научных степеней бакалавра значительно превышает число магистерских степеней, то в странах Северной и Южной Америк число учебных заведений, присваивающих степень магистра, намного выше, чем число учебных заведений, присваивающих степень бакалавра.

Между регионами существуют значительные различия и в показателях научной квалификации преподавательского состава. В развитых странах в школах

планирования, как правило, все преподаватели, занимающие постоянную должность, обязаны иметь докторскую степень. А в большинстве школ планирования развивающихся стран преподавателю достаточно иметь только степень магистра, и в некоторых из них преподавателям, занимающим постоянную должность, в обязательном порядке требуется лишь степень бакалавра. Понятно, что такое положение сказывается на качестве обучения.

Как отмечено выше, в системе образования в сфере городского планирования произошло смещение акцента с проблем проектирования на усиление стратегии и исследований в области социальных наук. Но в некоторых учебных заведениях в последнее десятилетие стало заметным возрождение темы проектирования. В учебных программах большинства школ планирования в разных странах мира предусматривается сочетание проектирования с вопросами стратегии. В школах планирования в Китае и странах Средиземноморья основное внимание уделяется вопросам проектирования, тогда как в учебных заведениях Великобритании и США акцент сделан на стратегию планирования и социальные науки.

В учебных программах школ планирования первостепенное значение придается таким темам, как устойчивое развитие, социальное равенство, участие общественности и совместное обсуждение планов, а также проблема изменения климата. Такой подход связан с преобладанием вопросов стратегии и социальных наук. Однако в странах Восточной Европы с переходной экономикой отсутствие объединения вопросов проектирования и социальных наук мешает реальному включению в учебную программу вопросов устойчивого развития. В Северной Америке, напротив, во многих учебных заведениях тема устойчивого развития объединяет всю учебную программу. В мире в целом, три четверти школ планирования ведут учебный курс по программе устойчивого развития, более чем в половине школ осуществляется преподавание предметов, связанных с участием общественности и

совместным планированием, в таком же числе учебных заведений есть предмет «социальное равенство» и студенты трети школ планирования изучают изменения климата.

Во многих школах планирования, несмотря на понимание важности гендерной проблемы в практике планирования, данная проблема не входит в число основных дисциплин учебной программы. Несмотря на то, что около половины школ планирования преподают курс социального равенства, только в меньшей части этих учебных заведений есть предметы, имеющие конкретное отношение к гендерной проблеме. Согласно данным исследования, проведенного в рамках подготовки настоящего доклада, в настоящее время в программу обучения только четырех учебных заведений включена гендерная проблема в конкретной связи с городским планированием. Отсутствие учебных модулей, рассматривающих гендерные вопросы, оказывает влияние на обсуждение гендерной проблемы и этнокультурных различий в широком контексте образования в области городского планирования.

Кроме того, между разными регионами существуют значительные различия в отношении того, какое значение в учебных программах по городскому планированию придается вопросам обучения техническому мастерству, развития навыков общения и анализа в. И вновь расхождения связаны с преобладанием программ по стратегии/социальным наукам, а не по проектированию. В школах планирования стран Азии больше внимания уделяется обучению навыкам анализа, затем следует техническое мастерство и навыки общения, тогда как в странах Латинской Америки существует заметные отличия. В Латинской Америки в целом нормой считается технический, рациональный подход, при этом более широкое распространение получили такие направления обучения, как генеральное планирование, городское проектирование и эконометрическое моделирование, нежели вопросы участия общественности или навыки ведения переговоров.

## ПОТЕНЦИАЛ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДДЕРЖКИ ПЛАНИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В среднем в 553 школах планирования, где проходило исследование в рамках настоящего доклада, занят значительный преподавательский состав, при этом для всех континентов среднее число преподавателей планирования в одном учебном заведении составляет восемь человек и более, и на большинстве из них средний размер преподавательского корпуса свыше 20 человек. Система образования в области городского планирования в общей сложности насчитывает 13 000 человек. В последнее время расширение системы образования в области планирования стало настоящим событием: всего сорок лет назад ее масштабы составляли лишь малую долю того, что она представляет собой сегодня.

Система образования таких масштабов в сфере планирования должна быть в состоянии удовлетворить спрос на специалистов в данной области. Однако возможности системы распределены неравномерно, акцент на отдельные дисциплины в учебных программах часто не соответствует реальным запросам системы планирования и учебным заведениям зачастую не хватает ресурсов. Во вставке 16 показаны некоторые проблемы, стоящие перед образованием в области планирования в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Большинство проблем, если не все они, существуют и в других развивающихся странах, а также во многих развитых странах и странах с переходной экономикой.

Некоторые страны, в первую очередь, развитые государства все больше рассматривают систему высшего образования как источник поступления иностранной валюты, а высшие учебные заведения создают зарубежные филиалы. Примером развития этой тенденции служат запущенная в Китае программа проектирования городов Ливерпульского университета и

**Вставка 16. Проблемы образования в области планирования в странах Латинской Америки и Карибского бассейна**

- Соблюдение темпов развития наряду с разработкой новых технических решений и механизмов, необходимых при выполнении соответствующего анализа планирования;
- Совершенствование способностей общения, оказания посреднических услуг, разрешения конфликтных ситуаций и согласования позиций;
- Дополнение модели рационального планирования моделями планирования, согласно которым предусматривается участие общественности, проведение информационно-разъяснительной работы и решение вопросов демократически на основе сотрудничества;
- Эффективная координация деятельности многопрофильных коллективов, обладающих различными формами знаний и знанием производства;
- Решение вопросов планирования и управления в масштабах мегаполиса и региона;
- Более эффективное реагирование на возрастающие экологические проблемы в регионе и в мире;
- Более эффективное реагирование на возрастающие проблемы, связанные с соблюдением социальной справедливости в контексте территориально-пространственного планирования в конкретном районе;
- Укрепление отношений сотрудничества с местными общественными организациями и государственными учреждениями, участвующими в планировании; и
- Усиление акцента на вопросы обучения этике, с тем чтобы специалисты в области планирования могли стать активными участниками борьбы с коррупцией и другими пороками в системе профессиональной и государственной деятельности.

Источник: Иразабал, 2008 г.

