



**МЕЖДУНАРОДНЫЕ
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО
ГОРОДСКОМУ И
ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ
ПЛАНИРОВАНИЮ**

INTERNATIONAL GUIDELINE ON URBAN AND TERRITORIAL PLANNING
RUSSIAN VERSION

ООН  **ХАБИТАТ**
ЗА ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ГОРОДОВ

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО
ГОРОДСКОМУ И
ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ
ПЛАНИРОВАНИЮ**

INTERNATIONAL GUIDELINE ON URBAN AND TERRITORIAL PLANNING
RUSSIAN VERSION

ООН  ХАБИТАТ

Международные рекомендации по городскому и территориальному планированию

Впервые опубликованы ООН-Хабитат в Найроби в 2015 году
Copyright © United Nations Human Settlements Programme 2015

Все права защищены

Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат)
P. O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA
Tel: 254-020-7623120 (Central Office)
www.unhabitat.org

HS Number: HS/024/16R

Финансовый вклад и поддержка: Правительства Японии, Французской Республики, Королевства Норвегия, Южно-Африканской Республики, Королевства Швеция

ОТКАЗ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Применяемые обозначения, а также способ подачи материалов в данной публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения Секретариата ООН в отношении юридического статуса какой-либо страны, территории, города или области или их властей, а также в отношении определения их границ. Выводы, содержащиеся в настоящей публикации, могут не отражать мнения Программы ООН по населенным пунктам, Городского альянса, Организации Объединенных Наций или ее государств-членов. Отрывки могут воспроизводиться без разрешения, при условии ссылки на источник.

Вступительное слово

После того, как доля городского населения Земли превысила пятидесятипроцентную отметку, стало еще более очевидным, что наше будущее будет городским. Быстро прогрессирующая урбанизация, особенно в развивающихся странах, сопровождается как возможностями, так и вызовами.

Сосредоточение людей в городских агломерациях позволяет городам и регионам достичь значительной экономии на масштабе, но может также привести к издержкам, включающим шум, пробки и загрязнение воздуха. Такие глобальные вызовы, как изменение климата и истощение ресурсов, по-разному проявляются в различных регионах и требуют новых, инновационных ответов.

Для решения этих проблем во всем мире опробовались и применялись различные подходы к планированию. Из этих разнообразных попыток были извлечены ценные уроки, позволившие разработать *Международные рекомендации по городскому и территориальному планированию (далее – Рекомендации)*, которые заполняют существенный пробел, предоставляя общие основы для планирования, применимые в различных контекстах и адаптируемые к конкретным региональным, национальным и местным условиям.

В качестве ответа на Резолюцию 24/3 Совета управляющих ООН-Хабитат, *Рекомендации* разработаны в ходе широкого процесса консультаций и базируются на разнообразном опыте. *Рекомендации* содержат двенадцать принципов, которые могут помочь лицам, принимающим решения, при разработке и пересмотре политик, планов и проектов с использованием комплексного подхода к планированию.

Рекомендации были одобрены Советом управляющих в Резолюции 25/6 от 23 апреля 2015 года. Более того, эта Резолюция призывает «международные финансовые учреждения, агентства по развитию и ООН-Хабитат оказывать содействие заинтересованным государствам-членам в использовании и адаптации *Рекомендаций* к



территориальным и национальным контекстам – там, где это уместно, а также в дальнейшей разработке инструментов и индикаторов для мониторинга».

Рекомендации были разработаны в дополнение Международных рекомендаций по децентрализации и укреплению местных органов власти (2007), а также Международных рекомендаций по доступу к базовым услугам для всех (2009), которые были ранее одобрены Советом управляющих ООН-Хабитат и рассмотрены в ряде стран. Более того, *Рекомендации по городскому и территориальному планированию* направлены на поддержку и выполнение Повестки дня в области развития на период после 2015 года и Новой городской повестки дня Третьей конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) в 2016 году.

Рекомендации имеют важное значение для широкого круга пользователей: национальных правительств, местных органов власти, гражданского общества и профессиональных планировщиков. Они акцентируют роли, которые эти структуры играют при определении формы и функций населенных пунктов. Я искренне надеюсь, что *Рекомендации* смогут вдохновить и направить на создание более компактных, социально инклюзивных, хорошо связанных и интегрированных городов и территорий.

