

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General

13 June 2016

Russian

Original: English

**Подготовительный комитет Конференции  
Организации Объединенных Наций  
по жилью и устойчивому городскому  
развитию (Хабитат III)**

Третья сессия

Сурабая, Индонезия, 25–27 июля 2016 года

**Установочный документ № 6: стратегии  
пространственного развития городов:  
земельный рынок и сегрегация\*****Записка секретариата**

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) препровождает настоящим установочный документ под названием «Стратегии пространственного развития городов: земельный рынок и сегрегация», подготовленный членами Группы по вопросам политики 6.

Каждая из групп «Хабитат III» по вопросам политики совместно возглавляется двумя международными организациями, а в ее состав входит до 20 экспертов, выступающих в индивидуальном качестве и занятых в самых разных сферах, включая академические круги, правительственные структуры, гражданское общество и другие региональные и международные органы.

С составом Группы по вопросам политики 6 и рамочными параметрами для ее установочного документа можно ознакомиться по адресу: [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).

\* Настоящий документ публикуется без официальной корректуры.



## **Установочный документ 6: стратегии пространственного развития городов: земельный рынок и сегрегация**

### **Резюме**

Принцип, которым руководствовались авторы настоящего документа, состоит в том, что организация пространства неотделима от работы, направленной на достижение устойчивого развития. Неравенство, являющееся предметом растущей обеспокоенности большинства стран и международного сообщества, проявляется в физической сегрегации различных групп населения по уровню дохода, социальному положению и этническому происхождению и в неадекватных условиях, в которых приходится жить и работать городской бедноте. Негативные внешние факторы, обусловленные беспорядочным ростом городов и неадекватным планированием, в частности «расползанием» городов, загрязнением окружающей среды и автомобильными пробками, невероятно затрудняют выполнение городами своей функции, заключающейся в привлечении инвестиций, создании рабочих мест и обеспечении устойчивого роста. Физическое разделение города на такие отдельные функциональные зоны, как деловой центр, промышленная зона и жилые районы, порождает депрессивное настроение, отчуждение и чувство небезопасности. Бесконтрольное функционирование земельных рынков лишь усиливает тенденцию к созданию физических барьеров между городской элитой и остальной частью городского населения. Разрастание городов и малая плотность застройки вступают в противоречие с сохранением важнейшей роли пригородных и сельских районов, которые кормят крупные городские центры и обеспечивают сельским жителям устойчивые средства к существованию. И наконец, эта модель физической планировки является одной из основных причин ухудшения состояния окружающей среды и серьезным источником выбросов CO<sub>2</sub>, которых образуется значительно больше, чем в случае более разумных моделей пространственного планирования городов.

Наконец-то мир начинает сознавать важность устойчивого развития городов. Частично это объясняется тем, что в средствах массовой информации обращается внимание на тот факт, что впервые в истории планеты число людей, живущих в городских районах, составляет большинство населения мира. Кроме того, согласно прогнозам Организации Объединенных Наций, более девяти десятых общего прироста населения мира в середине этого столетия будут жить в городах нынешнего развивающегося мира. Это внимание и эти прогнозы находят свое отражение в том, что в Повестке дня в области устойчивого развития на период по 2030 года 17 целей в области устойчивого развития и 10 ее целевых показателей посвящены тому, чтобы сделать города открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми.

В то же время в настоящем документе проводится мысль о том, что эта цель, а также приостановление негативных тенденций, о которых идет речь выше, могут быть достигнуты только за счет применения энергичных и дальновидных «стратегий пространственного планирования городов». Они должны быть энергичными потому, что существуют мощные силы, которые заинтересованы в сохранении статуса кво. А дальновидными они должны быть по той причине, что для участия и поддержки со стороны людей и тех, кто мечтает о

справедливом и достойном будущем для всех, необходимо иметь смелый и вдохновляющий план совершенствования структуры города и организации городской жизни.

Группа по вопросам политики выделила шесть основных задач, которые необходимо решить для формирования эффективных и действенных составных элементов предлагаемых стратегий пространственного планирования городов. Речь идет о:

- a) форме и структуре городов и территорий;
- b) земельной политике как инструменте содействия достижению справедливости и обеспечению ресурсов;
- c) доступе к благам урбанизации;
- d) координации планов и стратегий различного уровня и действий разных секторов,
- e) выделении и распределении удобных зеленых зон и общественных мест;
- f) знаниях в отношении сбалансированных стратегий развития территорий и пространственного планирования городов.

Руководствуясь этим выбором и приведенными выше соображениями, Группа по вопросам политики завершила настоящий доклад, сформулировав ряд основных мыслей, приведенных ниже. Группа стремилась изложить их так, чтобы каждый мог легко понять и, желательнее, поддержать цели, подробно описанные в основной части документа.

#### 1. Стратегии пространственного планирования городов

Продуманная организация физического пространства является залогом устойчивого развития городов и территорий. Ее успешное воплощение в жизнь возможно на основе реализации справедливых и всеобъемлющих стратегий пространственного планирования городов.

#### 2. Проектирование устойчивого города

Компактная застройка и перепланировка города с учетом потребностей человека — вот основа для того, чтобы все могли пользоваться благами городской жизни, для удовлетворения базовых потребностей, динамично развивающейся экономики и охраны окружающей среды.

#### 3. Использование земельных рынков для борьбы с сегрегацией

С помощью соответствующих мер в области законодательства и планирования можно сделать так, чтобы часть богатства, создаваемого в процессе урбанизации, использовалась в общих интересах, что обеспечивало бы гарантию имущественных прав и доступность земельных ресурсов и услуг и позволяло бороться с физической и социальной сегрегацией городов и улучшать условия жизни городской бедноты.

#### 4. Обеспечение доступа к благам урбанизации для всех

Стратегии в области урбанизации должны гарантировать, чтобы благами и услугами, которые может предложить город, пользовались все, незави-

симо от уровня дохода, образа жизни, места жительства и вида и размера населенного пункта.

5. Интеграция уровней, масштабов и субъектов планирования

Интеграция планов различного уровня, секторов и программ развития городских и сельских районов имеет огромное значение для успешной реализации стратегий пространственного планирования городов. Для достижения этой цели существуют полезные инструменты, в том числе Международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования.

6. Формирование города вокруг зеленых зон и мест общего пользования

Зеленые зоны и общественное пространство — это то, что определяет самобытность и характер города, отражает его физическую структуру и формирует линию его жизни: досуг, мобильность, взаимодействие и сплоченность.

7. Глобальный диалог по вопросам устойчивого планирования

Продолжение глобального диалога по вопросам устойчивого пространственного планирования городов и сельских районов будет иметь огромное значение для успешного осуществления Новой программы развития городов и достижения целей в области устойчивого развития. Процессы, начатые на Хабитат III, вполне можно успешно преобразовать в постоянную деятельность, направленную на установление связей и обмен идеями, опытом, информацией и передовой практикой.

В разделе I документа (Концепция и характер вклада программного документа в реализацию Новой программы развития городов) приводится описание проблемы, стоящей перед быстро урбанизируемым миром. В этом разделе излагаются основные принципы, которые связывают установочный документ с Новой программой развития городов, и стратегии пространственного планирования городов определяются как основной элемент в деле достижения устойчивого развития городов и территорий.

Во разделе II документа (Стратегические задачи) говорится о шести вышеупомянутых основных элементах, которые, по мнению Группы по вопросам политики, имеют важное значение для разработки и осуществления успешных стратегий пространственного планирования городов, и излагаются факторы и трудности, мешающие их эффективной реализации.

В разделе III документа (Приоритетность стратегических альтернатив) определяются стратегические приоритеты и приводятся важнейшие рекомендации, необходимые для преобразования шести вышеупомянутых элементов в жизнеспособные стратегии пространственного планирования городов.

Группа по вопросам политики признает необходимость информирования всех слоев общества и активных партнеров об осуществлении Новой программы развития городов. В то же время в разделе IV документа (Основные субъекты действий) определяются именно те субъекты, которые призваны сыграть основную роль в разработке и осуществлении стратегий пространственного планирования городов и обеспечении контроля за их реализацией, начиная с местных органов власти.

В разделе V документа (Разработка и осуществление стратегий и контроль за их реализацией) рассматриваются основные аспекты реализации шести компонентов стратегий пространственного планирования городов, о которых шла речь раньше. В части, посвященной механизмам финансирования, подчеркивается важность позитивной связи между эффективными стратегиями в этой области, предлагается в приоритетном порядке наметить и выполнить конкретные стратегические задачи и рассматриваются возможные способы мобилизации средств для достижения целей Конференции в области развития городов. В части, посвященной контролю, подчеркивается, что цели в области устойчивого развития, и особенно цель 11, представляют собой действенный глобальный критерий для оценки того, что сделано городами и территориями для улучшения условий жизни для всех. Эффективные стратегии пространственной планировки городов требуют применения в процессе планирования принципов транспарентности и подотчетности, что, в свою очередь, требует наличия достоверных, открытых и легкодоступных данных. В этой связи обнадеживает наличие свободного доступа к геопространственной информации, получаемой с помощью средств дистанционного зондирования.

В заключительном разделе (Заключение) излагаются семь основных мыслей, выработанных в ходе работы Группы по вопросам политики.

## **I. Концепция и характер вклада программного документа в реализацию Новой программы развития городов**

1. Новая программа развития городов, основанная на эффективных стратегиях пространственного планирования, поможет улучшить ряд нынешних и прогнозируемых социальных, экономических и экологических условий в мире, 54 процента населения которого в 2016 году проживало в городах, и этот показатель в течение следующих 20 лет возрастет до 66 процентов. К числу наиболее актуальных глобальных проблем относятся нищета, неравенство и деградация окружающей среды. В пространственном отношении эти проблемы проявляются в городах и на прилегающих к ним территориях в виде разрастания неорганизованных поселений и трущоб, в которых отсутствуют основные услуги, бессистемного распространения городской застройки на районы, где строить жилье опасно, или плодородные сельскохозяйственные земли, несбалансированного обустройства территорий, плохо связанных между собой в инфраструктурном плане, экосистем, находящихся под угрозой, истощения природных ресурсов и утраты биоразнообразия.

2. Тот факт, что в своем докладе за 2015 год о глобальных источниках риска Всемирный экономический форум назвал «недостатки в планировании городов фактором риска, порождающим социальные, экологические и медицинские проблемы», и что, согласно оценке, в 2012 году 60 процентов антропогенной среды, которая должна существовать в 2030 году, еще предстоит создать<sup>1</sup>, объясняет, почему в настоящем документе столь пристальное внимание уделяется проектированию и регулированию формы и структуры городов и территорий.

---

<sup>1</sup> Приведенная в тематическом документе 8 цитата из документа, подготовленного в 2012 году секретариатом Конвенции о биологическом разнообразии.

3. Пытаясь обрисовать действенные стратегии пространственного планирования, которые предполагают применение комплексных и справедливых процессов принятия решений по вопросам устойчивого развития городов, авторы настоящего документа основываются на исходных посылах Новой программы развития городов. Эти послышки включают: использование правозащитных подходов, предшествующего опыта и согласованных формулировок из ранее заключенных соглашений Организации Объединенных Наций; ее всеобщую применимость, что позволяет рассчитывать на ее принятие государствами-членами, исходя из их соответствующих ценностей и условий; ее приверженность принципам солидарности и партнерства в качестве важнейших элементов в процессе ее разработки, осуществления и оценки; и убежденность в том, что достижение устойчивого развития городов возможно только благодаря осуществлению программы энергичных действий, содержащей положения, касающиеся управления, законодательства, финансирования, контроля и повышения осведомленности. В частности, авторы настоящего документа руководствовались основными принципами и рекомендациями, содержащимися в документе «Преобразование нашего мира», в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, включая цель 11 (сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми), а также соответствующими целями и Международными руководящими принципами, касающимися городского и территориального планирования (UN-Habitat 2015a).

4. Действенные стратегии пространственного планирования городов должны быть направлены на решение следующих шести проблем современного мира:

- a) неустойчивая форма и структура городов и территорий;
- b) земельные ресурсы: неиспользование земельной политики как инструмента содействия обеспечению справедливости и мобилизации ресурсов;
- c) отсутствие адекватного доступа к благам урбанизации;
- d) плохая координация планов и стратегий различного уровня и действий разных секторов;
- e) неадекватное и неравномерное выделение и распределение удобных зеленых зон и общественного пространства;
- f) несогласованность и разрозненность знаний в отношении сбалансированных стратегий развития территорий и пространственного планирования городов.

5. Для решения этих проблем необходимы разработанные и осуществляемые на широкой основе четкие стратегии пространственного планирования городов, в которых главное внимание уделялось бы устойчивому использованию земли и пространства, предоставлению основных услуг и справедливому функционированию земельных рынков. Примеры таких стратегий включают разработку национальной градостроительной политики, призванной обеспечить сбалансированное развитие территорий в стране, разработку региональных и городских планов (подкрепленных стратегическими руководствами, физическими картами и планами, касающимися совершенствования землепользования, создания мест общего пользования и развития транспорта, и

положениями о реализации этих планов, увязанными с выделением средств на инвестирование в инфраструктуру), применение механизмов использования в общих интересах дохода, образующегося за счет роста стоимости земли в результате государственных инвестиций в инфраструктуру.

6. Этот процесс потребует наделяния общин надлежащими полномочиями посредством выявления и юридического признания ролей, прав и обязанностей основных действующих лиц в соответствующей сфере управления и гражданского общества, а также согласования интересов национальных, региональных и местных органов власти и расширения партнерских связей между заинтересованными сторонами, не ограничиваясь при этом юрисдикционными барьерами и отдельными областями знаний.