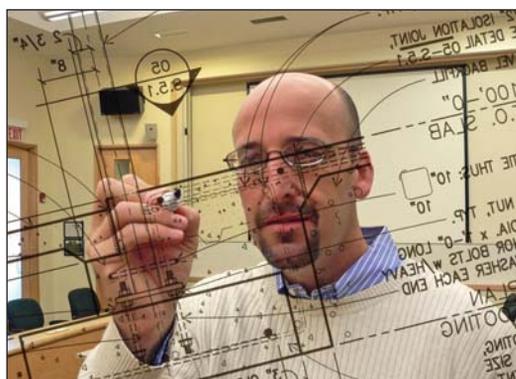
программы развития бизнеса и информатики Университета Карнеги-Меллона в Катаре. Данная тенденция может дать положительные результаты в странах, где нет хорошо подготовленных кадров в системе высшего образования. Но она может и нанести вред в том случае, если студенты, в образование которых страна вложила большие средства, предпочтут не возвращаться к себе на родину.

Ведущие школы планирования считают его комплексным процессом, требующим технического мастерства и навыков общения и анализа, в том числе участия общественности и способности урегулирования конфликтов в ситуации, для которой характерны этнокультурные различия. К сожалению, не все школы подходят к планированию с таких позиций. Многие считают его либо проектированием, либо стратегической установкой, а не тем и другим. Многие школы уделяют основное внимание узкому кругу вопросов, связанных с нормами законодательства в области планирования, и оставляют без внимания основные направления специализации. Во многих местах слишком мало внимания уделяется вопросам участия в рассмотрении проблем широкого круга заинтересованных сторон, а

также необходимости взаимопонимания и общения со специалистами в других областях.

Помимо всего прочего, школы планирования зачастую испытывают дефицит преподавательских кадров, компьютеров, библиотечных фондов и помещений для профессиональных мастерских. В некоторых развивающихся странах не редкость, когда преподаватели вынуждены где-то подрабатывать, чтобы прожить на зарплату. В некоторых странах школам не хватает основных библиотечных фондов, и преподавателям, чтобы передать студентам знания, приходится вслух зачитывать материал из основных источников.

Многие школы планирования, фактически, не входят в сеть, объединяющую учебные заведения данного профиля, поскольку не состоят членами международной ассоциации школ планирования и/или не могут пользоваться преимуществами специальной системы аккредитации. Конференции и дискуссии в прессе имеют важное значение для проверки правильности существующих концепций. В условиях отсутствия сообществ и других форм коллегиальной оценки сложно добиться качества. Следовательно, необходимо продолжать работать над решением проблемы междуна-



**Полноценное образование имеет существенное значение для разработки городских проектов будущего**

© Чад МакДермотт / айСток



**Соответствующие средства обеспечения учебного процесса имеют важное значение для организации успешного образования в области планирования**

© ФАН Тревелсток / Алами

родной аккредитации специалистов в области городского планирования.

Пожалуй, еще более важная проблема образования в данной области – сделать цели и методы планирования доступными для понимания представителей таких профессий, как архитекторы, инженеры-строители, юристы, руководящие работники и десятков тысяч горожан, а также выборных должностных лиц, которые должны одобрять проектные работы и поддерживать планы, чтобы их можно было утвердить и выполнить. В высших учебных заведениях многих стран отсутствует система поощрения студентов, не являющихся соискателями научной степени, в результате чего школы планирования редко служат кузницей кадров для обучения искусству планирования студентов, обучающихся смежным профессиям и другим специальностям.

Как отмечено выше, в учебных программах городского планирования разных стран, как это ни удивительно, отсутствуют предметы, связанные с гендерными вопросами. Обращает на себя внимание то, что специалисты в области проектирования, получившие образование по программе городского планирования, где отсутствовал гендерный вопрос, в про-

цессе проектировании, независимо от их половой принадлежности, зачастую не учитывают гендерный вопрос. В Великобритании Королевский институт градостроительного проектирования в последние годы много работал над проблемой повышения информационно-пропагандистской деятельности в области гендерных вопросов и разработал механизмы, предназначенные для того, чтобы плановые органы могли на практике решать гендерные проблемы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой назрела серьезная необходимость повысить уровень образования в области городского планирования. Помимо этого, необходимо, чтобы ведущие вузы государств, не входящих в число развивающихся стран, расширили возможности подготовки и проведения экзаменов для студентов развивающихся стран. Принцип «мир един» применительно к образованию в области городского планирования открывает некоторые возможности в данном вопросе. С учетом данного замечания именно так обстоит дело, в частности, в отношении обязательного включения в учеб-

ные программы городского планирования гендерных проблем.

Необходимо расширять горизонты знания в школах планирования, где оно по-прежнему рассматривается как проектирование или просто выработка стратегии. Необходимо расширять рамки учебных программ в школах планирования, где преподают предмет планирования как техническую и аналитическую дисциплину, не затрагивая связанные с этой профессией политический и общественные аспекты. Необходимо, чтобы в школах планирования, где не в должной мере изучаются проблемы устойчивого развития, социального равенства и изменения климата, эти вопросы заняли положенное им место.

Потребуется также проявить творческий подход и найти дополнительные источники поступления доходов в испытывающие дефицит ресурсов учебные заведения развивающихся стран. Партнерские отношения между высшими учебными заведениями и практикующими планирующими организациями способствует взаимному достижению целей. Благодаря этому учебные заведения получают возможность заниматься по-

лезной практической деятельностью в сфере проектирования, на проведение которой практикующая организация, возможно, и не располагает необходимым потенциалом, но зато она может финансировать работу студентов или дать добро на приобретение необходимого материального оснащения. Можно также использовать программы обмена, которые дают студентам одной страны возможность доступа к таким ресурсам другого государства, которых нет там, где они живут.

Необходимо, чтобы школы планирования осуществляли взаимодействие с профессиональными и научными сообществами. Ассоциации школ планирования в развивающихся странах не поддерживают активных связей и не способствуют творческому развитию членских организаций, потому что мало кто из преподавателей учебных заведений не могут себе позволить поездки, и потому что учебным заведениям не по карману членские взносы в ассоциациях. Организации международного развития поступили бы правильно, рассмотрев вопрос о необходимости установления соответствующих связей между университетскими школами городского планирования.