Д-р Хуан Клос

Исполнительный директор ООН-Хабитат

Содержание

I. ОСНОВЫ.....	IV
A. Цели.....	1
B. Определение и сфера охвата.....	2
C. Контекст и обоснование.....	5
D. Процесс подготовки Рекомендаций.....	7
II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ГОРОДСКОМУ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ.....	7
A. Городская политика и управление.....	10
B. Городское и территориальное планирование для устойчивого развития.....	16
B1. Городское и территориальное планирование и социальное развития.....	17
B2. Городское и территориальное планирование и устойчивый экономический рост... ..	21
B3. Городское и территориальное планирование и окружающая среда.....	24
C. Компоненты городского и территориального планирования.....	27
D. Осуществление и мониторинг городского и территориального планирования.....	32



ОСНОВЫ

А. Цели

С 1950-х годов наблюдается высокий темп изменений в мире. Численность городского населения увеличилась с 746 миллионов в 1950 году (29,6 процента населения мира) до 2,85 миллиардов в 2000 году (46,6 процента) и достигла 3,96 миллиардов в 2015 году (54 процента). Ожидается, что к 2030 году она составит 5,06 миллиардов человек (60 процентов населения мира). Отвечая на эти изменения, Международные рекомендации по городскому и территориальному планированию (далее – Рекомендации), призваны служить основой для совершенствования в глобальном масштабе политики, планов, проектов и процессов их осуществления, предусматривающих более компактные, социально инклюзивные, лучше интегрированные и связанные между собой города и территории, в которых созданы условия для устойчивого городского развития и адаптации к изменению климата.

Рекомендации преследуют следующие цели:

- разработать имеющее универсальное применение рамочное руководство для направления реформ городской политики;
- обосновать универсальные принципы, извлеченные из национального и местного опыта, поддерживающие разработку разнообразных подходов к планированию, адаптированных к различным контекстам и масштабам;
- дополнить другие международные рекомендации, направленные на укрепление устойчивого городского развития, и обеспечить связь с ними;
- обеспечить акцентирование городских и территориальных аспектов в программах развития национальных, региональных и местных органов власти.

Aerial view of Paris, France © Flickr/Mortimer62



В. Определение и сфера охвата

Городское и территориальное планирование можно определить как процесс принятия решений, направленный на реализацию экономических, социальных, культурных и экологических целей посредством разработки пространственных концепций, стратегий и планов, а также посредством применения комплекса организационных принципов, инструментов, институциональных и партисипаторных механизмов и регламентирующих процедур.

Городское и территориальное планирование имеет неотъемлемое и фундаментальное экономическое значение. Это мощный инструмент для изменения форм и функций городов и регионов с целью обеспечения эндогенного экономического роста, процветания и занятости при удовлетворении потребностей наиболее уязвимых, маргинализированных и недостаточно охваченных услугами категорий населения.

Рекомендации призваны содействовать применению принципов и установок в области городского и территориального планирования, которые могут помочь всем странам и городам эффективно справляться с демографическими изменениями в городах (рост, застой или снижение) и повышать качество жизни в существующих и новых городских поселениях. С учетом принципа субсидиарности и конкретных механизмов управления, существующих в каждой стране, Рекомендации могут применяться в рамках многоуровневого процесса пространственного планирования:

- **на наднациональном и трансграничном уровнях** международные региональные стратегии могут оказывать содействие в направлении инвестиций на решение

таких глобальных проблем, как изменение климата и эффективное использование энергии, позволят обеспечить комплексное расширение занимаемых городами площадей в трансграничных регионах, снизят риски природных бедствий и будут способствовать совершенствованию устойчивого использования общих природных ресурсов;

- **на национальном уровне** национальные планы могут использовать преимущества существующих и планируемых экономических центров и крупной инфраструктуры для оказания поддержки, структурирования и обеспечения баланса системы больших и малых городов, в том числе в урбанизированных коридорах и бассейнах рек, чтобы полностью задействовать их экономический потенциал;
- **на уровне «городов-регионов» и городских агломераций** субнациональные региональные планы могли бы укрепить экономическое развитие посредством достижения экономии на региональном уровне за счет эффектов масштаба и агломерации, повышения производительности и процветания, укрепления связей между городами и сельскими районами и адаптации к последствиям изменения климата, уменьшения риска бедствий и интенсивности использования энергетических ресурсов, решения проблем социальных и пространственных различий и оказания содействия территориальной сплоченности и взаимодополняемости как в растущих, так и в стагнирующих регионах;

- **на городском и муниципальном уровнях** стратегии развития городов и комплексные планы развития могут определять приоритетность при принятии инвестиционных решений и способствовать согласованности и взаимодействию между отдельными городскими районами. Планы землепользования могут способствовать охране экологически уязвимых районов и регулированию рынков земли. Планы расширения и уплотнения городов могут свести к минимуму издержки в области транспорта и услуг, оптимизировать землепользование и содействовать защите и организации городских открытых пространств. Планы по благоустройству и модернизации городов могут повысить плотность жилой застройки и экономической активности, а также содействовать большей социальной интеграции сообществ;
- **на уровне жилых районов** планы развития улиц и общественных пространств могут совершенствовать качество городов, способствовать большей социальной сплоченности и интеграции, а также охране местных ресурсов. Партиципаторные (основанные на участии граждан) планирование и бюджетирование, включающие сообщества в управление общим достоянием городов, таким, как общественные пространства и услуги, могут способствовать повышению пространственной интеграции и укреплению связей, безопасности и жизнеспособности, демократии на местах и социальной подотчетности.