7. Эффективное выполнение этих рекомендаций требует адресного финансирования и мер контроля на основе приумножения знаний и обмена информацией.

8. Стратегии пространственного планирования городов являются залогом осуществления Новой программы развития городов. Они призваны решить, в частности, проблему социальной сегрегации, порожденную нынешним характером функционирования рынков земельной собственности в городах, и повысить роль пространственного планирования как инструмента комплексного и устойчивого развития городов.

9. Тем не менее при рассмотрении этих вопросов необходимо также учитывать тесно взаимосвязанные проблемы, которые могут возникать в конкретных случаях. К числу таких проблем относятся неразвитое законодательство, слабая система управления, включая отсутствие достаточной политической воли и направляющей силы, слабое соблюдение принципа верховенства права, отсутствие транспарентности и подотчетности в сфере приобретения и освоения земельных участков, неиспользование дохода от роста стоимости земли в результате инвестирования государственных средств в инфраструктуру, сбой и спекуляции на земельном рынке, раздробленность механизмов планирования, бесконтрольное «расползание» городов, а также неэффективность систем регистрации и кадастрового учета земель.

10. С учетом этих моментов стратегии пространственного планирования городов можно определить как «стратегии пространственного планирования, которые направлены на укрепление социальной и пространственной интеграции и преодоления разобщенности в городах посредством совершенствования форм и систем городов на основе содействия развитию социально диверсифицированных районов, повышения доступности работы, предоставления возможности приобретения обустроенных земельных участков по доступным ценам, а также создания качественных мест общего пользования, включая достаточное количество зеленых зон».

11. Стратегии пространственного планирования являются результатом процессов, предполагающих широкое участие заинтересованных сторон. Они требуют наличия хорошо функционирующих механизмов управления. Они должны отражать ценности и приоритеты людей, а также способствовать созданию и совершенствованию институтов, призванных содействовать практическим действиям в деле достижения устойчивого развития.

12. Стратегии пространственного планирования играют чрезвычайно важную роль в деле достижения устойчивого развития, поскольку они направлены на сохранение земельных ресурсов, охрану окружающей среды и организацию пространства таким образом, чтобы свести к минимуму образование отходов и использование энергии и гарантировать адекватные условия жизни и работы для всех, независимо от социально-экономического статуса.

13. Стратегии пространственного планирования городов, направленные на обеспечение устойчивости, предусматривают и требуют наличия стратегических рекомендаций, физических планов и карт (например, в области землепользования, жилищного строительства, транспорта и охраны окружающей среды), регулирования вопросов строительства социального жилья и соответствующего землепользования, стратегических механизмов планирования и осуществления, а также организационной структуры, которая способствовала бы достижению устойчивого развития (UN-Habitat 2015a).

14. Стратегии пространственного планирования городов предполагают наличие следующих четырех основных элементов: а) правовой базы (т.е. конституции, уставов, предписаний и кодексов); б) организации (в частности, структурной организации, под которой подразумевается, например, определение обязанностей таких субъектов, как министерства, суды, технические учреждения на национальном, региональном и местном уровнях, а также организации процедурного характера, что означает, среди прочего, организацию процессов планирования, осуществления и контроля); в) стратегических планов и проектов благоустройства городов (т.е. наличие национальной политики в области урбанизации; планов и программ на уровне регионов/мегаполисов, городов и отдельных районов, включая стратегическую оценку состояния окружающей среды); и д) механизмов осуществления, включая финансирование.

## **Руководящие принципы**

### **1. Новая программа развития городов будет основываться на правозащитных подходах**

15. В единодушно принятых Венской декларации и Программе действий подчеркивается, что демократия, развитие и уважение прав человека и основных свобод взаимосвязаны и взаимно подкрепляют друг друга. Нормами в области прав человека, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека и других международных правозащитных документах, и вытекающими отсюда принципами следует руководствоваться во всей деятельности и программах во всех секторах и на всех этапах планирования и, прежде всего, комплексного планирования и подготовки соответствующих документов, касающихся содержания, оформления и разработки стратегий пространственного планирования городов.

### **2. Новая программа развития городов будет основываться на предшествующем опыте и согласованных формулировках ранее разработанных документов Организации Объединенных Наций**

16. Программа воплотит в себе наследие Повестки дня Хабитат, а также принятые относительно недавно глобальные соглашения, некоторые из которых непосредственно посвящены городам и населенным пунктам, а некоторые



предполагают разработку и осуществление стратегий пространственного планирования городов в качестве необходимой меры для обеспечения их успеха. В первую очередь в их числе следует упомянуть Рамочную программу развития на период до 2030 года, особенно цель 11 в области устойчивого развития и основные целевые показатели. Например, реализация примерно 69 процентов целевых показателей требует принятия мер на местном уровне.

### **3. Новая программа развития городов будет применима во всех странах мира**

17. Новая программа развития городов будет применима во всех странах мира и будет содержать конкретные рекомендации для государств-членов по вопросам урбанизации, при этом допускается возможность ее адаптации к национальным условиям с учетом местных потребностей, уровней развития и других контекстуальных моментов.

### **4. Субсидиарность и партнерство являются важнейшими элементами в процессе разработки, осуществления и оценки Новой программы развития городов**

18. В Новой программе развития городов признается важное значение субсидиарности и партнерства в процессе разработки, подготовки и осуществления стратегий пространственного планирования городов — в ней предполагается, что каждый уровень руководства и каждая сфера управления сыграет определенную роль в реализации стратегий пространственного планирования городов, как говорилось об этом выше. Это повышает значение многосторонних партнерств — вертикальных, горизонтальных, межюрисдикционных и междисциплинарных — с четким определением прав и обязанностей в процессе разработки и осуществления стратегий пространственного планирования городов в рамках Новой программы развития городов.

### **5. Источником информации для Новой программы развития городов должны быть фактологические исследования на основе знаний, экспертных оценок и опыта различных заинтересованных сторон**

19. Обязательство сформировать механизмы в поддержку разработки политики, основанной на знаниях, экспертных оценках и опыте различных заинтересованных сторон имеет огромное значение для разработки, осуществления и мониторинга/оценки Новой программы развития городов.

20. На этот момент неоднократно указывалось в Международных руководящих принципах, касающихся городского и территориального планирования, в которых содержатся призыв к «развитию научных знаний в области планирования городов и территорий» (стр. 12) и многочисленные ссылки на необходимость «разработки новых инструментов и механизмов передачи знаний между странами и секторами с целью содействовать комплексному стратегическому планированию, основанному на широком участии», и «преобразования предположений и прогнозов в альтернативные планы и сценарии, облегчающие принятие политических решений» (стр. 26).

## II. Стратегические задачи

### A. Неустойчивая форма и структура городов и территорий

21. Как отмечается в тематических документах 8, 9, 10 и 11 Хабитат III и других документах<sup>2</sup>, нынешние модели городского развития ставят перед нами пять задач, связанных с формой и структурой городов и территорий, задач, решением которых нынешние системы управления не занимаются. В результате снижается эффективность экономики, что усиливает неравенство и создает угрозу окружающей среде<sup>3</sup>. В этой связи возникают следующие проблемы: а) неэффективное использование земли, в пространственном плане проявляющееся во все большем разрастании городов в мире и соответствующем сокращении плотности населения<sup>4</sup>, явление, которое, среди прочего, ведет к увеличению расходов на транспорт, водоснабжение, санитарию и гигиену, к уменьшению экономических выгод агломерации, деградации экосистемных услуг и снижению жизнестойкости (Litman 2015); б) сопутствующий рост необслуживаемых неорганизованных поселений, зачастую в районах повышенного риска, в развивающихся странах<sup>5</sup> и отток населения из центральных городов в развитых странах; в) недостаточно сбалансированный и комплексный подход к развитию или отсутствие четкой согласованности в развитии городских и сельских районов, что усугубляется игнорированием проблем малых и средних городов и отсутствием механизмов планирования и управления; г) отсутствие адекватных, хорошо спроектированных общественных мест на всех уровнях — национальном, региональном, местном и районном, — которые необходимы для размещения транспортной инфраструктуры, систем водоснабжения и канализации и таких объектов социального назначения, как школы и поликлиники, и для создания общественных парков для общения, отдыха и досуга населения;

<sup>2</sup> Целевая группа Организации Объединенных Наций по Хабитат III 2015с; Целевая группа Организации Объединенных Наций по Хабитат III 2015d; Целевая группа Организации Объединенных Наций по Хабитат III 2015а; Целевая группа Организации Объединенных Наций по Хабитат III 2015b и см., например, Angel et al. 2010.

<sup>3</sup> См. «Неадекватное планирование и плохая инфраструктура могут стать причиной снижения производительности предприятия на 40 процентов» (Целевая группа Организации Объединенных Наций по Хабитат III 2015с, стр. 1) и «во всем мире отмечается недостаточная осведомленность о динамике развития малых и средних городов, в которых проживает половина городского населения земного шара, что превращает их в недостающее звено в понимании динамики взаимодействия между городом и деревней» (Целевая группа Организации Объединенных Наций по Хабитат III 2015а, стр. 3).

<sup>4</sup> «В развивающихся странах в среднем в шести из семи городов уменьшилась плотность населения, а в городах с более высоким уровнем дохода двукратное увеличение дохода на душу населения сопровождается сокращением средней плотности населения на 40 процентов. Издержки, связанные с «расползанием» городов, только в Соединенных Штатах, по оценке, составляют 400 млрд. долл. США в год главным образом из-за увеличения расходов на инфраструктуру, коммунальные услуги и транспорт» (Целевая группа Организации Объединенных Наций по Хабитат III 2015с, стр. 2).

<sup>5</sup> См. тематический документ 8 о пространственном планировании и проектировании городов и территорий, стр. 2 «отсутствие достаточного количества хорошо связанных между собой обустроенных участков явилось одной из причин роста неформальной урбанизации, в результате чего более 61 процента жителей в странах Африки к югу от Сахары, 24 процента жителей Латинской Америки и 30 процентов жителей Азии неофициально занимают земельные участки, зачастую в районах повышенного риска».

е) отсутствие внимания к таким возможным решениям городских проблем, которые позволили бы обеспечить одновременно необходимое качество жизни, социальную гармонию и экономическую жизнестойкость и свести к минимуму негативное воздействие на окружающую среду.

22. В большинстве стран характер урбанизации носит неустойчивый характер. Степень использования земли на душу населения значительно превышает норму (UN-Habitat 2015c, fig. 1), новый образ жизни сопровождается чрезмерным потреблением невозобновляемых ресурсов, и это чрезмерное потребление, не говоря уже об улучшении условий жизни для всех, лишь усиливает неравенство между имущими и неимущими.

23. Одним из ключевых факторов, порождающих эти неустойчивые тенденции, является форма и структура нынешних моделей урбанизации, т.е. то, как в процессе урбанизации используется пространство. Мегалополисы, крупные и средние города разрастаются, глубоко проникая в прилегающие сельские районы. Приобретаются крупные площади сельскохозяйственных земель, которые делятся на участки и застраиваются, при этом доходы зачастую идут недобросовестным предпринимателям, а обязанность обеспечивать базовую инфраструктуру, общественный транспорт и важнейшие виды обслуживания ложится на местные органы власти. Отдельно стоящие жилые дома потребляют много энергии, а очень низкая плотность большинства новых застроек не способствует развитию общественного транспорта и вынуждает пользоваться частными средствами передвижения для доступа к товарам и услугам. Удаленность жилья и плохая работа общественного транспорта наиболее серьезно сказываются на детях, молодежи, женщинах и престарелых. Многие новые застройки принимают форму так называемых «охраняемых резиденций», анклавов, огороженных стенами и заборами. Их можно назвать примерами «добровольной сегрегации». С другой стороны, более бедные жители вынуждены селиться в плохо обслуживаемых районах, все более удаляющихся от городов, или жить в трущобах и других несанкционированных неофициальных поселениях. Это — форма «вынужденной сегрегации»: здесь воспроизводятся механизмы «охраняемых резиденций», но выступают они как клеймо позора, а не как признак избранности и социального статуса. С экономической точки зрения «ползучая» урбанизация требует значительно больших эксплуатационных затрат на создание и обслуживание инфраструктуры, с одной стороны, и на транспорт и поддержание физической связи, с другой. Издержки, обусловленные лишь автомобильными пробками, оборачиваются огромным бременем для сельской, городской и национальной экономики. Многие фермеры, ведущие натуральное хозяйство, бывают буквально сметены этим процессом, что имеет два негативных последствия: возобновление миграции из сельских районов в города и утрату близлежащих здоровых источников продовольствия для города.

24. Аналогичные проблемы возникают при осуществлении городских проектов реконструкции в уже существующих городах, где хорошо спланированные и спроектированные старые районы зачастую заменяются дорогостоящими и эксклюзивными застройками, не учитывающими реальные потребности человека и порождающими новую сегрегацию. Эти проекты показывают, как компактность и плотность застройки, хоть и являются желательными факторами, сами по себе не гарантируют создания справедливого и устойчивого города, о котором мечтают городские жители.

25. Усилия, направленные на то, чтобы планировка нового городского пространства осуществлялась с учетом социальных, экономических и природоохранных факторов, зачастую напрасно тратятся на преодоление напора и натиска этой жесткой модели урбанизации. Разумеется, рыночные модели урбанизации нельзя рассматривать в качестве надежного способа обеспечения устойчивого будущего городов. Их необходимо сдерживать и регулировать посредством разумных государственных стратегий и программ пространственной планировки, предусматривающих наиболее энергоэффективные, экологически безвредные и социально ответственные формы использования пространства с учетом интересов экономического роста.