## НА ПУТИ К НОВОЙ РОЛИ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Цель данной заключительной главы состоит в том, чтобы предложить городскому планированию возможную новую роль. Для того чтобы в нынешнем столетии во многих странах мира обеспечить приемлемые условия городской жизни, потребуется сменить парадигму городского планирования. В данной главе, прежде всего, указаны основные проблемы городов, существующие в разных странах мира, на которые предстоит реагировать системе планирования. В третьем разделе, который вытекает из второго, перечислены основные элементы правильного городского планирования. В этом разделе приводятся основные принципы новейших методов планирования, хотя реальная форма, которую они, в конце концов, обретут, будет зависеть от развития ситуации. В четвертом разделе говорится о том, какие может потребоваться осуществить перемены или реализовать программы для поддержки при внедрении новой практики планирования. В последнем разделе содержится заключение.

### ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА

Некоторые городские проблемы общие для всех стран мира, а есть специфические проблемы, присущие только развитым странам, развивающимся странам или странам с переходной экономикой.

#### Глобальные проблемы городского планирования

Сегодня разные регионы мира тесно связаны между собой, в результате чего они сталкиваются в городах с одними и теми же проблемами.

- *Изменение климата:* В процессе реагирования на последствия изменения климата городам необходимо смягчать эти последствия и адаптироваться к ним. Смягчение последствий осуществляется путем сокращения объема выбросов парниковых газов. Меры по адаптации направлены на снижение угрозы городам вследствие изменения климата. И те, и другие меры требуют участия городского планирования.



Нынешний спад в мировой экономике оказывает влияние на жизнь городов в разных странах мира

© «Алпамайо софтвеэ» / айСток

- Мировой экономический кризис:** Нынешний спад в мировой экономике оказывает влияние на жизнь городов в разных странах мира. Кризис влечет за собой неблагоприятные последствия для развития экономики, трудовой занятости и выполнения программ развития. Меньше будет выделяться финансовых средств на городские и инфраструктурные проекты, реализацией которых занимается государство. В этой связи, в свою очередь, повышается необходимость сотрудничества государства с гражданским обществом и предприятиями частного сектора в вопросах городского развития.
- Энергоресурсы и последствия вредных выбросов:** Колебания цен на нефть в 2008 году показывают, что цена стала непредсказуемым фактором и что в долгосрочной перспективе мировые нефтяные ресурсы начнут сокращаться. Более понятными для изменения климата становятся последствия выбросов CO<sub>2</sub> в результате использования нефтепродуктов, и этот момент также будет способствовать линии на отказ от строительства городов, зависящих от нефти. В городах разных стран мира, где проектирование осуществлялось с расчетом на массовое использование личных автомобилей, на каком-то этапе потребуются модернизация. В этих
- городах придется использовать различные системы общественного транспорта и планировать сеть дорожек для велосипедистов и пешеходов.
- Продовольственная безопасность:** Во всех странах мира растет стоимость продуктов питания. Данная тенденция ведет к целому ряду последствий, при этом больше всех страдает неимущее население. Городскую окружающую среду необходимо планировать таким образом, чтобы сельскохозяйственные культуры (как зерновые культуры, так и плодовые деревья) могли стать общепринятой деталью городского открытого пространства, в том числе на пустующих землях, ожидающих застройки.
- Изменение численности населения малых и больших городов:** Численность городского населения растет и сокращается во всех странах мира, при этом тенденция сокращения больше отмечается в развитых странах и странах с переходной экономикой. В развивающихся странах преобладает тенденция роста народонаселения. Лучше подготовленными в предстоящие десятилетия окажутся города, которые смогут обеспечить планирование городского развития. Широкие возможности открывает правильное регулирование процесса сокращения населения, например, пустующие земли в городах можно будет отвести под выращивание сельскохозяйственных культур.
- Неравенство доходов:** Во всех странах мира растет неравенство доходов. В результате такая тенденция, в свою очередь, порождает вопиющие контрасты между богатством и бедностью. Решение данного вопроса ставит перед городским планированием задачу найти пути осуществления политики перераспределения ресурсов, социальной интеграции и сплоченности.
- Культурное многообразие:** Увеличение объемов мировой миграции означает, что города в разных странах мира становятся многонациональными. Этот процесс оказывает влияние на механизмы ре-

гулирования городской среды обитания. Кроме того, многообразие этнических культур предъявляет новые требования плановым органам в поисках средств сглаживания противоречий между различными жизненными укладами и проявлениями культуры.

### Проблемы городского планирования в развивающихся странах

Развивающиеся страны испытывают влияние проблем, перечисленных в предыдущем разделе, одновременно на них также оказывает воздействие ряд других проблем, типичных для этих регионов мира.

В их число входят:

- *Городская неформальная деятельность*: В развивающихся странах значительная часть нового строительства и создание новых рабочих мест происходят в сфере неформальной деятельности.
- *Рост городов*: Рост городов в развивающихся странах, в частности, в Африке и Азии, создает новые проблемы, но открывает и новые возможности, и система планирования должна быть готова реагировать на них. Возможно, наиболее серьезный вопрос, стоящий перед планированием в этих странах мира, – это удовлетворение потребностей в больших городских территориях в сочетании с созданием систем общественной инфраструктуры.
- *Неравенство и нищета*: Решение этих проблем имеет особенно важное значение для городского планирования в развивающихся странах с учетом результатов многих научных наблюдений, свидетельствующих, что в этих странах в системе планирования часто игнорируется положение неимущего населения. Неравенство приобрело широкие масштабы в Латинской Америке и Африке, и, кроме того, в Африке крайне распространены нищета и трущобы.
- *Резкий рост численности молодежи*: Насущной необходимостью в развивающихся странах стано-

вится планирование для молодого поколения, что предъявляет особые требования к такому городскому развитию, которое будет удовлетворять потребности, касающиеся образования и наличия учебной базы.

- *Развитие пригородных районов*: Этот путь городского развития выдвигает целый ряд новых проблем планирования, он создает чрезмерные трудности и требует значительных затрат при предоставлении услуг обычным способом. Совместно с местной общественностью предстоит искать новые пути предоставления услуг и развития инфраструктуры.
- *Увязка «зеленой» и «коричневой» повесток дня*: В развивающихся странах строительство считается более важным, чем обеспечение устойчивого развития окружающей среды. И планированию принадлежит важная посредническая функция в устранении противоречий между этими двумя разными повестками дня.
- *Организационно-профессиональный потенциал*: В условиях бурного роста городов первостепенное значение приобретает вопрос профессионального потенциала городского планирования.