Во многих странах существуют и применяются различные методы и практика городского и территориального планирования: общегородское стратегическое планирование, создание генеральных и мастер-планов, планирование на уровне местных сообществ, планирование землепользования и т.д. Все они нацелены на преобразование тем или иным образом городских форм и функций; и даже те планы, которые не осуществляются, оказывают влияние на реальную жизнь, становясь, например, препятствиями на пути устойчивых изменений. Диапазон методов планирования широк, представляя собой развивающийся континуум, внутри которого подходы по принципам «сверху вниз» и «снизу вверх» объединяются в той или иной мере в каждом определенном контексте.

Но каким бы ни был подход, для успешного выполнения планов всегда необходимы сильная политическая воля, наличие партнерств с участием всех заинтересованных сторон, а также наличие трех ключевых компонентов реализации:

- **применимая и прозрачная правовая база.** Упор следует делать на создание системы правил и нормативов, обеспечивающих прочную и предсказуемую на достаточно долгий срок правовую базу городского развития. Необходимо уделить особое внимание подотчетности, осуществимости и возможности при необходимости укреплять правовую базу;

- **рациональное и гибкое городское планирование и проектирование.**

Особое внимание следует обратить на проектирование общественного пространства, поскольку оно является одним из главных факторов, способствующих созданию городских ценностей, при обеспечении надлежащей планировки улиц, связности и территориального распределения открытых пространств. Не менее важной является ясность планов застраиваемых кварталов и участков, включая соответствующую компактность и многофункциональность использования застроенных районов, необходимые для сокращения потребностей в передвижениях и издержек в стоимости услуг на душу населения. Наконец, проектирование должно способствовать укреплению социального взаимодействия, а также культурных ресурсов города;

- **финансовый план для обеспечения экономической доступности и эффективности с точки зрения затрат.**

Успешное осуществление градостроительного плана зависит от прочной финансовой основы, включая способность первоначальных государственных инвестиций приносить экономическую и финансовую выгоду и покрывать текущие расходы. Финансовые планы должны включать осуществимый план получения доходов, включая разделение городских ценностей между всеми заинтересованными сторонами, и положение об обеспечении расходов на выполнение требований градостроительного плана.

Приведенные выше три компонента должны быть сбалансированы, чтобы обеспечить позитивные и достижимые результаты городского развития. Это должно привести к повышению межсекторальной синергии, созданию партнерств, ориентированных на достижение результатов, и разработке рациональных и эффективных процедур.

С. Контекст и обоснование

Рекомендации по городскому и территориальному планированию будут содействовать в обеспечении внедрения двух сводов рекомендаций, ранее принятых Советом управляющих ООН-Хабитат:

- Международные рекомендации по децентрализации и укреплению местных органов власти (2007 год), которые служат катализатором для выработки политики и институционального развития и реформ, проводимых на национальном уровне, для расширения возможностей местных органов власти и совершенствования городского управления¹. Они ориентированы на выработку политики и используются в ряде стран в качестве справочного документа.
- Международные рекомендации по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам (2009 год), которые создают благоприятные условия для усовершенствованных партнерств в сфере оказания основных услуг на городском уровне². Они ориентированы на использование в текущей практике и адаптированы с учетом национальных условий различных стран.

Рекомендации по городскому и территориальному планированию представляют возможность внедрить два других свода рекомендаций посредством четкого межсекторального и многоуровневого подхода. Рациональное городское и территориальное планирование, действительно, является одним из способов укрепления местных органов власти и содействия предоставлению

основных услуг. Помимо этого, эти Рекомендации разработаны в качестве универсальных рамок и справочного документа, интегрирующего все три измерения городской политики: принципы (зачем планировать?), управленческие процессы (как планировать?) и технические продукты (какие именно городские и территориальные планы?). Кроме этого, они окажут содействие развитию сотрудничества и обмену опытом между правительствами, местными органами власти и другими партнерами, с учетом соответствующих национальных условий.

В своей резолюции 24/3, принятой 19 апреля 2013 года, Совет управляющих просил ООН-Хабитат на основании консультаций с Комитетом постоянных представителей разработать международные рекомендации по городскому и территориальному планированию и представить проект этих рекомендаций Совету управляющих на утверждение на его двадцать пятой сессии.