## **В. Земельные ресурсы: неиспользование земельной политики как инструмента содействия обеспечению справедливости и мобилизации ресурсов**

26. В городах третьего мира обычно две трети населения не могут позволить себе приобрести жилье на официальном рынке, и частные строительные компании предпочитают иметь дело с более состоятельными группами населения. В этих городах примерно 90 процентов лиц, испытывающих дефицит жилья, приходится на семьи, относящиеся к нижним, седьмым децилям распределения доходов. Нуждающиеся в финансовых ресурсах местные органы власти, стремясь укрепить свою экономическую базу, как правило, вкладывают государственные средства в инфраструктуру и услуги в отдельных районах, привлекательных для бизнеса и более квалифицированной рабочей силы. Поскольку доступные по цене (недорогие) участки земли имеются только в районах, где расходы на поездки («периферийные» издержки) высоки, где городская инфраструктура и услуги отсутствуют и где строительство зачастую сопряжено с риском (в связи с правовой неопределенностью или такими особенностями местности, как крутые склоны, вероятность наводнений и т.д.), люди с низким доходом, живущие в таких районах, как правило, лишены возможности пользоваться благами урбанизации. Таким образом, характерная структура городов третьего мира с районами, которые, казалось бы, не имеют аналогов, встречается и в развитых странах рядом с состоятельными кварталами, и в большинстве из этих районов отсутствуют адекватные основные услуги, канализация, мощные улицы, медицинские центры (большая редкость) и другие удобства подобного рода.

27. В большинстве городов мира основным институтом/механизмом, с помощью которого осуществляется распределение земель, является земельный рынок. Процесс прост: домашние хозяйства и предприятия, которые в состоянии заплатить за земельные участки, обладающие желаемыми атрибутами (например, обслуживанием хорошего качества, благоприятной средой, доступностью и безопасным и привлекательным соседством), имеют больший шанс приобрести такие участки. Процесс, в ходе которого земля приобретает разными социальными группами, воспроизводит сам себя в том смысле, что семьи с более высоким доходом предпочитают жить отдельно от менее обеспеченных групп и готовы и могут заплатить большую цену за имущество, которое гарантирует им желаемое «хорошее соседство», а также вспомогательную городскую инфраструктуру и услуги, в которых они нуждаются. Возникающая таким образом социальная изоляция является *prima facie* результатом законного процесса, ко-

торый как таковой не зависит от умышленного искажения рыночных цен. В итоге, хотя все вроде бы законно с рыночной точки зрения, кажущаяся способность земельных рынков быть «нейтральными» в обеспечении справедливого и эффективного распределения земель между всеми пользователями представляется сомнительной. По сути дела, подобные последствия функционирования земельного рынка могут проявляться и в случаях, когда на стоимость земли оказывают влияние действия государства. Речь идет о случаях, когда государство обеспечивает городскую инфраструктуру и услуги или вводит зонирование и принимает другие меры по регулированию землепользования с целью нейтрализовать или регулировать влияние негативных или позитивных внешних факторов.

28. Кроме того, поскольку имущественные налоги в районах, где земля стоит дороже, обычно выше и поскольку группы с более высоким уровнем доходов оказывают большее влияние на политику на местном уровне, государственные инвестиции в развитие городской инфраструктуры и услуг, как правило, направляются именно в такие районы. В результате во многих странах хорошо обслуживаемые и благоприятные районы соседствуют бок о бок с районами, в которых отсутствуют самые элементарные услуги и объекты инфраструктуры. Эти контрасты проявляются в огромном различии цен на землю, а также, что более важно, отражают структурную неспособность рынка обеспечить достаточное предложение обустроенных земельных участков по доступным ценам, особенно для тех, кто больше всего в этом нуждается.

29. По сути дела, обустроенные земельные участки в городах развивающихся стран, как правило, стоят относительно (а иногда и в абсолютном выражении) дороже, чем в городах развитых стран.

30. Таким образом, чтобы сократить долю расходов, приходящуюся на покупку земли, и с учетом платежеспособности пользователей, в программах социального жилья предпочтение отдается периферийным районам и проектам, что зачастую приводит к возведению крупных спальных кварталов, характеризующихся относительно плохо налаженной работой городских служб.

31. Кроме того, плохо спланированные и плохо обслуживаемые частные застройки «расползающихся» городов зачастую оборачиваются увеличением стоимости инфраструктуры и услуг для более широкой городской территории, частью которой они являются.

32. Альтернативное «решение» проблемы социального жилья, заключающееся в благоустройстве уже существующих неофициальных поселений, расположенных ближе к центру города, в форме корректирующих программ упорядочения, как правило, обходится в два-три раза дороже, чем создание городской инфраструктуры и сети услуг на новом месте на окраине города. Хотя подобные программы имеют явные достоинства, вполне реальная проблема состоит в том, что семьи, переселяющиеся в такое улучшенное жилье, могут подвергаться относительной эксплуатации со стороны домовладельцев, некоторые из которых ранее, возможно, были обычными арендаторами (в результате чего число арендодателей удваивается). Это зачастую приводит к перенаселенности жилищ в обычно непригодных для строительства местах (на склонах холмов, на неустойчивой почве и т.д.), что само по себе усиливает пространственную изоляцию социальных групп и может усугубить экологические риски.

33. Все эти соображения со всей очевидностью подчеркивают важную роль хорошо продуманной пространственной планировки.

34. Задача состоит в том, чтобы разорвать порочный круг социальной изоляции, которая возникает под влиянием упомянутых выше процессов, происходящих на земельно-имущественных рынках. Применение традиционных государственных подходов, заключающихся в застройке крупных участков земли, расположенных в центре города (земли, приобретенной государством, казенной земли и т.д.), зачастую приводит к образованию новых гетто со всеми вытекающими отсюда хорошо известными негативными последствиями. Альтернативные программы, предусматривающие использование под социальное жилье незастроенных районов города, как правило, заканчиваются тем, что эти места бывают очень быстро «колонизованы» соседями с более высоким уровнем дохода. Попытки контролировать сделки для обеспечения того, чтобы эти районы, как первоначально намечалось, использовались исключительно для жильцов с низким уровнем дохода, обычно заканчиваются неудачей.

35. Поэтому надо сделать так, чтобы, сохраняя институт земельного рынка и связанные с этим права собственности на землю, ограничить влияние землевладельцев, которые обычно стремятся закрепить за собой те формы землепользования, которые дают им наибольшую прибыль, но при этом препятствуют развитию более социально приемлемых форм использования земли.

36. С другой стороны, приобретение земли государством сопряжено с ростом расходов, и управляемые государством процессы распределения земли могут также повлечь за собой большие издержки и не защищены от коррупции и других форм политических манипуляций. Кроме того, важно укрепить финансовые возможности государственного сектора, чтобы он мог управлять процессом развития городов, особенно когда речь заходит о создании городской инфраструктуры и сети услуг.

37. И наконец, что не менее важно, согласованная стратегия пространственного планирования землепользования должна учитывать социальные издержки и выгоды публичного поощрения строительства социального жилья на недорогих земельных участках и обеспечивать максимально эффективное использование относительно ограниченных государственных средств. В данном случае главный вопрос состоит в том, как наилучшим образом субсидировать строительство социального жилья в более «открытых» районах (возможно, при более высокой удельной стоимости единицы жилья, но лучшего качества) и как оценивать относительные преимущества использования доходов в результате роста стоимости земли в элитных застройках.

### **С. Отсутствие справедливого доступа к благам урбанизации**

38. Принцип справедливой пространственной планировки городов объединяет понятия социальной справедливости и пространства, а также концепции экологической справедливости и равенства. При этом следует учитывать соображения экологической устойчивости, а также пространственные последствия расовой дискриминации, возникающие вследствие применения этих моделей пространственной планировки, и их связь с загрязнением среды промышленными отходами, социально-экономической изоляцией и подверженностью стихийным бедствиям.

39. Развитые страны наиболее урбанизированы, и развивающиеся страны следуют их примеру. Быстрая урбанизация создает немалые проблемы, но ее можно также рассматривать как расширение возможностей, поскольку функция городов состоит главным образом в том, чтобы обеспечить разнообразие, выбор и массу возможностей для взаимодействия и преобразования, что проявляется в многообразных формах развития человека. Блага правильно спланированной урбанизации включают качественное обслуживание любого рода, разнообразие источников дохода, доступность возможностей для развития человеческого потенциала, социальное взаимодействие, досуг и участие в управлении. Качество жизни присутствует и должно обеспечиваться и в негородских (сельских) районах, но возможности для развития в большей степени являются следствием разнообразия и наличия большего выбора, присущих городской жизни.

40. Однако когда города дают возможность получать более высокий доход и за это зачастую приходится расплачиваться более высокой стоимостью жизни, когда в городах предоставляется более широкий выбор услуг, которые доступны не для всех, когда в жилых комплексах отсутствует то, что делает их пригодными для жилья, когда привычные виды транспорта недоступны, небезопасны и загрязняют воздух, то недостатки перевешивают преимущества. Это подчас является следствием плохого управления городами, отсутствия в системе городского планирования механизмов, которые определяли бы динамику их развития и преобразования (с точки зрения плотности населения, видов землепользования, городской структуры), и слабого общественного контроля за функциями планирования, защищенностью общественных и коллективных интересов и улучшением положения в долгосрочном плане.

41. Еще одним связанным с этим фактором, обуславливающим слабое и неэффективное городское планирование и управление, является приватизация городской застройки в черте города и в пригородах. Это проявляется в разных формах: от разрастания городов, что ведет к утрате сельскохозяйственных земель и экосистем, до незапланированной переполненности неофициальных поселений и сноса городских зданий/принудительного выселения жителей в отдельных частях города.

42. Вместо комплексного пространственного планирования происходит фрагментарное разрастание городов; изолированные мегапроекты для групп населения с высоким доходом принимают форму охраняемых резиденций и пригородных застроек, а для групп лиц со средним и низким уровнем дохода возводится несанкционированное жилье. Оба эти вида строительства осуществляются по частной инициативе в пригородных районах совершенно беспланово, без связи между собой и без какого-либо «государственного» контроля за созданием всех городских компонентов и комплексных сетей, включая связь между местами общего пользования, что является необходимым условием реализации возможностей урбанизации.

43. Пространственное планирование, зависящее от размера официального ВВП и ориентированное на использование автомобильного транспорта, сопряженного с выбросами двуокиси углерода, усугубляет эту проблему, лишая бедноту права пользоваться благами проживания в городе, усиливая социальную сегрегацию и препятствуя формированию социальной общности, которая ведет к экономическому процветанию и социальной терпимости. Следствием такого

планирования является истощение ресурсов, расточительное использование земли, энергии, времени и денег. Для бедноты это оборачивается бременем, которое ведет к их обнищанию/усугублению их нищеты<sup>6</sup>.

44. Сегрегация при планировании землепользования по-прежнему применяется во многих развивающихся странах, несмотря на факты, свидетельствующие о том, что она ведет к увеличению продолжительности поездок, росту потребления энергии, загрязнению воздуха и социальной изоляции вследствие плохой работы и дороговизны транспорта (общественных транспортных средств). Использование «стратегического планирования» не решило этих проблем в силу того, что ограниченное понимание роли пространственного планирования играет пагубную роль и продолжает вести к возникновению неустойчивых пространственных моделей.

45. Увеличивающийся разрыв между общим богатством, создаваемым городами, и его распределением оказывает негативное влияние на справедливое пользование благами урбанизации (UN-Habitat 2012). Неравенство в распределении государственных средств и административно-технической поддержки между городскими и сельскими районами является одной из основных причин миграции людей в города, которые всеяют надежду на улучшение жизни. В некоторых странах богатство, создаваемое в неформальном секторе экономики, остается непризнанным и поэтому существующие финансовые или административные механизмы не способствуют его росту (например, в Египте на неофициальную деятельность приходится 40 процентов продукта, создаваемого национальной экономикой).

46. Социальная и пространственная сегрегация зачастую повышает уязвимость людей/подверженность их риску в силу того, что в местах, где велика опасность экологических и стихийных бедствий, где отсутствуют развитые системы медицинской и чрезвычайной помощи, маргинализованное население легко может стать объектом манипуляций со стороны влиятельных кругов, стремящихся использовать группы лиц и отдельных людей для разжигания конфликтов и беспорядков.

47. Средства массовой информации и «законодатели моды» восхваляют неустойчивый стиль и образ жизни в городах, отдельные городские блага и в то же время порочат многочисленные проявления традиционной практики, в том числе «сельский» образ жизни, который, пожалуй, является более устойчивым с социальной, экономической и экологической точек зрения.

48. Хотя места общего пользования являются наиболее открытыми элементами городской структуры, заинтересованные стороны — как директивные органы, так и обычные пользователи/широкая общественность — плохо понимают преимущества застройки, центральное место в которой занимает общественное пространство. Проблема состоит в том, что нынешние потребители (покупающие или арендующие официальное и неофициальное жилье) не требуют у застройщиков создания качественных мест общего пользования. Дело здесь в невысоком уровне спроса на общественное пространство с точки зрения его количества, качества и разнообразных функций как признанного и неотъемлемого элемента адекватных условий жизни.

<sup>6</sup> Например, в Египте, 22 новых города, построенных за период после 1970-х годов, заселены лишь на 25 процентов.