### Проблемы городского планирования в странах с переходной экономикой

Проблемы планирования в странах с переходной экономикой – это сочетание проблем развитых и развивающихся регионов.

- *Низкие темпы роста населения и угасающие города*: Снижение темпов роста населения и его старение создают сегодня трудности в решении проблем ветхих зданий и инфраструктуры в условиях крайне ограниченной местной базы налогообложения.
- *Разрастание городов, раздел городской территории и неравенство*: Сегодня во многих странах с переходной экономикой процесс городского развития происходит за счет иностранного инвестиро-



**В результате высоких темпов массовой автомобилизации и неконтролируемой застройки городской территории качество атмосферы ухудшается**

© «Алпамайо софтвез» / айСток

вания, что позволяет осуществлять строительство в пригородных районах и вести застройку в престижных местах в центральных районах города. В результате возникают вопросы, касающиеся сдерживания стихийного роста городов, сохранения зданий, являющихся памятниками исторического наследия, и решения проблем стремительной массовой автомобилизации.

- **Экологические проблемы:** В эпоху коммунистического правления промышленное производство было одним из основных источников загрязнения окружающей среды. Несмотря на то, что ряд этих предприятий сейчас закрыты, многие из них продолжают работать и создают серьезные экологические проблемы. Кроме того, качество атмосферы ухудшается также в результате высоких темпов массовой автомобилизации и неконтролируемой застройки территории, в частности, в виде стихийного строительства.
- **Изменение законодательной базы планирования:** Ряд стран, помимо генеральных планов, применяют практику стратегического планирования. Стратегическое планирование породило такие вопросы, как городская конкурентоспособность, рост экономики,

реформа муниципальной системы финансирования, улучшение качества жизни и участие обществу. С учетом того, что стратегические планы признания в законодательном порядке не получили, сосуществование этих планов с генеральными планами серьезно осложняет нормативно-правовое обеспечение планирования.

### **Проблемы городского планирования в развитых странах**

В развитых странах высокие доходы и стабильный рост позволяют избежать некоторых сложностей городского развития, присущих развивающимся странам и странам с переходной экономикой, однако они несут с собой другой набор проблем городского планирования.

- Социальное и территориально-пространственное неравенство и раздел городской территории: Городское строительство, до последнего времени обусловленное бурным развитием рынка недвижимости, во многих городах привело к разделу территории на анклавы элитного жилья и разрастающиеся пригородные районы, где проживает средний класс. При этом в связи с изменением структуры рынка труда многие горожане лишились работы и источников дохода, и теперь рядом с новыми крупномасштабными стройками стоят ветхие комплексы недорогого жилья. Плановым органам предстоит решать серьезную проблему обеспечения комплексного и равноправного использования городской окружающей среды.
- Экологические проблемы: Высокие темпы потребления ресурсов и зависимость от легковых автомобилей, производство отходов в значительных объемах, разрастание городов при низкой плотности застройки территории и уничтожение сельскохозяйственных земель – все это серьезные проблемы планирования в развитых странах.
- Сокращение населения и угасающие города: Миграция из бедных районов означает, что проблемы

снижения темпов роста численности населения, его старения и угасания городов стоят менее остро, чем в странах с переходной экономикой. Однако в результате реорганизации структуры промышленности и перемещения предприятий в оффшорные зоны бывшие промышленные и шахтерские малые города лишились конкурентной экономической базы. В этих условиях стратегия планирования должна быть нацелена на решение проблем оттока населения, пустующих земель и приходящей в упадок материально-технической базы.

- **Согласование отраслевых политик в органах власти:** Подобно тому, как городские власти все больше превращаются в сложную организационную структуру, ответственную за регулирование крупных потоков ресурсов и бюджетных средств, так же все большее значение приобретает проблема согласования действий, как между различными департаментами, так и между органами управления разного уровня. Это важный вопрос планирования.

## ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ НОВОЙ РОЛИ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В первой части данного раздела сформулированы некоторые общие для всех стран элементы новой роли городского планирования, во второй части акцент сделан на некоторые более конкретные аспекты.

### **Общие аспекты новой роли городского планирования**

Существует ряд общих для всех стран элементов, которые необходимо учитывать для того, чтобы городское планирование могло выполнить существенную, положительную роль в развитии городов, пригодных для жизни в экологическом отношении, эффективных в экономическом отношении и рассчитанных на все слои населения в социальном отношении. Они изложены ниже.

### **■ Необходимость пересмотра городского планирования и укрепления роли правительств**

Характер и масштабы нынешних и грядущих городских проблем настолько значительны, что они потребуют вмешательства государства и гражданского общества, чтобы наладить управление в условиях городских изменений. Высказывавшиеся ранее идеи, что рынок сможет решить все городские проблемы и беды, похоже, сегодня пользуются меньшей поддержкой. Несмотря на то, что в некоторых странах мира планирование не увенчалось особым успехом, тем не менее, оно остается основным механизмом осуществления перемен в руках государства и общества в целом. Во многих странах мира придется пересмотреть системы городского планирования, чтобы сделать его эффективным.

### **■ Новые методы планирования необходимо выбирать с учетом ситуации, в которой они применяются**

Не существует единой модели городского планирования, в равной мере применимой во всех странах мира. В развивающихся странах одна из основных причин неуспешного городского планирования отчасти заключается в том, что оно осуществляется с использованием моделей, привезенных из-за рубежа. Такие модели формируются, как правило, с учетом организационной структуры планирования и демографической и экономической ситуации, в рамках которых предстоит осуществлять планирование, а также с учетом характера гражданского общества, и они просто не вписываются в условия той страны, куда они попадают. В этом случае результаты планирования становятся неэффективными. Можно, конечно, делать обобщения относительно идей и концепций городского планирования, однако пути их воплощения будут зависеть от факторов, действующих в конкретной ситуации.

### ■ Внедрение новых идей

Новые подходы чаще всего «фиксируются» как параллельные методы работы в дополнение к обычной практике и нормативным требованиям, при этом основная система остается без изменений. В том случае, если нормы и ценности, которыми обусловлены новые идеи планирования, вступают в противоречие с действующими нормами и ценностями, возникает стремление либо игнорировать, либо использовать новые идеи. Новые идеи планирования дадут результат только в том случае, если они прочно вступят во взаимодействие с механизмами организационной структуры в конкретной ситуации, в условиях которой развивается данный процесс.