Рекомендации помогут государствам-членам пропагандировать применение комплексного подхода к планированию и строительству устойчивых городов и населенных пунктов городского типа, в том числе путем оказания поддержки местным властям, повышения уровня информированности общественности и расширения масштабов участия городских жителей, в том числе малоимущих, в процессах принятия решений³. После принятия государствами-членами Рекомендации станут инструментом содействия рациональному городскому и территориальному планированию по всему миру на основе

¹ Утверждены Советом управляющих в резолюции 21/3 от 20 апреля 2007 г.

² Утверждены Советом управляющих в резолюции 22/8 от 3 апреля 2009 г.

³ «Будущее, которого мы хотим» (резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 135).

общепризнанных принципов и национального, регионального и местного опыта, а также общей основой для реформирования городской политики с учетом конкретных подходов, концепций, моделей и инструментов, существующих в каждой стране.

Национальные правительства, местные органы власти и их партнеры проведут адаптацию Рекомендаций к своим национальным и местным условиям и будут разрабатывать и внедрять национальные рекомендации, отражая свои собственные институциональные структуры и потенциал и решая свои конкретные проблемы в области городского и территориального планирования. Кроме того, Рекомендации станут одним из эффективных инструментов мониторинга для национальных правительств и местных органов власти с целью достижения устойчивого планирования и его эффективной реализации с учетом основных принципов, закрепленных в настоящем документе.

D. Процесс подготовки Рекомендаций

В качестве мер по выполнению резолюции 24/3 ООН-Хабитат создала группу экспертов для консультирования секретариата о структуре, содержании и формулировке проекта рекомендаций. Состав группы был сбалансирован с географической точки зрения для отражения опыта и практики всех регионов мира. Члены группы назначались соответствующими правительствами и ключевыми партнерами (организация «Объединенные города и местные власти», ОГМВ) и ассоциациями специалистов по планированию (Международное общество городских и региональных планировщиков, ISOCARP). Также были проведены консультации с международными организациями, такими как Всемирный банк, Центр Организации Объединенных Наций по региональному развитию, ЦПП ООН, Организация экономического сотрудничества и развития, ОЭСР.

Группа экспертов провела три совещания. Первое прошло в Париже 24 и 25 октября 2013 года. Участники утвердили структуру и подготовили первоначальный проект Рекомендаций. Второе совещание прошло 10 апреля 2014 года в Медельине, Колумбия, параллельно с седьмой сессией Всемирного форума по вопросам городов. Участники совещания учли опыт большего числа стран, рассмотрели различные точки зрения, которые появились после первого совещания, и отразили задокументированные предложения в пересмотренном проекте Рекомендаций. Был подготовлен еще один проект Рекомендаций, и было принято решение о том, что Рекомендации будут дополнены компендиумом передовой практики. Третье и заключительное совещание группы экспертов прошло 11 и 12 ноября 2014 года в Фукуоке, Япония. На этом совещании рекомендации были окончательно доработаны для представления двадцать пятой сессии Совета управляющих.

Специальные консультации с региональными отделениями ООН-Хабитат, учреждениями Организации Объединенных Наций и другими группами партнеров были организованы во время Всемирного форума городов, который состоялся в апреле 2014 года; на первом в истории интеграционном этапе Экономического и Социального Совета, посвященном устойчивому развитию городов, который состоялся 29 мая 2014 года в Нью-Йорке; во время пятой Азиатско-Тихоокеанской конференции министров по вопросам жилья и развития городов (APMCHUD 5), которая прошла 3-5 ноября 2014 года в Сеуле; на второй сессии Подготовительного комитета к третьей Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) и двадцать пятой сессии Совета управляющих, состоявшихся одна за другой в Найроби с 14 по 23 апреля 2015 года.

Рекомендации были одобрены Советом управляющих в Резолюции 25/6 от 23 апреля 2015 года, которая призывает «международные финансовые институты, агентства по развитию и ООН-Хабитат оказывать помощь заинтересованным государствам-членам по использованию и соответствующей адаптации Рекомендаций к их территориальным и национальным контекстам, а также по дальнейшему развитию инструментов и индикаторов мониторинга». В соответствии с духом этой Резолюции были проведены тематические исследования и проанализированы примеры успешной практики, иллюстрирующие условия, проблемы и преимущества эффективных подходов к городскому и территориальному планированию. В дальнейшем должны быть разработаны дополнительные инструменты для мониторинга и документирования текущих процессов, что может внести вклад в двухгодичную программу работы

ООН-Хабитат. Правительствам и партнерам будет предложено обеспечить действенную обратную связь с ООН-Хабитат по вопросам применения данных Рекомендаций.

Работа по подготовке проекта Рекомендаций велась одновременно с разработкой повестки дня в области развития на период после 2015 года, которая по плану должна была завершиться в сентябре 2015 года; с процессом подготовки к двадцать первой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (СОР 21), запланированной на декабрь 2015 года; и с подготовкой к третьей Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), которую планируется провести в октябре 2016 года. Поэтому, при необходимости, существо Рекомендаций может быть положено в основу и способствовать разработке итоговых документов этих процессов.