49. В некоторых странах, где расплывчатые законы и предписания поощряют неформальный подход и не требуют подотчетности, такая неформальность в финансовом отношении выгодна правительствам, поскольку, с одной стороны, это позволяет экономить ассигнования на обустройство общественного пространства, услуги, транспорт и инфраструктуру, а с другой стороны, обеспечивает регулярный источник доходов, поступающих либо официально в виде «штрафов», либо неофициально через коррупцию (в форме вымогательства и взяток) (АУК — Школа глобальных проблем и государственной политики и Добровольцы Организации Объединенных Наций, 2013 год).

50. В процессе традиционного градостроительства не учитываются «индивидуальные особенности пространства», то есть социальные, культурные или психологические ценности городской структуры и общественных мест, и мало внимания уделяется разнообразию образов жизни, являющемуся характерной чертой, которая отличает жизнь в городе, независимо от его размера, от жизни в сельской местности. Кроме того, города являются также хранителями культурного наследия, на котором основывается национальная самобытность. В глобальной экономической модели прилагаются усилия по обеспечению учета соображений такого рода.

#### **D. Плохая координация планов и стратегий различного уровня и действий разных секторов**

51. Обычно существует предостаточно планов и программ, связанных с развитием городов и городских районов. В то же время в этой области имеется немало трудностей и проблем (UN-Habitat 2009). Во многих странах эти планы и программы не имеют под собой согласованной и прочной институциональной — то есть правовой и организационной — базы. Координация между секторальными планами слабая, а вертикальная и горизонтальная интеграция пространственной планировки остается задачей, которая зачастую не поддается успешному решению. Поэтому происходит дробление и дублирование усилий, при этом согласование целей особенно затруднено, если отсутствуют общие стратегии развития городов. Правовая база иногда слабо развита или даже устарела, что серьезно сказывается на осуществимости и реализации планов и программ. Связь с источниками и механизмами финансирования зачастую отсутствует, в результате чего планы и программы чаще используются как символы в политической борьбе и в популизме, а не как стратегические инструменты согласованного развития городов и городских районов. Чрезмерная централизация системы планирования городов является еще одним препятствием на пути разработки достаточно функциональных и учитывающих местные условия планов и программ. Зачастую на местах недостает соответствующих знаний или нет достаточного количества квалифицированных специалистов в области планирования городов. Эффективное пространственно-территориальное управление требует надлежащего распределения ролей, прав и обязанностей участников в связи с разработкой и осуществлением планов и стратегий. Во многих случаях практически во всех странах мира распределение и координация функций не отлажены или даже отсутствуют как по вертикали, т.е. между центральными, региональными и местными органами власти, так и по горизонтали — между учреждениями, ответственными за такие составляющие городского хозяйства, как жилой фонд, транспорт и окружающая среда. Во

многих местах также отсутствует достаточное число подготовленных специалистов, способных решать эту задачу<sup>7</sup>. Наиболее серьезным пробелом является отсутствие национальной политики, а также законодательных и административных структур, занимающихся вопросами стратегии развития городов<sup>8</sup>.

52. Традиционная нисходящая иерархическая структура государственных систем пространственного планирования становится все менее эффективной с точки зрения решения управленческих задач на основе широкого участия при содействии конкретных подразделений и отделов/секторов государственных учреждений, а также создания сетей и вовлечения в эту работу представителей неправительственных организаций, деловых кругов и гражданского общества при соответствующем распределении полномочий и обязанностей.

53. Практика пространственного планирования страдает от фрагментации инструментов планирования, чрезмерного упрощения политики, несогласованности целей и планов, отсутствия национальной политики в поддержку планирования городов, нестыковок между государственным финансированием и действующими планами и ограниченной способности местных органов власти изыскивать ресурсы. Без твердой национальной политики в области пространственного планирования и в отсутствие инструментов и ресурсов для ее осуществления на местах планирование, особенно на местном уровне, подвержено и отдается на откуп экономическому влиянию крупных, зачастую многонациональных компаний, которые нередко руководствуются продвижением своих собственных интересов, без учета экологических и социальных последствий своих действий, и которые требуют, чтобы государство несло дополнительные расходы, связанные с созданием инфраструктурных объектов и принятием компенсационных мер.

54. Таким образом, проблемами в этой области являются: фрагментация инструментов планирования, чрезмерное упрощение политики, несогласованность целей и планов, отсутствие национальной политики в поддержку планирования городов, нестыковки между государственным финансированием и действующими планами, ограниченная способность местных органов власти изыскивать ресурсы.

55. Дело не только в отсутствии надлежащего распределения — по вертикали и по горизонтали — ролей, прав и обязанностей в связи с разработкой и осуществлением планов и стратегий, но и в том, что во многих случаях не хватает квалифицированных специалистов для выполнения этой задачи. Главным пробелом является отсутствие национальной политики и законодательных и адми-

---

<sup>7</sup> См. тематический документ 8, стр. 2. «Во многих развивающихся регионах ощущается нехватка специалистов по городскому и пространственному планированию; так, в некоторых странах Африки на 100 000 человек приходится 0,97 дипломированных специалистов, а в Индии 0,23. Для сравнения: в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии этот показатель составляет 37,63, а в Соединенных Штатах — 12,77».

<sup>8</sup> См. тематический документ 8, стр. 2. «Во многих развивающихся регионах ощущается нехватка специалистов по городскому и пространственному планированию; так, в некоторых странах Африки на 100 000 человек приходится 0,97 дипломированных специалистов, а в Индии 0,23. Для сравнения: в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии этот показатель составляет 37,63, а в Соединенных Штатах — 12,77».

нистративных структур, ответственных за формирование стратегии развития городов<sup>9</sup>.

## **Е. Неадекватное и неравномерное выделение и распределение удобных зеленых зон и общественного пространства**

56. Общественное пространство определяется, как «все места, находящиеся в государственной собственности или общем пользовании, доступные и открытые для всех на бесплатной и бескорыстной основе» (Garau et al. 2015; United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2015). В последние годы общественному пространству уделяется повышенное внимание. Регулярно пропагандируются эффективные проекты и передовые методы организации общественного пространства в ходе таких периодических международных мероприятий, как вручение в Барселоне Европейской премии за организацию общественного пространства в городах и проводимая раз в два года в Риме выставка образцовых общественных мест. В последнее время проводятся крупные международные мероприятия и конференции по этому вопросу во многих городах, в том числе в Буэнос-Айресе и Стокгольме (конференции на тему «Будущие места общего пользования»), Берлине, Болонье, Порто-Алегре и Боготе. При муниципалитетах созданы управления и департаменты, занимающиеся созданием, благоустройством и содержанием общественного пространства. Зеленые зоны и общественные места отдыха в городах играют особую роль, поскольку они выполняют ряд функций, призванных улучшить жизнь городских жителей и состояние природы. Кроме того, они играют важную роль в ослаблении эффекта городского «теплового острова» и его негативного влияния на население. Один из целевых показателей цели 11 в области устойчивого развития гласит: «обеспечить к 2030 году всеобщий доступ к безопасным, открытым для всех зеленым зонам и общественным местам отдыха, в частности для женщин и детей, пожилых лиц и инвалидов».

57. Несмотря на эти события и широкое понимание того факта, что зеленые зоны и общественное пространство имеют огромное значение для здоровой городской среды, выполняют важную функцию экосистемного обслуживания городского населения и выступают в качестве мест отдыха и развлечения и зон влагопоглощения в случае наводнений и ливневых вод, обеспечение всеобщего доступа к общественным местам отдыха, как это предусматривается в цели 11 в области устойчивого развития, сопряжено с необходимостью решения ряда следующих серьезных проблем:

а) недостаточное количество общественного пространства (улиц, открытых мест и предприятий общественного пользования), а также зеленых зон, особенно в пригородах и неофициальных поселениях, где проживает население с низким уровнем дохода. Это является отражением огромного неравенства, существующего в большинстве городов развивающихся стран, где ситуацию, связанную с неадекватными жилищными условиями, необходимо улучшить за счет щедрого выделения качественного общественного пространства;

б) слабая нормативно-правовая база в сочетании с неэффективной политикой и отсутствием твердой политической воли являются причиной того,

---

9

что общественные земли захватываются, а блага использования общественного пространства присваиваются частными субъектами;

с) происходит активная коммерциализация городского общественного пространства, что усиливает социальное неравенство;

d) в результате приватизации общественного пространства усиливаются поляризация и социальная сегрегация, и оно превращается в не доступную для других собственность эксклюзивных застроек, какими являются охраняемые резиденции;

e) воспринимаемое или реальное отсутствие безопасности по причине плохого содержания и слабой освещенности зеленых зон и общественного пространства в запущенных районах и неофициальных поселениях;

f) нередкие случаи пренебрежительного отношения к особым требованиям содержания зеленых зон и общественного пространства со стороны городской бедноты зачастую игнорируются органами власти;

g) конкурентный спрос на общественное пространство со стороны широкого круга городских пользователей, включая уличных торговцев, коммерческие предприятия, пешеходов и автомобили;

h) отсутствие согласованной системы механизмов или показателей для оценки предложения, качества и распределения общественного пространства;

i) недостаточное признание незаменимого вклада общественного пространства в устойчивую урбанизацию, включая мобильность, поддержание здоровья, развлечения и коллективное чувство гражданства.

58. В странах, где наблюдается быстрый рост численности населения и быстрая урбанизация, решение этой задачи еще более усложняется по причине совокупного негативного влияния таких факторов, как быстрый рост населения, значительная доля которого располагает ограниченными финансовыми возможностями, с одной стороны, и нехватка муниципальных ресурсов, слабые механизмы контроля за землепользованием, неэффективная система управления и ограниченные технические возможности, с другой стороны. В «сокращающихся» городах имеется немало возможностей для преобразования застроенных районов в зеленые зоны и места общего пользования. Однако во многих случаях этому препятствуют негативные запросы землевладельцев, непомерно высокие цены на землю и большие расходы по содержанию зеленых зон.

59. В обоих случаях возникают немалые трудности на пути реализации стратегий и программ пространственного планирования городов. В уже сложившихся районах соответствующее общественное пространство приходится буквально выкраивать в существующей застройке. В районах разрастания городов в процессе планирования необходимо предусматривать выделение соответствующего общественного пространства, особенно для жителей с низким уровнем дохода. В случае сокращающихся районов следует заключать организационные соглашения между государственными властями и частными землевладельцами для создания временных или постоянных зеленых зон, открытых для публики.

## **Е. Несогласованность и разрозненность знаний в отношении сбалансированных стратегий развития территорий и пространственного планирования городов**

60. Хотя государства-члены достигли глобального консенсуса по одному из ключевых элементов стратегии пространственного планирования городов, приняв Международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования, и признали, что эти принципы являются «полезным ресурсом, который может выступать в качестве ориентира в процессе совершенствования глобальной политики, планов и проектов», и служить «источником вдохновения» (стр. 7), они твердо настаивают на необходимости адаптации этих принципов к местным условиям. Этот процесс потребует не только учета местных культур, но и оценки важнейших факторов успеха или неудач в текущей работе<sup>10</sup>. Кроме того, в тематическом документе 8 и других документах отмечается, что существуют пробелы в знаниях, особенно в понимании «новой комплексной динамики развития городов» (стр. 6), в информировании государственных директивных органов о «роли и значении городского планирования» (стр. 6) и в содержании программ обучения в высших учебных заведениях (стр. 6). В документе “International Guidelines for Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices” («Международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования: на пути к краткому перечню успешных практических методов»), опубликованном одновременно с Руководящими принципами, авторы ссылаются на необходимость расширения знаний о применении этих принципов на местах, приводят краткий обзор 26 случаев и призывают к созданию «глобальной сети знаний и обмена опытом. Такая платформа позволит директивным органам принимать более обоснованные решения стоящих перед ними задач в области развития»<sup>11</sup>.

## **Ш. Приоритетность стратегических альтернатив: преобразовательные действия в связи с реализацией Новой программы развития городов**

### **А. Проектирование и регулирование форм и структур городов и территорий с соблюдением принципа устойчивости**

61. При создании устойчивого города всегда под рукой должен быть соответствующий проект, необходимый для эффективного городского планирования. Это относится к новым застройкам и благоустройству существующих городов, к быстро развивающимся территориям и городским районам, приходящим в упадок, к мегаполисам и малым городам и пригородным поселкам.

62. Приоритетами в ходе достижения этих целей являются:

а) на уровне города: определить, что означает «проект новой программы развития города». Проект новой программы развития города — это модель пространственного развития, способная обеспечить повышение качества жизни

<sup>10</sup> См. тематический документ хх.

<sup>11</sup> UN-Habitat, Nairobi, 2015, p. 6.