### ■ Урбанизация как позитивный процесс

Урбанизацию необходимо рассматривать как позитивный процесс и неперенное условие улучшения доступности услуг и социально-экономических возможностей. В большинстве стран крупные города производят основную долю ВВП и служат источником новых технических решений. Это наводит на мысль, что использование позитивного потенциала городского развития должно занимать приоритетное место в повестке дня государственных органов власти, и национальные планы развития городов должны разрабатываться в качестве стандартов для регионального и муниципального городского планирования.

### ■ Экологическая проблема

Городам всех стран мира предстоит внести коррективы в деятельность, связанную с реагированием на изменение климата и истощение природных ресурсов. Населенные пункты, расположенные в прибрежной зоне, столкнутся с изменениями в прибрежной полосе и повышением уровня моря, некоторые населенные пункты столкнутся с проблемой дефицита воды, а другим придется искать пути ликвидации последствий наводнения. Такие изменения означают, что государству придется вернуться к политике вмешательства в жизнь городов,



**Городам во всех странах мира предстоит внести коррективы в деятельность, связанную с реагированием на изменение климата**

© ЭйВиТиДжи / айСток

которая в развитых странах в послевоенный период не проводилась, а в некоторых развивающихся странах, возможно, не проводилась никогда.

### ■ Взаимосвязь между системой городского планирования и рынком

Новая методика планирования также признает необходимость пересмотра отношений между системой городского планирования и рынком. Одно из серьезных последствий стремительной урбанизации и роста городов – повышение цен на городскую землю и городское строительство, которое все больше развивается за счет спекуляции земельными участками, и осуществления проектов частных застройщиков. Такой путь способствует небывалому прежде спросу на городскую инфраструктуру и ведет к разделу территории и неэффективному росту городов, а также к негативным социальным и экологическим последствиям. Система городского планирования является потенциально важным инструментом в руках государства для эффективного управления этими силами.

## Конкретные аспекты новой роли городского планирования

Существует значительное число более специфичных аспектов новой роли городского планирования, касающихся как процесса (процедуры) его осуществления и содержания (содержательной части) планов, так и его основных целей и ценностей.

### ■ Принципиальные ценности планирования

Системам планирования необходимо извлекаться от установленных ранее общих целей. Такой подход предполагает отказ от таких целей, как техническая эстетика, занимаемое положение в мире, имитация западного образа жизни, и смещение позиции в пользу создания устойчиво развивающихся, эффективных, равноправных и охватывающих всех слоев населения городов. Следует признать, что эти ценности вряд ли несут универсальный характер. Если отсутствует тесная связь между ценностями планирования и ценностями общества, в котором оно осуществляется, то городское планирование едва ли сможет пустить настолько глубокие социальные и институциональные корни, чтобы приобрести необходимую реальную силу.

### ■ Изменение формы планов

В середине XX века лучшим методом градостроительства многие считали разработку плана, реализацией которого затем занимались специалисты, «создававшие» город. Однако со временем стало ясно, что плановые органы, не обладали, как правило, достаточными полномочиями и/или твердостью позиции, чтобы осуществлять контроль всех организаций, участвующих в городском строительстве. Вместо этого проектировщики должны были уделять больше внимания вопросам деятельности других учреждений и были вынуждены признать пределы своих возможностей в том, что касается прогнозирования направлений будущего развития. Фактически, задача планирования заключается не только в подготовке проектных документов, но и в том, чтобы привести в движение процессы, которые будут способ-

ствовать улучшению качества жизни городских жителей.

### ■ Изменение процедуры планирования

Следует также признать, что проектировщики — единственные специалисты, которые участвуют в городском планировании. Необходимо, чтобы в этом процессе принимал участие широкий круг лиц, имеющих отношение к данным вопросам: специалисты, заинтересованные стороны и население. Опыт показывает важность участия общественности в планировании. Необходимо признать, что планирование неизбежно имеет политический характер и, как правило, находится в центре конфликтов вокруг земли и ресурсов. Главная его функция в подобных конфликтах — посредническая.

### ■ Изменения пространственных форм города

Существует единое мнение, что устойчиво развивающийся город, способный обеспечить равные условия для всех слоев населения, обладает следующими характеристиками территориально-пространственными признаками: высокая плотность городской застройки, но с малоэтажными зданиями; многофункциональное использование земли; городской общественный транспорт; целостность территории; четко определенная и охраняемая законом система открытого пространства и строгие границы в целях предотвращения разрастания города. Возможно, такая модель территориального планирования более доступна в развитых странах. В развивающихся странах местные органы власти, могут и не располагать возможностями, позволяющими соблюсти эти условия. Тем не менее, достижение этих принципов в различных ситуациях остается задачей, достойной внимания.

### ■ «Городской модернизм» как проблемная модель формы застройки

Большинство крупных городов мира сформировались частично под влиянием идей модернизма начала XX

века. Сегодня такие идеи находят выражение в строительстве крупномасштабных проектов, превративших в товар прибрежные городские районы, парки с аттракционами и торгово-развлекательные центры. Такой образ городов обычно активно продвигают частные застройщики, а в развивающихся странах – государственные деятели, которые считают, что подобное строительство демонстрирует возможности модернизации. Данная модель застройки городской среды не позволяет создавать устойчивые в экологическом отношении города для всех слоев населения. По существу, эта модель вытесняет малоимущее население и способствует созданию нерациональной структуры потребления.

#### ■ **Планирование совместно с неформальным сектором и в его интересах**

Большинство новых процессов урбанизации в Африке и Азии будут развиваться при содействии неформального сектора. Главная проблема планирования – поиск путей поддержки, защиты и расселения малоимущего населения и обитателей неформального сектора в городских районах, стараясь при этом не лишиться этих людей источников дохода и жилья в результате применения слишком жестких законодательных мер и требований, связанных с официальным оформлением.

#### ■ **Пересмотр директивных и нормативных аспектов системы планирования**

Опыт разных стран мира показывает, что изменить характер директивного плана не составляет особого труда, намного сложнее изменить нормативную базу, поскольку обычно это отражается на правах людей на землю. Кроме того, по разным причинам политики неохотно идут на изменение нормативной базы. Следовательно, нормативная база нередко вступает в противоречие с директивным планом, что не дает возможности его реализовать. Поправки в систему управ-

ления землепользованием вносить необходимо, и среди них должны быть такие: допускается большее смешение видов использования земли и городских форм; разрешается более гибкий подход к распределению земли по категориям, в том числе для неформальных поселений; при утверждении изменений в использовании территории допускается применение критериев, обусловленных потребностями практической деятельности, а не критериев, обусловленных характером землепользования.