Следующий раздел содержит рекомендации по городскому и территориальному планированию, которые будут представлены Совету управляющих ООН-Хабитат для утверждения. Структура Рекомендаций отражает признанный способ конкретизации повестки дня в области устойчивого развития учреждениями Организации Объединенных Наций. Они содержат две части, отражающие взаимосвязанные вопросы этой повестки дня, а именно, управление и социальные,

экономические и экологические аспекты городского и территориального планирования, за которыми следуют две части, посвященные компонентам городского и территориального планирования и их осуществлению. Каждая часть начинается с ключевых основополагающих принципов, за которыми следует ряд рекомендаций, ориентированных на конкретные действия.

Следует подчеркнуть, что Рекомендации носят универсальный характер и призваны служить источником вдохновения при рассмотрении локальных условий городского и территориального планирования. Национальные правительства, местные органы власти, организации гражданского общества и их ассоциации, специалисты по планированию и их ассоциации могут рассмотреть возможность адаптации рекомендаций к национальному и местному контексту.

Предполагается также, что международным финансовым учреждениям и международному сообществу, в части их обязательств в отношении официальной помощи в целях развития, следует уделять больше внимания вопросам развития городов, включая городское и территориальное планирование, обмен опытом и практиками и развитие потенциала на всех уровнях, путем увеличения объема финансовой и технической помощи в рамках моделей сотрудничества «Юг-Юг», «Север-Юг» и «Трехстороннее сотрудничество».

III

МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ГОРОДСКОМУ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

А

Городская политика и управление



Public space in Medellín, Colombia © Flickr/Eduardo F.

1. Принципы:

- (a) городское и территориальное планирование – это больше, чем технический инструмент, это комплексный, партисипативный процесс принятия решений, который учитывает конфликтующие между собой интересы и связан с общим видением, общей стратегией развития и национальной, региональной и местной политиками развития городов;
- (b) городское и территориальное планирование является ключевым компонентом обновленной парадигмы городского управления, которая способствует демократии на местном уровне, соучастию и вовлеченности, прозрачности и подотчетности, в целях обеспечения устойчивой урбанизации и качества городских пространств.

2. Национальным правительствам,

в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) формулировать национальные рамки городской и территориальной политики, которые способствуют моделям устойчивой урбанизации, включая надлежащий уровень жизни для нынешних и будущих жителей, экономический рост и охрану окружающей среды, сбалансированную систему городов и других населенных пунктов, а также четкие земельные права и обязанности для всех граждан, в том числе гарантии землевладения для малообеспеченного населения, в качестве основы городского и территориального планирования на всех уровнях. В свою очередь, городское и территориальное планирование станет средством воплощения этой политики в планы и конкретные действия и средством обратной связи для корректировки политики;
- (b) формировать благоприятные правовые и институциональные рамки для городского и территориального планирования, которые могут:
 - (i) секторальных стратегий при подготовке городских и территориальных планов и, соответственно, адекватное отражение экономической роли городов и территорий в национальных программах по планированию;
 - (ii) признавать наличие различных региональных, городских и местных условий, а также необходимость пространственной взаимосвязи территорий и сбалансированного регионального развития;
 - (iii) связывать и координировать планы на уровне городов и крупных городских агломераций, а также на региональном и национальном уровнях, и обеспечить согласованность между секторальным и пространственным уровнями деятельности на основании принципа субсидиарности и посредством надлежащих мер для сочетания подходов по принципу «сверху вниз» и «снизу вверх»;
 - (iv) создавать общие правила и механизмы для скоординированного межмуниципального городского и территориального планирования и управления;
 - (v) официально утверждать партнерство и участие общественности в качестве ключевых принципов городской политики, вовлекать общественность (женщин и мужчин), организации гражданского общества и представителей частного сектора в мероприятия в области городского планирования, обеспечивать активную и поддерживающую роль в выполнении этих принципов специалистов по планированию, создавать широкие консультативные механизмы и форумы для укрепления политического диалога по вопросам городского развития;