ни, социальную гармонию и экономическую жизнеспособность и в то же время свести к минимуму негативное воздействие на окружающую среду. Прилагательное «новая», естественно, относится к «программе», а не к «проекту». Критерии проекта города, по сути дела, основаны на многочисленных весьма успешных примерах развития кварталов в прошлом. Важнейшими рекомендациями в этой связи являются:

- i) обеспечить, чтобы общественное пространство определяло характер зданий, а не наоборот. Необходимым условием создания приятной и функциональной среды обитания в городе является составление соответствующего плана расположения улиц и других открытых пространств. Такой план, как и предусматриваемое общественное пространство, должен обеспечивать полную свободу внутреннего передвижения и доступность. В этом смысле и в отличие от модели охраняемых резиденций «кварталы, предусматриваемые новой программой развития города», прежде всего должны представлять собой общественное пространство;
- ii) проектировать сети общественных пространств таким образом, чтобы гарантировать оптимальное соотношение между открытым пространством и застроенной территорией. Особенно важно предусмотреть просторные тротуары и возможности для альтернативного движения автотранспорта. Следует поощрять, когда это возможно, разделение наземного общественного и частного транспорта;
- iii) обеспечивать компактность и плотность застройки, учитывая важную роль этих факторов для экономичного использования земли, организации надежного общественного транспорта, динамичной экономической деятельности, укрепления физической и технической безопасности, поощрения общественного взаимодействия и разнообразия, привлечения высококачественных городских услуг и перекрестного субсидирования доступного жилья;
- iv) активизировать «уличную жизнь» на основе максимально возможного коммерческого использования первых этажей зданий, чтобы можно было посещать магазины, не прибегая к автомобилям; выделять места для размещения детских садов, художественных студий и галерей, мелких предприятий и ремесленного промысла;
- v) предусмотреть максимально возможное функциональное разнообразие объектов (жилые дома, служебные помещения и предприятия), чтобы гарантировать круглосуточную общественную деятельность;
- vi) в качестве неотъемлемой части проектирования предусмотреть процедуры для будущего содержания и обслуживания общественного пространства;
- vii) применять те же принципы к существующей городской структуре, сохраняя существующие районы, которые отвечают этим критериям, и применяя те же критерии в процессе устойчивого восстановления запущенных районов и территорий, в частности заброшенных заводов и промышленных зон, крупных незастроенных участков земли и в целом незаселенных районов города, которые утратили свое первоначальное целевое и функциональное назначение;

б) на уровне территории: можно применять эти же критерии, учитывая естественные масштабные различия крупных и мелких населенных пунктов городского типа. На уровне территории модель «проекта новой программы развития города» предполагает полный отказ от модели развития, основанной на «расползании»/разрастании городов. Она предусматривает наличие широких магистралей и коридоров открытого пространства, на которых запрещено строительство, и эффективной системы транспорта между крупными и мелкими компактными местами проживания. Установление на национальном, региональном и местном уровнях четких целевых заданий и принятие мер для более экономичного использования земли под новое строительство, в частности под новые городские кварталы, пригородные поселения или населенные пункты за пределами города и дорожную инфраструктуру, что явится важным стратегическим шагом вперед в деле обеспечения более устойчивой урбанизации.

## **В. Земельная политика как инструмент содействия достижению справедливости и обеспечения ресурсов**

63. Принимать меры для предотвращения негативных последствий функционирования земельных рынков и чрезмерной приватизации земли, обеспечивать достаточное предложение недорогой земли по рыночным и государственным каналам для строительства жилья, поощрять строительство жилья для групп с разным уровнем дохода в целях недопущения жилищной сегрегации, обеспечить гарантию прав землепользования в неофициальных поселениях, внедрять эффективные юридические и технические механизмы для использования части дохода, образующегося за счет роста стоимости земли в результате государственных капиталовложений.

64. Одним из серьезнейших негативных последствий функционирования земельных рынков при отсутствии надлежащего планирования и регулирования использования земли и пространства является социальная сегрегация. Это требует применения механизмов комплексного планирования для устранения таких последствий с помощью налогообложения и правил землепользования с целью обеспечить, чтобы наиболее уязвимые группы имели доступ к городской земле, вне зависимости от уровня дохода на душу населения, поскольку в ином случае вновь возникнет территориальное неравенство, отражающее разницу в доходах разных социально-экономических групп.

65. Для решения перечисленных выше задач особое внимание в передовых стратегиях землепользования следует уделять использованию поступлений от выдачи административных решений (например, предоставление права производить строительство сверх определенного уровня (процента застройки) или разрешение использовать землю сельскохозяйственного назначения для городских целей или даже землю, отведенную под жилищное строительство, для коммерческих целей). Если предыдущие или одновременные государственные инвестиции в городскую инфраструктуру и услуги, финансируемые обществом в целом (через налоги), способствуют этим изменениям в использовании земли, то общество вправе требовать частичного или полного возмещения расходов на такие инвестиции.

66. Кроме того, использование в общественных целях этих поступлений способствует применению более справедливых в социальном плане норм и правил землепользования при разработке и осуществлении генеральных планов. Тем, кто отвечает за создание более открытых городов, необходимо пересмотреть существующее законодательство о связи между правом на застройку и правом частной собственности на землю<sup>12</sup>.

67. Поэтому необходимо лучше информировать градостроителей о рыночной стоимости земли и о фискальных последствиях их решений. Они должны признать наличие немалых возможностей для получения дополнительных существенных средств. Во-первых, в любой политике, предполагающей дальнейшее использование рынка в качестве института распределения земли при сохранении права частной собственности на землю, необходимо учитывать важную роль содействия обеспечению устойчивой доступности социального жилья посредством ограничения appetites землевладельцев на получение легкой прибыли. Во-вторых, получаемые в результате этого средства необходимо использовать для укрепления способности групп населения с низким доходом участвовать в финансовых программах, которые позволяют снизить начальную стоимость земли, предназначенной для нового жилищного строительства. Во внутригородских проектах строительства более доступного жилья для групп населения с низким доходом следует также предусматривать и другие формы владения, помимо жильцов-собственников. Когда для решения задач строительства доступного жилья не обойтись без субсидий, предоставлять их следует таким образом, чтобы это не приводило к росту стоимости земли в интересах землевладельцев. Кроме того, средства, получаемые за счет земельных механизмов и инструментов финансирования (доходы от повышения стоимости земли и т.д.), следует использовать (и предназначать) для содействия строительству жилья, рассчитанного на разные социальные группы населения, а не на полномасштабные «проекты Робин Гуда», которые в конечном итоге приводят к увеличению внутригородских различий, оказывающих влияние на цену на землю и тем самым усиливающих социальную изоляцию.

<sup>12</sup> Муниципалитет Сан-Паулу сократил базовый процент застройки для города в целом в одних зонах до уровня, не превышающего максимального процента, установленного для различных районов, исходя из существующей инфраструктуры, а в других — для содействия созданию условий, характерных для районов с более высокой стоимостью земли. Разница между максимальным уровнем процента застройки в определенной зоне и базовым процентом (=1) в настоящее время пересматривается с учетом обусловленного этим роста стоимости земли. Процесс изменения процента застройки и соответствующих прав занял более 12 лет, что сопровождалось крупными судебными исками, возбужденными заинтересованными лицами. Кроме того, в четко определенных крупномасштабных проектах перепланировки используется инструмент под названием СЕРАС для продажи на аукционе с помощью электронных средств через фондовый рынок дополнительных прав на строительство в рамках таких проектов. За последние 10 лет в рамках двух так называемых «городских операций» застройщиками было выплачено более 2,5 млрд. долл. США в качестве оплаты за разрешения, выданные муниципалитетом. Часть этих поступлений использовалась для благоустройства трущоб (Хардин-Эдит) в одном из наиболее дорогих районов города.



## С. Гарантия справедливого доступа к благам урбанизации

68. Для решения задач, которые ранее упоминались в связи с этой темой, рекомендуется принять следующие приоритетные меры:

а) повысить осведомленность всех заинтересованных сторон из различных слоев общества о преимуществах соблюдения принципов справедливого и сбалансированного планирования, которое обеспечивает справедливое распределение благ урбанизации; признать, что городская планировка является одним из ключевых инструментов интеграции различных секторов, так как позволяет обеспечить более эффективное использование ресурсов, сократить расходы и содействовать равенству. Для достижения этой цели необходимо создать и применять механизмы отчетности со стороны как создателей, так и получателей таких благ<sup>13</sup>;

б) создать правовую базу и разработать процедуры для перенаправления части богатства, создаваемого в городах, на разработку и осуществление стратегий городского пространственного планирования, направленных на обеспечение социальной и пространственной интеграции;

в) сформировать структуры, процессы и рабочие планы, основанные на увязке поставленных целей с местными ценностями и нормами, которые по-прежнему действуют и во многих случаях имеют большую силу, чем писанные законы, зачастую оторванные от жизни, как правило разрозненные и унаследованные от иных эпох. Это требует наличия надлежащей исследовательско-информационной базы, повышения уровня информированности, транспарентности и каналов для общественного диалога;

г) изменить тенденции роста городов и уменьшить жилищную сегрегацию в городах посредством правильного пространственного выбора и соответствующих решений при поддержке правовых и финансовых механизмов в деле формирования городской структуры в соответствии с компактными, интегрированными, взаимосвязанными и открытыми городскими моделями;

д) подчеркнуть роль государства в планировании как субъекта, способного придать этому процессу устойчивый и комплексный характер;

е) пересмотреть программу обучения и практику в области городского планирования посредством отказа от подходов, которые усиливают сегрегацию в городах, и перехода к планированию, которое способствует укреплению социальной сплоченности на основе адекватного понимания динамики современных тенденций (в том числе взаимосвязи между неформальным и формальным секторами), процессов преобразования населенных пунктов (в том числе миграции населения из сельской местности в города, уплотнения застроек и повышения компактности городов) и решения новых задач, связанных с поощрением открытости и земельной политики, учитывающей гендерную проблематику;

ж) обеспечить признание, регулирование и поддержку усилий частного сектора, направленных на преодоление социальной и пространственной сегре-

<sup>13</sup> Механизмы отчетности должны создаваться, исходя из соответствующей доли населения, с тем чтобы в городах с высокой плотностью населения оно было представлено достаточно широко — см. рекомендацию под номером х.

гации, явлений, которые не в полной мере признаются в правовом плане, особенно в том, что касается предоставления жилья, услуг, транспорта, управления городским хозяйством, экономического развития и пользования всеми благами урбанизации. Эту рекомендацию следует дополнить предложением о проведении долгосрочной реформы правовых, административных и финансовых структур и стратегий с целью не допустить возникновения подобных неформальных ситуаций в будущем;

h) создать спрос на более устойчивую и несегрегированную структуру городов и общественного пространства, что включает принятие решений о самопомощи, улучшение транспортного сообщения, осуществление застройки, в которой особое внимание уделяется общественному пространству, совместное проживание различных социальных групп;

i) признать, что в городском строительстве и преобразовании городов и городских территорий участвуют миллионы мелких и средних инвесторов (в основном представители групп населения с низким и средним уровнем дохода в развивающихся странах), которые способствуют формированию благоприятной правовой, административной и финансовой базы;

j) положить конец пренебрежительному отношению к группам населения с низким доходом и рабочей бедноте и признать, что их социальная значимость и совместный экономический вклад могут ослабить тенденции к социальной и пространственной сегрегации со стороны групп населения с более высоким доходом. Для максимально эффективного решения этой приоритетной проблемы можно было бы привлечь средства массовой информации и учебные заведения;

к) бережно относиться к культурному наследию не только по причине его экономической ценности, но и в силу его социального и психологического значения, проявляющегося в ощущении уверенности в себе, гражданской гордости и самобытности;

l) содействовать сокращению миграции из сельских районов в города и преобразованиям в этой области посредством возрождения аграрной экономики и оказания качественных услуг, включая снабжение населения безопасной и недорогой водой, санитарии, качественные медицинские, образовательные и административные услуги, но не ограничиваясь этим.

## **D. Координация планов и стратегий различного уровня и действий разных секторов**

69. В разделе I настоящего установочного документа упоминаются три основных условия, которые показывают, сколь важно уделять самое приоритетное внимание проектированию и регулированию формы и структуры городов и территорий. Кроме того, эта приоритетность имеет своей целью подчеркнуть важность использования Международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования, в качестве основы для совершенствования глобальных стратегий, планов, проектов и процессов осуществления, что приведет к возникновению более компактных, социально открытых, интегрированных и объединенных городов и территорий, будет способствовать устойчивости развития городов, их жизнестойкости в условиях

изменения климата и может содействовать уменьшению потребления энергии и образования парниковых газов<sup>14</sup>.

70. *Плановые наработки должны быть согласованы между собой и учитывать более общие цели стратегий пространственного планирования городов. Кроме того, планы должны непосредственно определять способы их осуществления, в том числе предусматривать выделение финансовых ресурсов, принятие национального законодательства в поддержку местных стратегий и планов и содержать обоснования необходимости эффективной увязки действенных стратегий пространственного планирования с возможностями устойчивого финансирования.* Эта работа предусматривает постановку следующих задач:

а) подготовка ряда планов с указанием сферы ответственности соответствующих органов управления:

i) национальная градостроительная политика или планы, которые предусматривают применение устойчивых моделей застройки на национальном уровне в рамках сбалансированной системы городов и территорий;

ii) план развития города, региона или столицы, включая планы создания коридоров, которые предусматривают формирование региональной инфраструктуры для содействия повышению экономической эффективности и укрепления связи между городом и селом;

iii) план на городском-муниципальном уровне: планы застройки, в которых устанавливается приоритетность инвестиционных решений и намечаются меры по поощрению взаимодополняемости и взаимосвязи между отдельными городскими районами и внутри них. Сюда входят планы землепользования, расширения, уплотнения, модернизации и модификации городской застройки и общественного пространства;

iv) поквартальные планы: планы благоустройства улиц и общественного пространства и проекты повышения комфортности (в том числе безопасности), социальной сплоченности и открытости и сохранения местных ресурсов;

б) формирование благоприятной правовой и административной базы, которая способствовала бы разработке и осуществлению планов с участием заинтересованных сторон и в партнерстве с ними;

с) механизмы финансирования;

д) механизмы контроля за осуществлением планов и механизмы обратной связи для уточнения или корректировки планов.

71. Соответствующие примеры приводятся в документах «Международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования: на пути к краткому перечню успешных практических методов» (UN-Habitat 2015a) и «Эволюция национальной градостроительной политики» (UN-Habitat 2015b).