#### ■ **Планирование и ведомственные согласования**

По мере того, как муниципальные органы власти превращаются в сложную, специализированную структуру, растет понимание необходимости согласования действий, как между городскими департаментами, так и между органами власти разного уровня. В качестве одной из функций планирования видится его потенциальная роль в создании механизма согласования действий на различных направлениях городской деятельности. Эта роль имеет важное значение также с точки зрения разработки и реализации планов, так как она стимулирует проектировщиков к сотрудничеству с другими городскими специалистами и способствует повышению профессиональных знаний за счет применения их знаний и опыта.

#### ■ **Масштабы планирования**

Планирование в масштабах города и района не может происходить в отрыве от планирования на уровне региона, страны и даже от отношений на наднациональном уровне. Отдельные городские проблемы поддаются решению только в рамках региона или страны. С учетом того, что в настоящее время жизнь городов выходит далеко за пределы городских границ, в городском планировании важное значение приобретает задача координации действий на всех уровнях, а также правильное распределение на различных уровнях прав и обязанностей, предусмотренных в законодательстве.

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В УСЛОВИЯХ КОНКРЕТНОЙ СИТУАЦИИ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Повышение эффективности городского планирования в разных странах мира требует соблюдения ряда обязательных условий. В разных странах они различны, и изложенные ниже соображения носят обобщенный характер.

### Определение приоритетов городской политики в масштабах страны

В некоторых странах, в особенности в Африке и некоторых районах Азии, сохраняется определенное неприятие урбанизации и ошибочное мнение, что проблемы городов можно решить за счет осуществления строительства в сельской местности. Тем не менее, ряд стран признает беспочвенность данной позиции и делает попытки проводить комплексную политику городского развития в национальном масштабе. Хорошим примером этого служит Бразилия, где создано министерство городов. В рамках национальной городской политики важно разработать основные положения в отношении населенных пунктов и политики урбанизации, которые могли бы служить основой координации и согласования политики страны на разных направлениях деятельности.

### Законодательство в области планирования

Важной предпосылкой повышения эффективности городского планирования является современное законодательство, способное реагировать на текущие городские проблемы. Один из существенных аспектов законодательства в области планирования то, что оно должно принимать во внимание различные плановые задачи и распределения обязанностей между органами

власти разного уровня. В некоторых странах мира существует строгая система централизованного планирования, требующая утверждения на национальном уровне даже самых незначительных городских решений. Такой подход ведет к формальному бюрократическому планированию по указке сверху, при этом общественность и заинтересованные стороны не имеют практически никаких шансов принимать участие в решении вопросов.

### Децентрализация функций городского планирования

Решения по вопросам городского планирования необходимо принимать, по возможности, с максимальным учетом интересов тех, на кого они распространяются. Такой подход предполагает децентрализацию и передачу решения вопросов городского планирования на уровень городского самоуправления. Это требует высокой эффективности в работе местных органов власти, значительной квалификации специалистов по градостроительному проектированию, ресурсов на местах и пересмотра городских границ в тех местах, где строительство вышло за пределы прежней административной городской черты.

### Функция городского планирования в системе городского самоуправления

Во многих странах мира в рамках городского самоуправления создаются специальные департаменты планирования, вследствие чего возникает проблема согласования действий этим и другими департаментами. Это приводит к тому, что городское пространство становится слишком дробным и малоэффективным. Необходимо существенно повысить степень согласования действий между территориальным планированием и планами инфраструктуры. В системе городского управления необходимо создавать соответствующие структуры и проводить совместные совещания по координации действий в целях обеспечения связи между различными департаментами и органами вла-

сти разного уровня и для поддержания связи с ответственностью и заинтересованными сторонами.

### **Мониторинг и оценка городских планов**

Мониторинг и оценка планов и процедур планирования выполняют важную роль в оценке результатов выполнения планов и показывают, каким образом планирование влияет на городское развитие. Тем не менее, мониторинг и оценка не получили широкого распространения в системе планирования, отчасти в силу отсутствия возможностей. Последние исследования в данной области указывают на важное значение постоянного контроля и оценки даже в случае, когда используется относительно небольшое число показателей и можно полагаться на текущую информацию.

### **Исследования городов и информация**

Иногда в специалистов по планированию критикуют, что они разрабатывают планы, не отражающие реалии городов. Одна из причин такого положения состоит в

отсутствии исследований и информации, в частности, в отношении территориальных характеристик городов. Нередко полезными данными располагают международные организации и научно-исследовательские учреждения, однако они недоступны специалистам в области планирования. Создание центра мониторинга городов даст возможность получить практический механизм сбора информации наряду с публикацией национальных докладов о состоянии городов.

### **Сообщества по обмену информацией и опытом в сфере городского планирования**

В любой профессии для обмена информацией и опытом, укрепления авторитета профессии и стимулирования притока студентов, желающих работать в данной сфере, важное значение имеют влиятельные международные сообщества. Если говорить о планировании, то связи между сообществами еще не получили достаточного развития. Некоторые из них широко представлены в одних регионах, и мало представлены в других.



**Во многих странах широко распространена принудительная ликвидация трущоб**

Такие сообщества нуждаются в дальнейшем развитии и поддержке, необходимо, чтобы они имели выход на другие страны мира, где еще недостаточно представлены, и им пора начинать обсуждение ценностей и методов планирования.

