



ХАБИТАТ III ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ДОКЛАДЫ

8 - ПЛАНИРОВАНИЕ И ДИЗАЙН ГОРОДСКОГО ПРОСТРАНСТВА *(Русский)*

Нью-Йорк, 31 Май 2015





улучшить интеграцию и инклюзивность, одновременно делая город более безопасным (г. Медельин в Колумбии и г. Лион во Франции). Эта стратегия имеет особую ценность для городской реинтеграции неофициальных поселенцев, эмигрантов и беженцев. (Свакопмундв Намибии). Эффективное городское планирование также внесло свой вклад в модернизацию градостроительства и недопущение незаконной и спекулятивной застройки. Предложение большого количества удобно расположенных участков земли (соответствующих размеров и стоимости) является стратегией, обеспечивающей инклюзивность общества с помощью доступного землевладения и жилья (Бахр-Дар, Эфиопия; Уагадугу, Буркина-Фасо), при этом многофункциональное использование и социальная разнородность также увеличивают социальную интеграцию. Движение под лозунгом «Правона город» оказало важнейшее влияние на продвижение этих вопросов на международной арене.

Интеграция планов разных масштабов и уровней планирования помогает развиваться функциональным системам городов, где территориальные преимущества одного города дополняют свойства другого, достигая этого путем создания структур, в которых экономические потоки и предоставление услуг можно равномерно распределить между разными пунктами, независимо от количества проживающего в них населения (например, в Германии или Южной Кореи). Организация институтов должна выходить за рамки административных границ, что позволит реагировать на новые тенденции, уделяя особое внимание вопросам землепользования в мегаполисах и на уровне регионов. Эффективность такого институционального обустройства доказывается растущим числом наднациональных стратегий по повышению устойчивости окружающей среды (например, район Великих озер, США-Канада) и обеспечению экономического роста целевых территорий (например, Европейский Союз). Степень возможной интеграции и связности будет зависеть от потенциала.

Модели планирования, обусловленные местными факторами и окружающими обстоятельствами, имеют особую значимость для привязки к местности и сохранения культурного наследия, ценностей и местного колорита. Просчеты в программах реконструкции городов, выполненных без достаточной осведомленности о культурных ценностях, представляют растущую угрозу с точки зрения сохранности и качества существования исторических мест. Это касается расположения и видов всех общественных пространств, характера их использования и климатической защищенности городов, а также технологий и материалов, применяющихся в данной местности. И наоборот, хорошо продуманные изменения могут положительно отразиться на типе застройки, не лишая городские территории их общего своеобразия. Существующие городские формы, а также местные модели и культура землепользования, послужат опорой для строительства новых районов и реконструкции существующих. Подход к городскому ландшафту с учетом его исторических особенностей может дать концептуальный новаторский инструмент для целостного подхода к территориальному планированию с учетом культурных и исторических ценностей.

Более стойкие к внешним воздействиям города и регионы создаются в результате городского и территориального планирования. Эффективное планирование с учетом повышения стойкости города к внешним воздействиям основано на понимании степени уязвимости того или иного региона или местности к катастрофам и климатическим воздействиям, представляющим опасность разрушения и нанесения ущерба населению и имуществу. Стихийно возникшие городские районы отличаются большей степенью уязвимости из-за плохой инфраструктуры, сомнительного месторасположения и высокой плотности. Следовательно, создавая городские системы, способные эффективнее противостоять внешним воздействиям и устранять их последствия,



планирование с учетом потенциальных рисков усиливает социальную устойчивость общества (Норвегия). В этом отношении наилучшие результаты показывают два подхода: расширение площади городов с учетом критериев снижения рисков (например, строительство в стороне от пойм рек) и сохранение ресурсов экосистемы вверх по течению рек в качестве защитных мер для населенных пунктов, расположенных ниже по течению, (Чэнду, Китай). «Планирование с природой» также способствует защите окружающей среды (Голландия). Подробная информация изложена в Исследовательском докладе 15.

Урбанизация может принести пользу окружающей среде в виде сбережения ресурсов и зеленого роста, по мере того как выбор предпочитаемых сегодня моделей развития города и инфраструктуры закрепится в поведении в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В целом, распространение восприятия города как экосистемы дало толчок важным инновациям в планировании. В данном контексте, пространственное планирование играет ключевую роль в сохранении природных ресурсов путем продвижения таких городских форм, которые расходуют меньше ресурсов, защищают сельскохозяйственные угодья и сохраняют экологически значимые районы. Зеленые насаждения, учитываемые на ранних этапах планирования, восстановили в городах и около них экосистемы, обеспечивающие города необходимыми и получаемыми от природных ресурсов услугами, защитив «горячие точки» биологического разнообразия и улучшив ландшафтную связность (Мельбурн, Австралия)

Потенциал местных властей очень важен для создания и реализации планов, отвечающих потребностям общества и местному окружению. Дефицит потенциала кадровых ресурсов, институтов и систем приводит к созданию непригодных планов, которые воспринимаются населением как чужеродные и не отличаются эффективной реализацией. Кроме того, для поддержки усилий по планированию и реализации планов крайне важно, чтобы руководители и ответственные за принятие решений деятели местного уровня и другие заинтересованные лица понимали роль и важность городского планирования для местного развития. Учебную программу высшего образования необходимо пересмотреть и включить в неё последние разработки. Планирование и реализацию на местном уровне можно поддержать путем создания и ведения земельных книг и картографических источников (Санта Фе, Бразилия и Лишинга, Мозамбик), а также с помощью взимания налогов за увеличение стоимости земли. Городское планирование необходимо привязать к деятельности центральных властей по составлению бюджетов и распределению ресурсов. Корректировка требований системы планирования с целью приведения в соответствие с возможностями для осуществления поможет эффективно решить проблему дефицита этих возможностей (Кейптаун, ЮАР). Во многих странах процесс децентрализации функций планирования все еще далек от завершения. Институциональная принадлежность и степень самостоятельности плановых органов влияет на вопросы преемственности и эффективности (например, Куритивав Бразилии или Франция).