<sup>14</sup> Эта формулировка взята непосредственно из Международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования, стр. 7.

72. Однако эффективное планирование на всех уровнях и во всех секторах зависит от того, насколько органы управления и заинтересованные стороны располагают достаточной и актуальной информацией и способны воспользоваться ею. Как отмечается также в рекомендациях, касающихся контроля, применение таких геопространственных технологий, как Global Human Settlement Layer, разработка которого Объединенным исследовательским центром Европейского союза близится к завершению, открывает широкие возможности для получения необходимой информации. Кроме того, особое внимание следует уделять национальным стратегиям, направленным на поощрение и поддержку развития малых и средних городов, на которые, как ожидается, будет приходиться основной рост городов в Азии и Африке.

## **Е. Обеспечение адекватного выделения, распределения и содержания удобных зеленых зон и общественного пространства**

73. В качестве важного вклада в разработку сбалансированных стратегий пространственного планирования городов организовать проведение всесторонних обследований для выявления требующих вмешательства ситуаций и недостатков в выделении и содержании общественного пространства, особенно в неформальных и периферийных районах с высоким уровнем преступности. Обеспечить защиту существующего и перспективного общественного пространства от хищнических форм застройки и землепользования.

74. Для решения задач, упомянутых в предыдущем разделе, рекомендуется принять следующие меры стратегического характера:

а) установить цели в привязке к конкретным показателям. Набор показателей, содержащихся в разработанном ООН-Хабитат «Глобальном пособии по вопросам организации общественного пространства» (“Global Public Space Toolkit”) (UN-Habitat 2015), помогает определять количество и качество общественного пространства в разбивке по многим компонентам в разных районах города. Кроме того, ООН-Хабитат предлагает ряд целевых показателей для определения площади земель, выделяемых под улицы и места общего пользования в городских районах, в целях обеспечения адекватной структуры города. Предлагаемая цель/целевой показатель выделения земель под улицы и места общего пользования составляет 45 процентов общей площади<sup>15</sup>. Этот показатель можно разбить на два: 30 процентов площади, выделяемой под улицы и тротуары, и 15 процентов — под открытые пространства, зеленые зоны и предприятия общего пользования<sup>16</sup>;

б) в стратегиях создания зеленых зон и общественного пространства в масштабах города внимание следует уделять не только пространствам и зонам, но и форме, функциональному назначению и возможностям передвижения в городе в целом. Рассмотрение города и его зеленых зон и общественного пространства как единого целого имеет определяющее значение для максимально

<sup>15</sup> Определяется исходя из минимальной плотности в размере 150 жителей на гектар, что является наименьшим пороговым значением для жизнеспособной системы общественного транспорта.

<sup>16</sup> Там же.

эффективного использования возможностей существующей инфраструктуры. Применение концепций встраивания компактных кварталов города в сеть зеленых зон и общественных мест, как это сделано в Дрездене, может повысить доступность открытых пространств и улучшить показатели тепловой комфортности городов;

с) законодательная база, касающаяся создания зеленых зон и общественных пространств, — законы и постановления необходимо пересматривать, с тем чтобы сформировать такие системы, которые благоприятствовали бы созданию, восстановлению, использованию, поддержанию и сохранению зеленых зон и общественных мест; в этом деле важную роль могут сыграть местные концепции землепользования, в которых особое внимание уделяется зеленым зонам и общественному пространству;

d) закрепить роль зеленых зон и общественного пространства в национальной градостроительной политике — создать общий координационный механизм, призванный обеспечить необходимое управление и руководство в поддержку действий больших и малых городов, направленных на обеспечение всеобщего доступа к безопасным, открытым и доступным зеленым зонам и общественным пространствам;

e) сохранять зеленые зоны и общественные пространства при планировании расширения городов, их уплотнении и благоустройстве трущоб — при расширении городов необходимо предусматривать выделение необходимых земельных площадей под улицы и общественные места, а также инфраструктурные сети общественного пользования. Чрезвычайно важное значение имеют механизмы, которые способствуют созданию общественных пространств на земле, находящейся в частной собственности;

f) планировать зеленые зоны и общественные пространства на системной основе — местные органы власти должны обладать способностью предусмотреть в своих планах развития создание сети зеленых зон и общественных пространств. Обеспечить, чтобы градостроительные планы содержали соответствующие рекомендации в отношении создания, оформления и дизайна зеленых зон и общественных пространств. Местные планы обустройства зеленых зон должны быть включены в городские стратегии озеленения районов и увязаны с ними для обеспечения соответствующего сообщения между открытыми пространствами в городе и прилегающих районах в рамках развития отношений между городом и селом;

g) использовать зеленые зоны и общественные пространства в качестве центрального элемента стратегий застройки — общественные пространства могут играть ведущую роль в стратегиях развития городов, если разрешение на строительство будет выдаваться только в том случае, если до начала застройки будут предусмотрены зеленые зоны и места общего пользования;

h) участие — если рассматривать общественное пространство как общее благо, то оно может играть роль ключевого фактора, способствующего реализации прав человека, расширению прав и возможностей женщин и созданию возможностей для развития и отдыха молодежи. Расширение доступа и участия наиболее уязвимых групп населения в жизни города является мощным средством обеспечения справедливости, содействия открытости и борьбы с дискриминацией в пользовании общественным пространством;

i) использовать зеленые зоны и общественное пространство в качестве инструмента мобилизации финансовых средств — муниципалитетам следует широко применять и поощрять механизмы перераспределения использования выгод от роста стоимости земли для изъятия частных доходов, образующихся в результате создания благоустроенных зеленых зон и общественных мест, для их инвестирования в обустройство общественного пространства. Зеленые зоны и общественные пространства приносят существенную экономическую выгоду. Имеются данные о том, что хорошо спланированные и хорошо обустроенные зеленые зоны и общественные места оказывают позитивное влияние на стоимость близлежащего жилого фонда, а также на рост торгового оборота находящихся там предприятий. Использование выгод от роста стоимости земли в общественных целях требует применения таких специальных инструментов, как оценка стоимости земли, налогообложение и реорганизация форм землепользования. Необходимо внедрять соответствующие системы перераспределения для направления муниципальных средств, полученных в результате восстановления центральных районов города, на деятельность по созданию, увеличению количества и распределению общественных пространств в менее благополучных районах;

j) использовать инвестирование в зеленые зоны и общественные пространства как фактор, способствующий экономическому и социальному развитию, учитывая при этом необходимость развития связей между городом и селом.

## **Г. Создание механизма в поддержку разработки политики, основанной на знаниях, специальных навыках и опыте многочисленных заинтересованных сторон**

75. Создать информационную платформу, представляющую собой своеобразный информационный форум по вопросам устойчивой урбанизации и основанную на рекомендациях, содержащихся в тематических документах Хабитат III, и результатах работы групп по вопросам политики, которая выступала бы в качестве интерактивной мета-платформы для открытого обмена знаниями, специальными навыками и опытом. Как и в случае Хабитат III, участники такого форума назначались бы государствами-членами и гражданским обществом.

76. Данное предложение направлено на содействие внедрению новой парадигмы накопления знаний и обмена ими, которая обеспечивала бы объединение, оценку и выдвижение рекомендаций по проведению в настоящее время и в будущем количественных и качественных исследований по вопросам устойчивого развития городов на основе достижений в областях технических и социальных наук и проектирования. Как и в случае аналогичных платформ, которые занимаются такими сложными глобальными проблемами, как изменение климата или биоразнообразие, предлагаемая парадигма будет способствовать проведению систематических междисциплинарных совместных исследований. Она призвана содействовать укреплению связей с существующими информационными платформами, имеющими отношение к реализации Новой программы развития городов. Ее предназначение будет состоять в оценке и выработке соответствующей политики, а вовсе не в проведении исследовательской рабо-

ты, на основании результатов которой принималась бы та или иная стратегия. Цели этой парадигмы будут заключаться в следующем:

а) рассмотрение ключевых тем с уделением углубленного внимания конкретным прикладным аспектам для выяснения того, как контекстуальные факторы влияют на общепринятые принципы и выступают в качестве двигателей позитивных преобразований в деле устойчивого развития городов, в том числе таких тем, как: форма и структура городов и территорий как элемент, способствующий их экономическому процветанию/сбалансированному развитию, открытости, равенству, жизнестойкости и устойчивости, функционированию и регулированию земельных рынков; факторы, способствующие повышению комфортности жизни в городах; модели эффективного управления и финансирования в интересах устойчивого развития;

б) участие в проведении плодотворных исследований на основе партнерства между теоретиками и практиками, с тем чтобы теоретические разработки применялись в практической деятельности, а результаты практической работы учитывались в теоретических исследованиях;

с) обеспечение систематического и эффективного информирования через регулярные промежутки времени о полученных результатах для содействия достижению целей Новой программы развития городов в интересах поощрения и стимулирования преобразований в странах и городах.

#### **IV. Основные субъекты действий: использование существующих институтов**

77. К числу действующих лиц, которые призваны сыграть особую роль в реализации стратегических первоочередных задач, поставленных в настоящем документе, относятся: местные органы власти; региональные и национальные органы управления; наднациональные организации (например, Европейский союз); инвесторы (предпринимательские банки и финансовые учреждения), компании, занимающиеся операциями с недвижимостью, и компании-застройщики; учебные заведения; учреждения культуры и различные ассоциации; профессиональные организации; средства массовой информации; гражданское общество и общины — организации и иные субъекты, действующие на уровне общин; поставщики услуг (предприятия, занимающиеся оказанием основных услуг в области водоснабжения, удаления отходов, электроснабжения, транспорта и т.д.); неправительственные организации, общинные организации, местные директивные органы, политики, парламентарии; специальные межправительственные учреждения, международные организации.

78. Большинство этих участников собиралось в последние три года для участия в 26 «Лагерьх специалистов по городам», которые были организованы ООН-Хабитат в сотрудничестве с местными властями для совместного обсуждения конкретных тем. Их доклад явится полезным вкладом в укрепление духа сотрудничества и проявлением совместной приверженности, которая должна стать характерной чертой процесса осуществления Новой программы развития городов. Разумеется, успешное достижение этой цели в значительной степени будет зависеть от того, насколько ответственно подойдут участники к разработке самой Новой программы развития городов. В этой связи тот факт, что

аккредитованные партнеры имели возможность высказать свои мнения по предварительным проектам установочных документов Хабитат III, является отрядным моментом.

79. Группа по вопросам политики признает, что все слои общества должны быть надлежащим образом информированы и принимать активное участие в осуществлении Новой программы развития городов. Помимо этого, можно было бы выделить некоторых ведущих действующих лиц, которые должны взять на себя ведущую роль в этом процессе.

80. Местные органы власти являются главными участниками разработки и осуществления стратегий, планов и программ, непосредственно определяющих такие вопросы, как форма города, качество проектирования и виды землепользования. Местным органам также отводится важная роль в развитии и укреплении отношений с другими заинтересованными сторонами (политиками, организациями, действующими на уровне общин, компаниями, занимающимися операциями с недвижимостью, инвесторами, предпринимателями, банками и другими финансовыми учреждениями, поставщиками услуг, неправительственными организациями), и они должны делать это добросовестно, руководствуясь общими интересами. В этой связи компетентность является залогом успеха, поскольку только хорошо подготовленные, информированные и независимые государственные служащие способны обеспечить заключение соглашений о партнерстве, в которых интересы общества не будут принесены в жертву каким-либо другим интересам.

81. Все действующие лица обладают разными полномочиями и выполняют разные обязанности в ходе переговоров; иными словами, как это ни парадоксально, неравенство может усиливаться, когда действующие лица, обладающие ограниченными полномочиями и влиянием, садятся за стол переговоров, не имея четкого представления о том, что поставлено на карту.

82. Последствия решений, принятых на местном уровне, ощущаются и на других уровнях по прошествии времени, к которому непосредственно относятся принятые решения. Все действующие лица должны в полной мере сознавать долгосрочные и далеко идущие последствия сделанного ими выбора в отношении земельных и городских преобразований. Эти решения, сколь бы ограниченными и локальными они ни казались, имеют далеко идущие городские, территориальные, национальные и глобальные последствия. Мы должны помнить о том, что глобальные экологические явления — это результат бесчисленных местных и на первый взгляд не связанных между собой решений об использовании и организации пространства.

83. В конечном итоге, планирование можно использовать в качестве полезного инструмента для обеспечения участия заинтересованных сторон и гражданского общества и для повышения осведомленности и экологического просвещения как важнейших элементов эффективных действий по ослаблению негативных последствий и адаптации к ним, а также как составляющих устойчивых стратегий развития, имеющих природоохранную направленность.

84. В сравнении с секторальными стратегиями городские и территориальные преобразования, по существу, необратимы. Их физическую конфигурацию изменить трудно, и для этого потребуются затраты немало средств и времени. Помимо этого, все действия подобного рода оказывают непосредственное вли-



ание на выбросы парниковых газов, сказываются на изменении климата и провоцируют или ослабляют негативное воздействие на окружающую среду.

85. Правительства стран играют важную роль в поощрении комплексных национальных стратегий и программ пространственного планирования, что включает решение вопросов ослабления последствий изменения климата и адаптации к ним, укрепления устойчивости к различным потрясениям, например стихийным бедствиям, и поиск решений, направленных на уменьшение негативных экологических последствий деятельности человека, а также обеспечение справедливого распределения экономических и природных ресурсов. Правительства стран должны также создать национальные механизмы и принять законы, призванные поощрять применение децентрализованного подхода в поддержку мер по ослаблению последствий изменения климата, преобразованию энергетики и укреплению жизнестойкости, что должно подкрепляться выделением соответствующих ресурсов.