- (vi) способствовать регулированию рынков земли и недвижимости и защите антропогенной и природной среды;
 - (vii) стимулировать разработку новых нормативно-правовых документов в целях содействия итеративному и интерактивному осуществлению и пересмотру городских и территориальных планов;
 - (viii) обеспечивать равные условия для всех заинтересованных сторон, чтобы способствовать инвестициям и прозрачности, признанию верховенства права и уменьшению масштабов коррупции;
- (c) разрабатывать, реализовывать и отслеживать политику децентрализации и субсидиарности, а также укреплять роль, обязанности, возможности по планированию и ресурсы местных органов власти в соответствии с международными рекомендациями по децентрализации и укреплению местных органов власти;
- (d) поощрять межмуниципальное сотрудничество и взаимосвязанные многоуровневые системы управления и поддерживать создание межмуниципальных и агломерационных институтов с надлежащими правовыми регулятивными рамками и финансовыми стимулами, призванными обеспечить городское планирование и управление на надлежащем уровне и финансирование соответствующих проектов;
- (e) вносить при необходимости в свои законодательные органы законопроекты, указывающие на необходимость подготовки, утверждения и обновления планов под руководством местных органов власти и обеспечения их соответствия политике, разработанной другими органами управления, прежде, чем они станут юридически обязывающими документами;
- (f) укреплять местные органы власти и расширять их возможности для обеспечения того, чтобы нормы и правила о планировании выполнялись и были функционально эффективными;
- (g) сотрудничать с ассоциациями и сетями специалистов по планированию, исследовательскими институтами и гражданским обществом в целях создания координационных центров, которые могли бы документировать, оценивать и обобщать на национальном уровне подходы к городскому планированию, его модели и практику, проводить тематические исследования и делиться их результатами, представлять информацию общественности и, по запросам, оказывать содействие местным органам власти.
- 3. Местным органам власти, в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:**

- (a) осуществлять политическое руководство в целях разработки городских и территориальных планов, обеспечивая взаимодействие и координацию с секторальными и другими территориально-пространственными планами, а также с планами соседних территорий, для того, чтобы осуществлять городское планирование и управление на соответствующем уровне;
- (b) утверждать, контролировать на постоянной основе и обновлять (например, каждые 5 или 10 лет) городские и территориальные планы, находящиеся в их ведении;
- (c) интегрировать процессы оказания услуг с планированием и участвовать в межмуниципальном и многоуровневом сотрудничестве с целью развития и финансирования сфер жилища, инфраструктуры и услуг;
- (d) обеспечивать взаимодействие между городским планированием и городским управлением с целью установления связи между предварительным планированием и последующим осуществлением и обеспечения согласованности между долгосрочными целями и программами и краткосрочной управленческой деятельностью и секторальными проектами;
- (e) обеспечивать эффективный контроль за деятельностью специалистов и частных компаний, с которыми заключены соглашения на подготовку проектов городского и территориального планирования, в целях обеспечения согласования планов с местными политическими позициями, национальными стратегиями и международными принципами;
- (f) обеспечивать выполнение муниципального законодательства и его функциональную эффективность, принимать меры для недопущения незаконной застройки, уделяя особое внимание районам, подверженным рискам и имеющим особое историческое, экологическое и сельскохозяйственное значение;
- (g) создавать многосторонние механизмы контроля, оценки и подотчетности, позволяющие проводить прозрачную оценку осуществления планов и представлять «снизу вверх» замечания и информацию о необходимых корректировочных мерах, как для краткосрочных, так и для долгосрочных проектов и программ;
- (h) делиться своим опытом в области городского и территориального планирования, участвовать в межгородском сотрудничестве для содействия диалогу по вопросам политики и развития потенциала, привлекать ассоциации местных органов власти к политике и планированию на национальном и местном уровнях;
- (i) содействовать эффективному и равноправному участию заинтересованных сторон, прежде всего общин, организаций гражданского общества и частного сектора, в подготовке и осуществлении городского и территориального планирования, посредством создания надлежащих партисипаторных механизмов, и привлекать представителей гражданского общества, особенно женщин и молодежь, к осуществлению, мониторингу и оценке для обеспечения учета и удовлетворения их потребностей на всех этапах процесса планирования.

4. Организациям гражданского общества и их ассоциациям следует:

- (a) участвовать в подготовке, осуществлении и мониторинге городских и территориальных планов, оказывать помощь местным органам власти в выявлении потребностей и определении первоочередных задач и, по возможности, реализовывать свое право на участие в консультационных процессах в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами и международными соглашениями;
- (b) содействовать мобилизации и представительству населения во время консультаций с общественностью по вопросам городского и территориального планирования, особенно малообеспеченных и уязвимых групп населения всех возрастов, независимо от гендерной принадлежности, с целью достижения справедливого городского развития, содействия мирным социальным отношениям и первоочередного развития инфраструктуры и услуг в наименее развитых городских районах;
- (c) создавать условия, оказывать содействие и обеспечивать возможности для всех слоев общества, особенно для нуждающихся и уязвимых групп населения всех возрастов независимо от пола, по участию в форумах общин и инициативах по планированию на уровне общин и, в партнерстве с местными органами власти, по осуществлению программ благоустройства жилых районов;
- (d) повышать уровень осведомленности общественности и мобилизовывать общественное мнение с целью предотвращения незаконных и спекулятивных застроек, особенно тех, которые могут угрожать природной среде или приводить к выселению нуждающихся и уязвимых групп населения;
- (e) способствовать преемственности долгосрочных социальных целей городских и территориальных планов, особенно в периоды политических перемен или краткосрочных затруднений.