### **Образование в области планирования**

Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой учебные программы по планированию устарели, и по ним невозможно подготовить специалистов в этой области, способных эффективно решать нынешние проблемы городов. Образование по новым программам в сфере планирования получает незначительное число студентов, и это сдерживает развитие потенциала. Кроме того, в результате повышения мобильности специалисты по вопросам планирования имеют возможности работать в разных странах, однако полученная ими профессиональная подготовка нередко тесно связана со спецификой страны, где они учились. Образование в области планирования, позволяющее выпускать студентов, способных эффективно реагировать на проблемы, стоящие перед городами в XXI веке, – важное условие повышения эффективности городского планирования.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Основной тезис настоящего доклада состоит в том, что во многих странах мира системы городского планирования не справляются с основными проблемами горо-

дов XXI века и требуют пересмотра. После пересмотра систему планирования необходимо строить таким образом, чтобы она могла реагировать на конкретную ситуацию, в которой формируется, а в организационном отношении важно, чтобы она вписывалась в рамки существующих в городе практики и нормативных требований. Требуются определенные условия для того, чтобы городское планирование могло выполнять существенную роль в развитии городов, пригодных для жизни в экологическом отношении, эффективных экономически и рассчитанных на все слои населения. Странам необходимо определить свою позицию в отношении роли городов. Необходимо, чтобы правительства рассматривали урбанизацию как позитивный процесс и как неперемное условие улучшения доступа к услугам, экономических и социальных возможностей и повышения качества жизни. Такой подход требует, чтобы в организационном отношении городское планирование занимало место, позволяющее ему выполнять главную роль в создании городских возможностей путем оперативного реагирования и взаимодействия. Городское планирование способно выполнять важную консолидирующую роль, координируя действия на разных направлениях. Наконец, система планирования нуждается в укреплении за счет активизации деятельности профессиональных организаций и сообществ, повышения эффективности образования в этой области, пополнения городских баз данных и проведения более глубоких исследований в сфере планирования.

# СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- Albrechts, L. (2001) 'In pursuit of new approaches to strategic spatial planning. A European perspective', *International Planning Studies* 6(3): стр. 293–310
- Banfield, E.C. (1955) 'Note on a conceptual scheme', in E. C. Banfield and M. Meyerson (ред.) *Politics, Planning and the Public Interest*, Free Press, Glencoe, IL, стр. 303–329
- Bayat, A. (2004) 'Globalization and the politics of the informals in the global South', in A. Roy and N. Alsayyad (изд.) *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Lexington Books, Lanham
- Brenner, N. (1999) 'Globalization as re-territorialization: The re-scaling of urban governance in the European Union', *Urban Studies* 36(3): стр. 431–451
- Brown, A. (Ed.) (2006) *Contested Space: Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*, London, ITDG Publishing.
- Chafe, Z. (2007) 'Reducing natural risk disasters in cities', in 2007 *State of the World: Our Urban Future*, World Watch Institute, Washington, DC
- Chen, X. (2008) 'Monitoring and evaluation in China's urban planning system: A case study of Xuzhou', неопубликованное исследование конкретной ситуации для Глобального доклада о населенных пунктах 2009, [www.unhabitat.org/grhs/2009](http://www.unhabitat.org/grhs/2009)
- Commission for Social Development (2009) 'The current global crises and their impact on social development', [www.un.org/esa/socdev/csd/2009/documents/crp2.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/csd/2009/documents/crp2.pdf)
- Devas, N. (2001) 'Does city governance matter for the urban poor?' *International Planning Studies* 6(4): стр. 393–408
- Droege, P. (2006) *The Renewable City*, Wiley, Chichester
- Hall, P. (1988) *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford
- Hamdi, N. and R. Goethert (1996) *Action Planning for Cities: A Guide for Community Practice*, Wiley, Chichester
- Harris, B. (1967) 'The limits of science and humanism in planning', *Journal of the American Institute of Planners* 33: стр. 324–335
- Harrison, P., A. Todes and V. Watson (2008) *Planning and Transformation: Learning from the Post-Apartheid Experience*, Routledge, London and New York
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, Basingstoke
- Healey, P. (2004) 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe', *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1): стр. 45–67
- Healey, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, Routledge, London
- Healey, P. (2008) 'Developing neighborhood management capacity in Kobe, Japan: Interactions between civil society and formal planning institutions', неопубликованное исследование конкретной ситуации для Глобального доклада о населенных пунктах 2009, [www.unhabitat.org/grhs/2009](http://www.unhabitat.org/grhs/2009)
- Hirt, S. (2005) 'Planning the post-Communist city: experiences from Sofia', *International Planning Studies* 10(3–4): стр. 219–240
- Hirt, S. and K. Stanilov (2008) 'Revisiting urban planning in the transitional countries', неопубликованное региональное исследование конкретной ситуации для Глобального доклада о населенных пунктах 2009, [www.unhabitat.org/grhs/2009](http://www.unhabitat.org/grhs/2009)
- Hull, R. W. (1976) *African Cities and Towns before the European Conquest*, W. W. Norton and Company, London and New York
- IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2002) *A Guide for Project Monitoring and Evaluation*, IFAD, Rome, [www.ifad.org/evaluation/guide/?index.ht](http://www.ifad.org/evaluation/guide/?index.ht), по данным сайта в Интернете от 2 января 2009 г.
- Ikeji for, U. C. (2008), 'Planning within a context of informality: Issues and trends in land delivery in Enugu, Nigeria', неопубликованное исследование конкретной ситуации для Глобального доклада о населенных пунктах 2009, [www.unhabitat.org/grhs/2009](http://www.unhabitat.org/grhs/2009)
- MOT (Международная организация труда) (2009) *Глобальные тенденции в области занятости*, МОТ, Женева, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms\\_101461.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf)
- IMF (International Monetary Fund) (2009) *World Economic Outlook Update April 2009: Crisis and Recovery*, IMF, Washington, DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/supptbls.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/supptbls.pdf)
- Irazabal, C. (2008) 'Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean', неопубликованное региональное исследование конкретной ситуации для Глобального доклада о населенных пунктах 2009, [www.unhabitat.org/grhs/2009](http://www.unhabitat.org/grhs/2009)