86. Компании-застройщики и инвесторы должны сознавать последствия применения городских моделей, в реализации которых они участвуют, а также экономические преимущества внедрения проектов, основанных на продуманных и ответственных решениях, которые обеспечивают увязку экологических соображений с комфортностью городской жизни. Следует всячески приветствовать совместную работу с национальными правительствами, местными органами власти, специализированными учреждениями и представителями гражданского общества над формулированием руководящих принципов устойчивого проектирования городов.

87. На средствах массовой информации, научных кругах, научно-исследовательских учреждениях, профессиональных ассоциациях и организациях гражданского общества лежит главная обязанность по формированию консенсуса в отношении важной роли градостроительных стратегий в деле повышения качества жизни в городах, а также в отношении последствий этих стратегий для сельских районов. Международное сообщество прилагает немало усилий в этом направлении, поддерживая глобальные инициативы и поощряя налаживание связей между международными коалициями и группами.

88. В частности, международные учреждения и специализированные межправительственные организации активно поддерживали инициативы по формированию консенсуса в отношении целей в области устойчивого развития, касающихся городов, а также в отношении Новой программы развития городов. Необходимо приложить дополнительные усилия в поддержку таких новых партнерских платформ, которые возникли в последние три года, как Глобальная целевая группа представителей местных и региональных органов власти по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года и Хабитат III (2013 год), а также Генеральная ассамблея партнеров по подготовке Хабитат III (2015 год).

89. Ожидается, что Глобальная целевая группа, в состав которой входят такие коалиции местных органов власти, как «Объединенные города и местные органы самоуправления», Международный совет по местным экологическим инициативам, Инициативная группа городов по вопросам изменения климата (С-40), и соответствующие эксперты, сможет оказать содействие и поддержку работе над Новой программой развития городов посредством выдвижения совместных предложений и принятия обязательств субнациональных правительств

ств с уделением особого внимания децентрализации и активизации на местном уровне работы по пространственному планированию городов.

90. Генеральная ассамблея партнеров (ГАП), созданная по инициативе Всемирной компании за урбанизацию ООН-Хабитат, представляет собой коалицию, в которую входят 14 групп партнеров, включая 9 основных групп, партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат и других групп, обладающих соответствующими специальными знаниями и занимающихся вопросами урбанизации. Будучи признана Генеральной Ассамблеей в качестве официальной платформы гражданского общества в поддержку Хабитат III, ГАП, как и Глобальная целевая группа, превращается в сплоченную коалицию, члены которой, действуя совместно или в своем качестве, могут вносить значительный вклад в осуществление Новой программы развития городов.

## **V. Разработка и осуществление стратегий и контроль за их реализацией**

### **A. Внедрение устойчивого проектирования и регулирования формы и структуры городов и территорий**

#### **1. Способы осуществления и варианты финансирования**

91. Успешное применение модели Новой программы развития городов, предложенной в разделе III настоящего документа, в гораздо большей степени зависит от ее концептуального принятия на политическом уровне, чем от мобилизации существенных дополнительных ресурсов.

92. Это объясняется тем, что преобладающее большинство мероприятий в области пространственного планирования городов и территорий является результатом либо официальных предпринимательских действий, либо неофициальных инициатив — как в процессах расширения городов, так и в ходе уплотнения, возрождения и реконструкции отдельных кварталов в уже существующем городе.

93. Поэтому задача состоит в том, чтобы провести активную полезную работу, призванную показать, что устойчивые подходы к проектированию и развитию городов являются привлекательными, осуществимыми и оправдывающими себя в финансовом плане.

94. В этой работе решающее значение имеет участие всех заинтересованных сторон как из государственных учреждений, так и из гражданского общества.

95. Усиливающееся стремление на национальном уровне добиться сокращения выбросов CO<sub>2</sub> предположительно приведет к принятию более строгого законодательства. Поскольку в последнее время наибольшее внимание уделяется чистой энергии и экологически приемлемой архитектуре, успеху предлагаемой новой модели городского планирования в значительной мере будет способствовать понимание того, что форма и структура кварталов и населенных пунктов оказывают огромное влияние на окружающую среду. В результате правительства, возможно, примут решение ввести наказание за неустойчивые модели урбанизации и стимулировать устойчивые системы планирования и проектирования. Этого можно добиться также с помощью принятия соответ-

ствующих национальных стратегий градостроительства, в которых предпочтение отдавалось бы предложенному ранее кластерному подходу к «компактным территориям» в качестве устойчивой альтернативы бесконтрольному «расползанию» городов.

96. Это относится также к новым неофициальным застройкам. В докладе<sup>17</sup>, заказанном Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций по вопросу о выполнении цели в области устойчивого развития, которая предусматривает «улучшение условий жизни обитателей трущоб», и подготовленном специальной целевой группой с участием Всемирного банка, Альянса городов и представителей научных кругов и гражданского общества, включая международную организацию «Жители трущоб», предлагается осуществлять благоустройство трущоб и ввести особую форму землевладения в трущобах, которые не в состоянии выжить в нынешней сложной ситуации, но при этом делается вывод, что строительство адекватного жилья на основе самопомощи в заново спланированных районах является куда менее затратным решением, чем их модернизация (Gaгаu et al. 2005). Поэтому активные и хорошо продуманные решения в отношении строительства доступного жилья действительно позволят сэкономить огромные суммы денег благодаря тому, что таким образом можно избежать принятия дорогостоящих мер на более позднем этапе и использовать ресурсы бенефициаров на абсолютно законном основании.

## 2. Механизмы контроля

97. В реализации этого радикального изменения подхода помощь может оказать целый ряд участников. Новая программа сама по себе, естественно, может стать инструментом претворения в жизнь этой концепции. Однако в процессе осуществления она будет нуждаться в поддержке со стороны всех международных организаций, участвующих в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года, национальных правительств и местных органов власти. Особая роль отводится национальным профессиональным ассоциациям, научным кругам, научно-исследовательским институтам и учреждениям культуры, которых волнуют вопросы развития городов и территорий.

98. Одним из способов обеспечения такого участия может стать создание «глобальной библиотеки по вопросам проектирования устойчивых городов», которая выполняла бы роль некоего центра для сбора, хранения, распространения и обсуждения передовых методов и решений и которая выступала бы в качестве катализатора действий.

99. Заслуживает также внимания вовлечение в продвижение устойчивых градостроительных проектов финансовых учреждений. В качестве одного из таких примеров можно назвать «Руководящие принципы в отношении создания зеленой и хорошо продуманной городской среды», разработанные Китайским банком развития<sup>18</sup> (China Development Bank Capital's 2015).

<sup>17</sup> “A Home in the City” United Nations Millennium Project ([http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf\\_slum.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf_slum.htm)).

<sup>18</sup> <http://energyinnovation.org/greensmart/>.

## **В. Устранение негативных последствий функционирования земельных рынков в интересах содействия равенству и обеспечения доступа к благам урбанизации**

100. В случае применения рыночных механизмов для содействия открытости городов необходимо, чтобы плановые органы подумали над тем, как рост стоимости земли в результате государственных инвестиций можно использовать для решения социальных задач, а не просто отдавать эти активы как легкую прибыль землевладельцам, оказавшимся в нужное время в нужном месте. Для решения множества возникающих в этой связи сложных вопросов плановым органам необходимо привлечь целый ряд специалистов в области управления и понять потребности разных заинтересованных сторон. Необходимо также создать всеобъемлющие системы контроля за функционированием земельных и имущественных рынков, а также наладить постоянный диалог между налоговыми, плановыми и судебными органами и заручиться политической поддержкой руководителей местных органов власти и специалистов по планированию. Кроме того, доходы от роста стоимости земли можно будет использовать более успешно, если компании-застройщики и другие заинтересованные стороны поймут, что реализация выгод от роста стоимости земли отвечает интересам всех сторон и зачастую благоприятствует развитию предпринимательской деятельности в целом.

101. Так, при осуществлении стратегий землепользования, направленных на содействие социальной открытости и предполагающих применение земельных механизмов финансирования, необходимо руководствоваться следующими конкретными принципами:

- a) обеспечить, чтобы при применении новых механизмов учитывалась конкретная конъюнктура на рынке недвижимости;
- b) признать, что метод проб и ошибок является неотъемлемой частью процесса доводки и внедрения любого инструмента политики и что здесь не существует универсального решения;
- c) приоритет отдавать не государственной собственности на землю, а государственному контролю за реализацией прав на застройку и за землепользованием в качестве элементов системы финансирования с помощью земельных механизмов;
- d) регулярно обновлять кадастры, земельно-кадастровые карты и реестры цен на землю и жилье, чтобы располагать точными данными, необходимыми для анализа изменений стоимости земли;
- e) обеспечить административную преемственность в проведении такой политики с течением времени, особенно в случае крупномасштабных проектов;
- f) поощрять прямые переговоры между государственными должностными лицами и частными застройщиками, которые могут получить выгоду от конкретных действий государства;
- g) побуждать бенефициаров конкретного государственного проекта платить, когда именно они получают выгоду от этого проекта;

h) создавать беспроигрышные ситуации, когда вмешательство государства может стимулировать дополнительные рыночные/частные инвестиции.

102. Страны и правовые системы, которые успешно применяли новаторские механизмы и расширили возможности получения доходов с помощью земельных механизмов финансирования, в своих уставных документах и правовых кодексах, как правило, разделяют права на застройку и права собственности на землю. Это помогает ослабить сопротивление землевладельцев против социально значимых проектов и при этом позволяет мобилизовать остро необходимые средства для финансирования таких проектов. Другие механизмы, заслуживающие внимания, включают:

a) специальное зонирование по социальным соображениям, которое в настоящее время широко используется в бразильских городах, предусматривает, что существующие неофициальные поселения в конкретных районах проживания населения с более высоким доходом пользуются защитой от джентрификации и других форм колонизации со стороны застройщиков, ориентирующихся на клиентов с высоким доходом, посредством ограничения размеров земельных участков, запретов и других мер, которые учитывают потребности групп населения с более низким доходом. Этот метод используется также в новых районах, которые отводятся для групп населения с низким доходом, в целях их защиты от использования в интересах «более привилегированных» групп и снижения расходов на приобретение земельных участков за счет увеличения плотности застройки;

b) в настоящее время в Колумбии суды выносят так называемое «постановление о приоритетном освоении земли», в соответствии с которым землевладельцу вручается уведомление о том, что незастроенный участок в районе проживания населения с более высоким доходом не используется, и устанавливается срок, в течение которого этот участок должен быть освоен. Невыполнение этого постановления ведет к тому, что данный участок выставляется на аукцион, при этом оговаривается, что победитель торгов должен использовать данную землю под строительство социального жилья. Это позволяет установить цену на землю на уровне, соответствующем ее использованию под социальное жилье.

### **С. Обеспечение гарантии справедливого доступа к благам урбанизации**

a) Добиваться изменения глобальной экономической модели, на которой строится нынешняя система ценностей, и возвращения к надежным принципам социальной справедливости, концепции «общественного блага» и психологическим и культурным ценностям;

b) сохранять существующие городские формы, в которых значительная роль отводится «культуре» устойчивого города и которые обеспечивают компактность застройки, многоцелевое использование, социальное разнообразие, хорошее транспортное сообщение, а также безопасность и открытость мест общего пользования;

c) создавать правовые, финансовые и административные процедуры, обеспечивающие направление части богатства, генерируемого в городах, на со-

здание и справедливое распределение общественных мест высокого качества, а также механизмов защиты общественного пространства в случае нового запланированного расширения городов;

d) создавать правовые, финансовые и административные процедуры, позволяющие образовывать партнерства с участием государственного и частного секторов, обладающие местной финансовой автономией и предусматривающие коллективное участие — в натуральной форме — конечных пользователей в местных строительных проектах;

e) сводить к минимуму потребность в дальних поездках посредством планирования и проектирования хорошо связанной сети артерий смешанного назначения и путем справедливого распределения различных услуг в городах и на их территориях на основе применения принципа плотной застройки;

f) планировать и создавать комплексные сети мультимодального транспорта, которыми могли бы безопасно пользоваться за доступную плату все жители, в том числе женщины, дети, престарелые и инвалиды;

g) обеспечить гарантию права владения землей и зданиями для уменьшения уязвимости благоустроенных неофициальных поселений, которым из-за роста стоимости земли по-прежнему грозит снос и выселение жителей, несмотря на частичную легализацию таких поселений и признание их законности со стороны административных органов<sup>19</sup>;

h) социально-пространственная дифференциация в процессе проектирования и планирования городов должна отражать культуру жителей, а не уровень их дохода и при этом гарантировать одинаковое качество обслуживания;

i) повысить роль городского проектирования как способа обеспечения качественного содержания общественного пространства и социальной интеграции;

j) обеспечить справедливость в использовании пространства посредством создания мест общего пользования и удобной транспортной инфраструктуры для повышения продуктивности непривилегированных районов;

k) обеспечивать постоянную подготовку точной информации, которая имеет огромное значение не только для целей контроля, но и для обмена знаниями и повышения осведомленности общественности о благах, которые несет развитие, и о возникновении новых проблем;

l) в механизмах планирования на основе широкого участия населения, применяемых в густонаселенных крупных городах, использовать новаторские методы обеспечения пропорциональной представленности населения;

m) формировать недорогую и доступную транспортную сеть между городами и прилегающими территориями, с тем чтобы жители конгломерата города и села могли пользоваться дополнительными преимуществами населенных пунктов с более или менее плотной застройкой;

n) принимать меры для защиты природного и искусственного ландшафта и права всех пользоваться им;

<sup>19</sup> Case: Kazem Kazabekir, Greater Istanbul, Turkey.

