



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/HBP/2007/9
6 July 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ
И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ**

Шестьдесят восьмая сессия
Женева, 17-18 сентября 2007 года
Пункт 4 с) предварительной повестки дня

ПРОГРАММА РАБОТЫ НА 2008-2009 ГОДЫ

УЛУЧШЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ГОРОДОВ

**ДИСКУССИОННЫЙ ДОКУМЕНТ "ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ
ПЛАНИРОВАНИЕ КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ И
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ С УДЕЛЕНИЕМ ОСОБОГО
ВНИМАНИЯ СТРАНАМ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ"**

Записка секретариата

Резюме

На своем совещании в апреле 2007 года Бюро приняло решение об организации на шестьдесят восьмой сессии Комитета углубленной дискуссии на основе резюме исследования, посвященного вопросам территориально-пространственного планирования.

В настоящем документе также изложены вопросы для обсуждения с целью оказания помощи представителям стран в оживлении дискуссии и изложении своего опыта в области разработки и осуществления политики территориально-пространственного планирования путем описания как успехов, так и встреченных препятствий.

1. Территориально-пространственное планирование является одним из ключевых инструментов создания долгосрочных устойчивых рамок для социального, территориального и экономического развития как внутри стран, так и на межстрановом уровне. Его основная роль – поощрение интеграции между такими секторами, как жилищное хозяйство, транспорт, энергетика и промышленность, а также совершенствование национальных и местных систем развития городских и сельских районов с учетом соображений, касающихся охраны окружающей среды.
2. Исследование по вопросам территориально-пространственного планирования представляет собой обзорный документ, призванный привлечь внимание разработчиков политики к важности территориально-пространственного планирования. Это исследование также имеет своей целью повышение осведомленности о важности участия населения и социальной сплоченности, а также о роли всех сторон, затрагиваемых территориальным развитием, в осуществлении программ жилищного строительства и смежных программ и в охране окружающей среды.
3. В этом исследовании особое внимание уделяется необходимости выработки общего видения будущего и согласованной направленности территориально-пространственного развития на основе эффективного использования ресурсов, рационального управления, партнерства между государственными и частными секторами и эффективного принятия инвестиционных решений. Хотя этот документ предназначен для всех европейских стран, особое внимание в нем уделяется потребностям и проблемам стран с переходной экономикой.
4. В силу неоднородности политических, культурных и экономических условий в странах - членах ЕЭК ООН применять единый универсальный подход к территориально-пространственному развитию не рекомендуется. Данное исследование должно рассматриваться как вспомогательный материал, который необходимо адаптировать с учетом потребностей конкретной страны.
5. Территориально-пространственное планирование выполняет функцию регулирования и функцию развития. В качестве регулирующего механизма правительство (на местном, региональном и/или национальном уровнях) должно давать разрешение на осуществление той или иной деятельности; а в качестве механизма развития - разрабатывать инструменты развития для предоставления услуг и создания инфраструктуры, определения направления развития городских районов, сохранения национальных ресурсов и создания инвестиционных стимулов и т.д.
6. Территориально-пространственное планирование призвано:

- a) содействовать территориальной сплоченности за счет более сбалансированного социального и экономического развития регионов и повышения их конкурентоспособности;
- b) поощрять развитие, генерируемое городскими функциями, и улучшение отношений между городом и сельскими районами;
- c) содействовать более сбалансированной доступности;
- d) улучшать доступ к информации и знаниям;
- e) содействовать снижению ущерба для окружающей среды;
- f) способствовать преумножению и охране природных ресурсов и природного наследия;
- g) способствовать преумножению культурного наследия как фактора развития;
- h) содействовать освоению энергоресурсов с соблюдением норм безопасности;
- i) поощрять высококачественный стабильный туризм;
- j) ограничивать воздействие стихийных бедствий.

7. Эффективное территориально-пространственное планирование также помогает избежать дублирования усилий различных участников данного процесса, таких, как государственные структуры, коммерческие застройщики, общины и частные лица. Это имеет весьма важное значение, поскольку многие из перечисленных выше вопросов носят межотраслевой характер и требуют соответствующего учета.

8. Территориально-пространственное планирование является государственной функцией на всех уровнях. Исходя из этого необходимо обеспечить четкое распределение ответственности на всех уровнях управления.

9. На национальном уровне правительство несет ответственность за разработку базовой политики, которая одновременно инициирует и направляет процесс принятия решений, создавая условия для эффективного планирования на региональном и местном уровнях. К числу важнейших задач относится принятие эффективного базового законодательства, координация деятельности с другими секторами и между регионами

(включая трансграничные регионы), мониторинг соблюдения национальных руководящих норм и принципов на региональном и местном уровнях, а также выявление узких мест в планировании и осуществлении. Общенациональные органы власти также отвечают за оказание поддержки региональным и национальным органам власти в соблюдении общенациональных руководящих норм, в частности посредством укрепления потенциала с точки зрения профессиональных экспертных знаний и политического руководства.

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

11. Территориально-пространственное планирование на местном уровне опирается на стратегии, разработанные как на национальном, так и на региональном уровнях. Местные планы имеют особую важность, так как они задействуют и затрагивают конечного пользователя. Местные органы власти должны готовить нормативные документы, касающиеся планирования, устанавливать приоритетные направления деятельности, способствовать подготовке местных планов территориально-пространственного развития, координировать планирование с органами власти соседних районов, привлекать к участию местное население при помощи технологий планирования на основе широких консультаций населения, принимать активные меры для поощрения развития, а также вести мониторинг осуществления стратегий и предложений, например обеспечивая соблюдение конкретного законодательства, касающегося планирования.

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

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

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

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

16. Выявление и привлечение к работе всех заинтересованных сторон имеет чрезвычайно важное значение. К их числу можно отнести субъекты, непосредственно участвующие в процессе принятия решений, как, например, местные органы власти (политики и должностные лица), другие органы государственной власти, промышленность и частных инвесторов, но в их число также должны быть включены представители общины и неправительственных организаций. Для того чтобы добиться учета интересов максимального числа социальных групп, часто бывает необходимо повысить участие общественности, чтобы услышать точку зрения людей и групп, как правило представленных недостаточно.

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

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

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

19. Эффективное управление местной программой предполагает:

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

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

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

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

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

Вопросы для обсуждения

1. Как широко концепция планирования территориально-пространственного развития применяется в вашей стране?

2. Существуют ли в вашей стране законы, требующие разработки рамок для планирования территориально-пространственного развития, устанавливающих обязанности и полномочия различных уровней власти?
3. Разработан ли в вашей стране набор рамочных планов развития городских и сельских районов на национальном, региональном или местном уровнях, которые бы учитывали изменения в других секторах? С какими трудностями при этом пришлось столкнуться?
4. Насколько развито межсекторальное сотрудничество в вашей стране на национальном уровне? Способны ли местные органы власти удовлетворять потребности в комплексном планировании?
5. Существует ли механизм участия общественности в процессе планирования? Каких результатов удалось добиться?