Участие общественности также внесло свой вклад в улучшение результатов планирования путем учета разных потребностей различных групп населения, например женщин, молодежи и коренных народов. Планирование может также установить единые правила для всех заинтересованных лиц и усилить прозрачность и подотчетность. Опубликование информации о содержании планов и процессов планирования очень важно для поддержки такого вовлечения и участия общественности. В последние годы, особенно в Европе, обсуждается концепция «права на доступ к плану» и признается важность того, чтобы граждане полноценно участвовали в процессе развития города.



Формирование партнёрств между государством, частным сектором и гражданским обществом может содействовать процессу городского развития. Договорённости между участниками и вытекающие из них долгосрочные обязательства важны для выполнения намеченной политики и тактических решений на всех этапах существования политики. Кроме того, механизмы планирования с участием частного сектора и других заинтересованных лиц в рамках четкой нормативной базы и ответственности обеспечили более прочную связь между процессами планирования и реализации.

Планы городского и пространственного развития должны соответствовать целям. В свете всего вышесказанного, эффективные и реализуемые планы тесно связаны с выбором проектов, управлением и финансовыми механизмами, с помощью которых извлекается польза от агломерации. Стратегии развития городов, поддерживаемые такими элементами, превращают видение в конкретные действия и могут обеспечить баланс общественных и частных интересов по мере обеспечения более широкого участия общественности в развитии города. Законодательная база должна быть достаточно простой, воздействовать на официальные и стихийные процессы развития, а также обеспечивать гибкость для разработчиков в рамках установленной ответственности (ЮАР). Хотя многие страны и занимаются сейчас внедрением или пересмотром своих законодательных и нормативных баз в области планирования, устаревшие и несоответствующие новым требованиям законы все еще применяются во многих случаях, а сложные системы планирования и нечетко прописанные обязанности являются основной причиной появления несоответствующих планов и слабых успехов в их реализации. Многим городам до сих пор не хватает должных мер по защите земельных прав и обеспечению механизмов контроля прав на строительство, без чего нельзя управлять развитием города. В целом наиболее удачно спланированные и успешно управляемые города находятся в странах, у которых имеется тщательно продуманная на национальном уровне городская политика с соответствующими механизмами управления (например, Сингапур и Германия).

Стремительная сложная динамика развития города требует углубленных знаний и упрощенных инструментов планирования. ИКТ и спутниковые изображения являются легкими и доступными средствами для получения данных о пространстве, обеспечивая широкое участие в создании базы знаний и обмене информацией. На данный момент ощущается дефицит знаний о второстепенных городах и путях формирования мегаполисов. Во многих случаях инструменты планирования выигрывают от упрощения и большей прозрачности, а их совершенствование происходит, если, например, приоритет отдается руководящим принципам, а не жестким нормативам предписывающего характера (Лондон). Требуются новые подходы к расширению площади городов, реконструкции старых районов и регулированию. Например, плановое расширение городских границ, выполненное в преддверие роста населения и в правильном масштабе, поэтапно и с учетом сложившегося образа города, обладает такими мощными преимуществами, как доступность жилья и предотвращение трущоб. Необходимо регулировать деятельность застройщиков в существующих городских границах, помня о том, что проекты реконструкции и обновления дают возможность улучшения качества общественного пространства, сообщения между разными районами, повышения плотности и обеспечения многофункциональности застройки. В этом смысле полезными оказываются рекомендации и основные положения, предложенные в «Руководящих принципах городского и территориального планирования», которые могут служить компасом в совершенствовании мировых подходов, планов и проектов. Отходя от предписывающих нормативных процедур, они становятся источником вдохновения, легко приспосабливаясь к различным местным условиям.



¹³ <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>

¹⁴ CBD (2012). Cities and Biodiversity. Action and Policy: A Global Assessment of the Links between Urbanization, Biodiversity, and Ecosystem Services./ Города и биоразнообразие. Действия и политика: Глобальная оценка связей между урбанизацией, биоразнообразием и экологическими службами.

¹⁵ United Nations (2009). Global Assessment Report on disaster risk reduction/ООН: Глобальный оценочный доклад о снижении рисков катастроф <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/9413>

¹⁶ UN-Habitat (2012). State of the World Cities./Состояние городов мира

¹⁷ Todd Litman (2015). NCE Cities – Sprawl Subsidy Report, The New Climate Economy/Доклад о субсидировании расплодения. Новая экономика климата (<http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf>)

¹⁸ UN-Habitat (2013). Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity./Улицы как общественное пространство и фактор процветания города

¹⁹ UN-Habitat (2015). Urban Finance for City Leaders, Urban Morphology Institute (forthcoming)/Городские финансы для руководителей городов. Институт городской морфологии. (ожидается)

«Хабитат III. Исследовательские доклады» подготовлены Рабочей группой ООН по подготовке Хабитат III, специальной группой, сформированной агентствами и программами, входящими в ООН и работающими над тематикой Новой повестки дня развития городов. Исследовательские доклады были утверждены во время специального совещания Рабочей группы ООН, состоявшегося в Нью-Йорке с 26 по 29 мая 2015 года.

Настоящий Исследовательский доклад подготовлен под руководством ООН-Хабитат при участии со стороны УО-ПООН (Управление обслуживания проектов ООН), Конвенции о биологическом разнообразии, ЮНЕСКО и Бюро ООН-по снижению риска бедствий.

Перевод исследовательских документов на русский язык был поддержан Правительством Российской Федерации.