о) внедрять такие виды практики, как создание садово-огородных товариществ в городах, когда это возможно и когда это соответствует образу жизни местных жителей.

**D. Обеспечить адекватное выделение, распределение и содержание удобных зеленых зон и мест общего пользования**

а) В рамках комплексной городской стратегии организации общественного пространства установить приоритеты, предусматривающие адекватное выделение и распределение мест общего пользования в городах;

б) разработать руководящие принципы в отношении планирования и проектирования, в которых проводилось бы различие между потребностями в создании общественного пространства городского масштаба и пространства районного/местного масштаба, чтобы избежать предъявления к ним одинаковых требований и допустить возможность применения гибкого подхода;

с) что касается механизмов финансирования, то следует подчеркнуть, что правильная организация общественного пространства, в частности парков, садов и площадей, повышает стоимостную ценность городских территорий. Одна часть такого стоимостного прироста, который обычно образуется за счет государственных инвестиций, должна использоваться для благоустройства менее привлекательных районов и кварталов, где потребность в дополнительных средствах ощущается наиболее остро, а другая часть может идти на дальнейшее благоустройство общественного пространства в отдельных городских районах, в результате чего будет создан эффективный цикл «поступления — инвестиции — новые поступления»;

д) участие граждан и общин, особенно на районном уровне, является одним из важнейших элементов в процессе формирования, содержания, использования и стоимостной оценки общественного пространства. Только при наличии обратной связи с пользователями можно обеспечить долговременную эффективность общественного пространства с точки зрения его стоимостной оценки и контроля за его состоянием;

е) подчеркнуть особую роль государства в деле создания и содержания общественных пространств, их справедливого распределения в городах и на прилегающих территориях, с тем чтобы обеспечить беспрепятственное и безопасное использование таких мест общего пользования всеми категориями пользователей, включая женщин, девочек, престарелых, детей, молодежь, инвалидов и немущих;

ф) повышать осведомленность о преимуществах хорошо спроектированного общественного пространства и застройки территорий вокруг общественных мест/создавать рыночный спрос на них с целью оказать давление на правительство и на частных застройщиков;

г) предусмотреть «многофункциональное использование» сетей общественных пространств городского масштаба для содействия социальному разнообразию; создавать сети «улиц многоцелевого назначения», рассчитанных на разные виды транспорта и предусматривающих возможности их различного использования разными категориями пользователей.

## **Е. Механизмы финансирования**

103. В своем плане работы над программным документом и в соответствии с выводами первого совещания группы экспертов данной Группы по вопросам политики Группа 5 по вопросам политики в области муниципальных систем финансирования и местных налоговых систем признает, что «некоторые наиболее надежные и эффективные источники средств и механизмы финансирования, используемые муниципальными органами власти, — это земельные механизмы. Надлежащее использование налогов на недвижимость и средств, поступающих благодаря росту стоимости земли, наряду с другими земельными механизмами финансирования, может помочь в создании устойчивых и благополучных в финансовом отношении общин» (Habitat III Policy Unit 5 2015).

104. Авторы настоящего доклада хотели бы в первую очередь обратить внимание на позитивную связь, существующую между эффективными стратегиями пространственного планирования, на стратегические приоритеты, предлагаемые для их разработки и осуществления, и на перспективы мобилизации средств для достижения целей Конференции в этой области, а именно «адекватное жилье для всех и устойчивое развитие городов». Всем понятно, что бессистемное и бесплановое развитие порождает хаос, неэффективность и огромные социальные и финансовые издержки. И, напротив, планомерное развитие, основанное на продуманных стратегиях пространственного планирования городов, порождает богатство. Источником этого богатства является растущая стоимость земли благодаря продуманному процессу урбанизации, включая создание надежной инфраструктуры, удобного общественного пространства и земли, пригодной для реализации всех жизненно важных функций. В свою очередь, города могут получать — за счет земельного налога и роста стоимости земли — средства, которые необходимы им для поддержания этого благотворного и эффективного цикла планирования и инвестирования.

105. Поэтому, само собой разумеется, что средства, идущие на разработку эффективных стратегий пространственного планирования городов, являются не издержками, а капиталовложениями не только в повышение качества жизни всех граждан и охрану окружающей среды, но и в генерирование средств, в котором нуждается этот эффективный процесстр.

## **Ф. Контроль**

106. Признается, что цели в области устойчивого развития, особенно цель 11, выступают в качестве эффективного глобального мерил того, что делается городами и территориями для улучшения условий жизни городских жителей. Эффективные стратегии пространственного планирования городов требуют применения в процессе планирования принципов транспарентности и подотчетности, что, в свою очередь, требует наличия достоверных, открытых и легкодоступных данных.

107. Как подчеркивается в тематическом документе 8, «информационно-коммуникационные технологии и спутниковые изображения являются простым и доступным средством получения пространственных данных, что позволяет



обеспечить широкое участие в приумножении знаний и обмене информацией»<sup>20</sup>.

108. Одной из серьезных проблем в этой области являются низкое качество данных, нехватка оперативной информации и отсутствие разукрупненных данных. В результате многие национальные правительства и местные органы власти в процессе планирования и принятия решений продолжают использовать устаревшую информацию и данные невысокого качества.

109. Ключевыми элементами контроля за землепользованием являются кадастровые данные, но существуют и другие полезные показатели, которые следует регулярно собирать и обновлять.

110. Региональные органы управления и национальные правительства должны использовать геопространственные данные о застроенных территориях, зеленых зонах и открытых пространствах для проверки информации, собранной на местах. Открытые и легкодоступные геопространственные данные могут способствовать контролю за самым различными аспектами развития: от здравоохранения до рационального использования природных ресурсов. Они могут быть особенно эффективными при проведении пространственного анализа, так как полученные результаты поддаются сопоставлению во всемирном масштабе.

111. Что касается трудности обработки огромных объемов информации (с точки зрения привлечения соответствующих специалистов и связанных с этим расходов), то местные и региональные органы могли бы сотрудничать с национальными и международными учреждениями и научно-исследовательскими центрами в обеспечении максимально эффективного использования открытых и легкодоступных данных.

112. С одной стороны, города и страны несут главную ответственность за осуществление контроля за достигнутыми результатами в области устойчивого развития городов на основе сопоставления этих результатов с глобальными показателями, а, с другой стороны, многие аспекты планирования и реализации стратегий, такие как участие, транспарентность и т.д., зависят от специфики конкретных мест или не поддаются количественному измерению. Важно обеспечить, чтобы общины и заинтересованные стороны на национальном и местном уровнях играли ведущую роль в обеспечении контроля и в выборе соответствующих четких и прозрачных процедур участия, особенно в случаях, когда такие явления, как спекулятивные операции, джентрификация и выселение, затрагивают наиболее уязвимых жителей.

113. Городам следует взять на себя обязанность по осуществлению контроля за совершенствованием системы распределения благ урбанизации среди город-

---

<sup>20</sup> В качестве соответствующего примера в этой области можно привести информационную систему Global Human Settlement Layer (GHSL), разработанную Объединенным исследовательским центром Европейской комиссии, и связанную с этим разработку под названием «Карта европейских поселений». GHSL представляет собой открытую и бесплатную базу данных, которая на основе спутниковых изображений позволяет согласованным и последовательным образом картировать и классифицировать населенные пункты (Pesaresi et al. 2013). См. на веб-сайте <http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu/>.

ских жителей<sup>21</sup>, уделяя особое внимание проведению общегородских обследований состояния дел с наличием и распределением общественного пространства (UN-Habitat 2015).

## **VI. Заключение**

114. В заключение настоящего документа предлагаются семь изложенных ниже основных мыслей.

### **Стратегии пространственного планирования городов**

115. Продуманная организация физического пространства является залогом устойчивого развития городов и территорий. Ее успешное воплощение в жизнь возможно на основе реализации справедливых и всеобъемлющих стратегий пространственного планирования городов.

### **Проектирование устойчивого города**

116. Компактная застройка и перепланировка города с учетом потребностей человека — вот основа для того, чтобы все могли пользоваться благами городской жизни, для удовлетворения базовых потребностей, динамично развивающейся экономики и охраны окружающей среды.

### **Использование земельных рынков для борьбы с сегрегацией**

117. С помощью соответствующих мер в области законодательства и планирования можно сделать так, чтобы часть богатства, создаваемого в процессе урбанизации, использовалась в общих интересах, что обеспечивало бы гарантию имущественных прав и доступность земельных ресурсов и услуг и позволяло бороться с физической и социальной сегрегацией и улучшать условия жизни городской бедноты.

### **Обеспечение доступа к благам урбанизации для всех**

118. Стратегии в области урбанизации должны гарантировать, чтобы благами и услугами, которые может предложить город, пользовались все независимо от

---

<sup>21</sup> Заслуживают рассмотрения следующие показатели: повышение способности зарабатывать на жизнь/увеличение разрыва между спросом на рабочую силу на рынке труда и количеством безработных; эффективность использования услуг с учетом их максимального потенциала (не возникает ситуаций, когда они используются не в полной мере и когда спрос на них превышает предложение); непрерывность водоснабжения (во многих городах возникают перебои с водоснабжением и электроснабжением); сокращение количества болезней, передаваемых через питьевую воду; сокращение утечек в водопроводных сетях и канализационных системах/понижение уровня грунтовых вод; частота посещений общественных мест и зеленых зон; сокращение времени, затрачиваемого на поездки; сокращение выбросов двуоксида углерода; уменьшение числа случаев сексуальных домогательств и насилия в отношении женщин в общественных местах; сокращение количества несчастных случаев со смертельным исходом и случаев травматизма в общественных местах; сбалансированное географическое распределение общественного пространства и зеленых зон; карта, отражающая уровни потребления энергии и выбросов двуоксида углерода; уровень поступления/расходования государственных средств в разбивке по плотности населения/социальному составу отдельных частей города, а не только по административным единицам.

уровня дохода, образа жизни, места жительства и вида и размера населенного пункта.

### **Интеграция уровней, масштабов и субъектов планирования**

119. Интеграция планов различного уровня, секторов и программ развития городских и сельских районов имеет огромное значение для успешной реализации стратегий пространственного планирования городов. Для достижения этой цели существуют полезные инструменты, в том числе Международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования.

### **Формирование города вокруг зеленых зон и мест общего пользования**

120. Зеленые зоны и общественное пространство — это то, что определяет самобытность и характер города, отражает его физическую структуру и формирует линию его жизни: досуг, мобильность, взаимодействие и сплоченность.

### **Глобальный диалог по вопросам устойчивого планирования**

121. Продолжение глобального диалога по вопросам устойчивого пространственного планирования городов и сельских районов будет иметь огромное значение для успешного осуществления Новой программы развития городов и достижения целей в области устойчивого развития. Процессы, начатые на Хабитат III, вполне можно успешно претворить в постоянную деятельность, направленную на установление связей и обмен идеями, опытом, информацией и передовой практикой.

## Справочные материалы

Policy Paper Framework, “Urban Spatial Strategies”.

Angel, S. et al., 2010. *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

AUC — School of Global Affairs and Public Policy and UND, 2013. Workshop for Informality Research Group — French Cultural Centre in Monira, Cairo, 29th April 2013.

China Development Bank Capital’s, 2015. Guidelines for Green and Smart Urban Development.

Garau, P., Lancerin, L. and Sepe, M., 2015. *The Charter of Public Space*, Rovereto: List LAB.

Garau, P., Sclar, E. and Carolini, G., 2005. *A Home in the City*, New York.

Habitat III Policy Unit 5, 2015. Habitat III Policy Paper Framework 5 — Municipal Finance and Local Fiscal Systems, (December).

Litman, T., 2015. *Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. NCE Cities — Sprawl Subsidy Report*, с этим документом можно ознакомиться на веб-сайте: <http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf> [По состоянию на 25 февраля 2016 года].

Pesaresi, M. et al., 2013. A global human settlement layer from optical HR/VHR RS data: concept and first results. *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, 6(5).

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2012. *Cities and Biodiversity Outlook: A Global Assessment of the Links between Urbanization, Biodiversity, and Ecosystem Services*, Montreal. С этим документом можно ознакомиться на веб-сайте: <http://www.cbd.int/authorities/doc/cbo-1/cbd-cbo1-summary-en-f-web.pdf>.

UN-Habitat, 2009. *Global report on human settlements 2009: Planning sustainable cities*, Nairobi.

UN-Habitat, 2015a. *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, Nairobi.

UN-Habitat, 2012. *State of the World Cities Report 2012/2013*, Nairobi: Earthscan.

UN-Habitat, 2015b. *The Evolution of National Urban Policies*, Nairobi.

UN-Habitat, 2015. *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice*, Nairobi.

United Nations Task Team on Habitat III, 2015a. Habitat III issue paper 10 — Urban governance, (May), pp. 0–10.

United Nations Task Team on Habitat III, 2015b. Habitat III issue paper 11 — Public space, 2015 (May), pp. 0–8.

United Nations Task Team on Habitat III, 2015c. Habitat III issue paper 8 — Urban and spatial planning issue. (May), pp. 0–9.

United Nations Task Team on Habitat III, 2015d. Habitat III issue paper 9 — Urban land, (May), pp. 0–8.

World Economic Forum, 2015. *The Global Risks Landscape 2015*, С этим документом можно ознакомиться на веб-сайте: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/> [По состоянию на 25 февраля 2016 года].

---