5. Специалистам по планированию и их ассоциациям следует:

- (a) содействовать процессам городского и территориального планирования, внося свой экспертный вклад на всех этапах их подготовки и обновления и способствуя тому, чтобы группы заинтересованных сторон могли высказывать свои взгляды;
- (b) играть активную роль в пропаганде более инклюзивного и справедливого развития, обеспечиваемого не только более широким участием общественности в планировании, но и посредством содержания таких инструментов планирования, как планы, проекты, регулятивы, нормативные акты и правила;
- (c) стимулировать и рекомендовать директивным органам применение данных рекомендаций и, при необходимости, проводить их адаптацию к национальным, региональным и местным условиям;
- (d) способствовать развитию основанных на исследованиях знаний о городском и территориальном планировании и организовывать семинары и консультативные форумы для повышения информированности общественности о данных рекомендациях;
- (e) сотрудничать с учебными заведениями и учреждениями профессиональной подготовки в ходе анализа и разработки учебных планов в области городского и территориального планирования, с тем, чтобы включить в эти планы содержание данных рекомендаций, с его необходимой корректировкой и развитием, а также содействовать программам по укреплению человеческого потенциала.

В

Городское и территориальное планирование для устойчивого развития



Pedestrians in Tokyo, Japan © Shutterstock/Thomas La Mela

Городское и территориальное планирование может способствовать устойчивому развитию различными способами. Оно должно быть тесно связано с тремя взаимно дополняющими компонентами устойчивого развития: социальным развитием и интеграцией, устойчивым экономическим ростом и охраной и рациональным использованием окружающей среды.

Для интеграции этих трех компонентов синергическим образом требуются политическая приверженность и вовлеченность всех заинтересованных сторон, которые должны участвовать в процессах городского и территориального планирования. Рекомендации относительно предполагаемой роли организаций гражданского общества, специалистов по планированию и их соответствующих ассоциаций, приведенные выше в пунктах 4 и 5, относятся также к разделу Б и поэтому не повторяются.

V1

Городское и территориальное планирование и социальное развитие



Market place at Onitsha, Nigeria © UN-Habitat/Alessandro Scotti

6. Принципы:

- (a) городское и территориальное планирование нацелено на обеспечение надлежащего уровня жизни и условий труда для всех слоев современного и будущего общества, обеспечение равноправного распределения издержек, возможностей и благ городского развития и, особенно, на содействие социальной интеграции и сплоченности;
- (b) городское и территориальное планирование является одной из важнейших инвестиций в будущее, предпосылкой для улучшения качества жизни и успешных процессов глобализации, уважающих культурное наследие и культурное разнообразие, а также для осознания и учета конкретных потребностей различных групп населения.

7. Национальным правительствам,

в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) следить за динамикой жилищно-бытовых условий в городах и на прилегающих территориях и поддерживать усилия местных органов власти и общин в области планирования с целью совершенствования социальной и территориальной сплоченности и интеграции;
- (b) способствовать разработке и осуществлению стратегий борьбы с нищетой, поддерживать создание рабочих мест, содействовать обеспечению достойной работы для всех и удовлетворять специфические потребности уязвимых групп населения, включая мигрантов и перемещенных лиц;
- (c) содействовать созданию прогрессивных систем жилищного финансирования, с тем, чтобы сделать землю, обеспеченные коммунальным обслуживанием земельные участки и жилье доступными для всех;
- (d) предоставлять соответствующие налоговые льготы и целевые субсидии и укреплять местную налоговую базу с целью расширения возможностей местных органов власти и обеспечения того, чтобы городское и территориальное планирование способствовало устранению социального неравенства и содействовало культурному разнообразию;
- (e) содействовать интеграции деятельности по выявлению, охране и развитию культурного и природного наследия в процессы городского и территориального планирования.

8. Местным органам власти, в

сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) разрабатывать городские и территориальные планы и содействовать реализации этих планов, включающих:
 - (i) четкие, последовательные и обусловленные первоочередными задачами пространственные рамки для обеспечения всеобщего доступа к основным услугам;
 - (ii) стратегические ориентиры и физические карты по развитию земельных ресурсов, жилой застройки и транспорта, с уделением особого внимания текущим и прогнозируемым потребностям малообеспеченных и социально уязвимых групп населения;
 - (iii) инструменты поддержки осуществления прав человека в больших и малых городах;
 - (iv) положения, способствующие социальному смешиванию и многофункциональному использованию земельных ресурсов, с целью предоставления привлекательного и доступного спектра услуг, жилья и возможностей трудоустройства для широких слоев населения;