- Jacobs, J. (1963) *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage, New York
- Jenks, M. and R. Burgess (eds) (2000) *Compact Cities. Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, изд. Spon Press, London
- King, D. A. (2004), 'The scientific impact of nations: what different countries get for their research spending', *Nature*, 430: стр. 311–16
- Kusek, J. Z. and R. C. Rist (2003) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, World Bank, Washington, DC
- Lichfield, N. and H. Darin-Drabkin (1980) *Land Policy and Planning*, George, Allen and Unwin, London
- Macionis, J. J. and V. N. Parrillo (2004) *Cities and Urban Life*, 3rd edition, Pearson/Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ
- National Research Council (2003) *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, The National Academies Press, Washington, DC
- Newman, P. and I. Jennings (2008) *Cities as Sustainable Ecosystems*, Island Press, Washington, DC
- Njoh, A. (2003) *Planning in Contemporary Africa: the State, Town Planning and Society in Cameroon*, Ashgate, Aldershot
- Parlevliet, J. and T. Xenogiani (2008) *Report on Informal Employment in Romania*, Рабочий документ 271, Центр развития ОЭСР, Париж
- Plummer, J. (2000) *Municipalities and Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building*. London, Earthscan
- Qadeer, M. (2004) 'Guest editorial: urbanization by implosion', *Habitat International* 28(1): стр. 1–12
- Rakodi, C. and T. Firman (2008) 'An extended metropolitan region in Asia: Jakarta, Indonesia', неопубликованное исследование конкретной ситуации для Глобального доклада о населенных пунктах 2009, [www.unhabitat.org/grhs/2009](http://www.unhabitat.org/grhs/2009)
- RTPI (Royal Town Planning Institute) (2007) *Gender and Spatial Planning*, RTPI Good Practice Note 7, [www.rtpi.org.uk/?down?load/3322/GPN7.pdf](http://www.rtpi.org.uk/?down?load/3322/GPN7.pdf)
- RTPI (2003) *Gender Equality and Plan Making, the Gender Mainstreaming Toolkit*, [www.rtpi.org.uk/download/3187/GenderEquality-Plan?Making?.pd](http://www.rtpi.org.uk/download/3187/GenderEquality-Plan?Making?.pd)
- Sandercock, L. (2005) 'An anatomy of civic ambition in Vancouver', *Harvard Design Magazine* 22 (весна/лето): стр. 36–43
- Skinner, C. (2008) 'The struggle for the streets: Processes of exclusion and inclusion of street traders in Durban, South Africa', *Development Southern Africa* 25(2): стр. 227–242
- Скиннер С. и Р. Добсон (2007 г.) 'Включение неформальной экономики в городские планы – вокзал Уорик, ЮАР', журнал *Дебаты Хабитат* 13(2): стр. 11
- Starrs, T. (2005) 'The SUV in our pantry', *Solar Today*, июль/август
- Steinberg, F. (2005) 'Strategic urban planning in Latin America: Experiences of building and managing the future', *Habitat International* 29(1): стр. 69–93
- Stiftel, B. (2000) 'Planning theory', in R. Pelaseyed (ред.) *The National AICP Examination Course Guidebook 2000*, American Institute of Certified Planners, Washington, DC, стр. 4–16
- Taylor, N. (1998) *Urban Planning Theory since 1945*, Sage Publications, London
- ООН (2008 г.) *Перспективы мировой урбанизации: исправленное издание 2007 г.*, Отдел народонаселения, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Нью-Йорк, [www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP\\_Highlights\\_web.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf)
- UN Millennium Project (2005) *A Home in the City*, United Nations Millennium Project, Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Earthscan, London, [www.unmillenniumproject.org/documents/slumdweller-complete.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/slumdweller-complete.pdf)
- ЦООНП (Центр ООН по населенным пунктам) (1995 г.) *Переоценка процесса городского планирования*, ЦООНП, Найроби
- ЮНФПА (Фонд народонаселения ООН) (2007 г.) *Состояние населения мира 2007: высвобождение потенциала городского развития*, ЮНФПА, Нью-Йорк
- ООН-Хабитат (Программа ООН по населенным пунктам) (2003 г.) *Проблема трущоб: Глобальный доклад о населенных пунктах 2003*, изд. Ерскен, Лондон
- ООН-Хабитат (2008 г.) *Состояние городов мира 2008/2009*, изд. Ерскен, Лондон
- ООН-Хабитат (2007 г.) *Повышение защиты и безопасности: Глобальный доклад о населенных пунктах 2007*, изд. Ерскен, Лондон, [www.unhabitat.org/grhs/2007](http://www.unhabitat.org/grhs/2007)
- ООН-Хабитат и ММР (Министерство международного развития) (2002 г.) *Устойчивая урбанизация: Достижение целей Повестки дня 21*, ООН-Хабитат, Найроби, и ММР, Лондон
- Williams, K., E. Burton and M. Jenks (eds. (2000) *Achieving Sustainable Urban Form*, E&FN Spon, London



**« В этом докладе представлен целый ряд эффективных и объективных примеров устойчивой урбанизации, которые помогают определить новую роль планирования городов. Я рекомендую содержащиеся в нем данные и исследования всем тем, кто заинтересован в содействии построению экономически продуктивных, безопасных для окружающей среды и социально справедливых малых и крупных городов».**

Из вступительного слова Пан Ги Муна, Генерального секретаря ООН

Существующие сейчас системы планирования городов не приспособлены для того, чтобы справиться с главными проблемами городов 21 века: воздействием глобального потепления, истощением ресурсов и экономической нестабильностью, к чему добавляется продолжающаяся стремительная урбанизация с ее негативными последствиями, такими как бедность, рост трущоб и неформального сектора экономики. Кроме того, эти системы планирования не смогли в полной мере отобразить различные образы жизни сообществ и задействовать заинтересованные стороны в планировании городских поселений, тем самым усугубляя проблемы пространственной маргинализации и изоляции. Совершенно очевидно, что городское планирование нуждается в переосмыслении и новом старте для устойчивого развития городов в будущем.

В Планировании Устойчивых Городов рассматриваются основные проблемы, с которыми сталкиваются малые и крупные города по всему миру, возникновение и распространение современного городского планирования, а также эффективность существующих подходов. Самым важным является то, что этот доклад определяет инновационные подходы к городскому планированию, которые в большей мере отвечают нынешним и будущим вызовам урбанизации.

Программа ООН по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ) – это агентство, которое внутри системы ООН отвечает за координацию деятельности по развитию населенных пунктов. ООН-ХАБИТАТ содействует появлению экономически продуктивных, социально справедливых, благоприятных для проживания крупных, средних, малых городов и сельских поселений, а также надлежащего жилья для всех. Глобальный Доклад о Населенных пунктах содержит в себе наиболее авторитетную и современную глобальную оценку состояния городов и основных тенденций их развития. Он является важнейшим источником информации для исследователей, преподавателей, представителей государственной власти и общественных организаций по всему миру. Предшествующие выпуски Доклада обращались к таким темам, как Города в Глобализирующемся мире, Проблема Трущоб, Финансирование Городского Жилья, Повышение Уровня Безопасности в Городах.