- (b) способствовать социальной и пространственной интеграции и сплоченности, особенно за счет расширения доступа ко всем частям города и прилегающей территории, поскольку все жители (включая трудящихся-мигрантов и перемещенных лиц) должны иметь возможность пользоваться благами города, его социально-экономическими возможностями, городскими услугами и общественными пространствами и вносить вклад в его социальную и культурную жизнь;
- (c) обеспечивать качественные общественные пространства, усовершенствовать и возрождать существующие общественные пространства, такие, как площади, улицы, озелененные территории и спортивные комплексы, и делать их более безопасными с учетом потребностей и перспектив женщин, мужчин, девочек и мальчиков, и в полной мере доступными для всех. Следует учитывать, что эти места представляют собой необходимую платформу для динамичной и инклюзивной городской жизни и основу для развития инфраструктуры;
- (d) обеспечивать улучшение до качественно нового уровня состояния районов с низким уровнем доходов, стихийно образовавшихся поселений и трущоб, а также их интеграцию в городскую ткань при минимальных нарушениях доступа к средствам существования, перемещениях и переселениях. Затронутым группам населения необходимо предоставлять компенсацию на надлежащем уровне, если такие нарушения являются неизбежными;
- (e) обеспечивать каждому жителю доступ к безопасной недорогостоящей питьевой воде и адекватным услугам в области санитарии;
- (f) содействовать обеспечению гарантий землевладения и доступа к контролю над землей и собственностью, а также доступа к финансовым средствам домохозяйствам с низким уровнем дохода;
- (g) сокращать время поездок между жилыми, производственными и сервисными зонами, способствуя многофункциональному использованию земельных ресурсов и созданию безопасных, удобных, доступных и надежных транспортных систем, с учетом динамики цен на землю и жилье в различных местах и необходимости обеспечения доступного жилья;
- (h) повышать безопасность в городах, особенно для женщин, молодежи, престарелых, инвалидов и иных уязвимых групп населения, в качестве фактора уверенности, справедливости и социальной сплоченности;
- (i) поощрять и обеспечивать гендерное равенство в процессе проектирования, строительства и использования городских пространств и услуг посредством выявления конкретных потребностей женщин и мужчин, девочек и мальчиков;

- (j) обеспечить, чтобы действия, влияющие на рынки земли и недвижимости, не снижали доступность в ущерб домохозяйствам с низким уровнем доходов и предприятиям малого бизнеса;
- (k) поощрять культурную активность как в закрытых помещениях (музеи, театры, кинотеатры, концертные залы и т.д.), так и на открытом воздухе (уличное искусство, музыкальные парады и т.д.), признавая, что развитие городских культур и уважение к социальному разнообразию являются частью социального развития и имеют важные пространственные проявления;
- (l) охранять и ценить культурное наследие, включая традиционные поселения и исторические районы, религиозные и исторические памятники и достопримечательные места, археологические зоны и культурные ландшафты.

V2

Городское и территориальное планирование и устойчивый экономический рост



The United Nations square in Casablanca, Morocco © Flickr/Hamza

9. Принципы:

- (a) городское и территориальное планирование является катализатором устойчивого и всеобъемлющего экономического роста, определяющим рамки для новых экономических возможностей, регулирования рынка земли и рынка недвижимости и своевременного предоставления адекватной инфраструктуры и основных услуг;
- (b) городское и территориальное планирование является мощным механизмом принятия решений, способствующим тому, чтобы устойчивый экономический рост, социальное развитие и экологическая устойчивость осуществлялись взаимосвязано на всех территориальных уровнях.

10. Национальным правительствам, в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) планировать и поддерживать развитие взаимосвязанных полицентрических городских регионов посредством соответствующей кластеризации промышленных предприятий, услуг и учебных заведений в качестве стратегии, направленной на повышение специализации, увеличение взаимодополняемости, синергического эффекта и эффектов масштаба и агломерации среди соседних городов и их сельского окружения;
- (b) участвовать в развитии динамичных партнерских связей, в том числе с частным сектором, с тем, чтобы городское и территориальное планирование координировало пространственное размещение и распределение экономической деятельности, при обеспечении экономии средств за счет эффектов масштаба и агломерации, близости и связности, что способствует большей производительности, конкурентоспособности и процветанию;
- (c) поддерживать межмуниципальное сотрудничество для обеспечения оптимальной мобилизации и устойчивого использования ресурсов и предотвращения нездоровой конкуренции между местными органами власти;
- (d) формулировать политические рамки в области местного экономического развития, которые позволят нацелить его на содействие

индивидуальным и частным инициативам по развитию и восстановлению местной экономики и расширить возможности для трудоустройства посредством городского и территориального планирования;

- (e) формулировать политические рамки в области информационно-коммуникационных технологий, способные учитывать ограничивающие факторы и возможности географического характера и призванные укреплять связи между территориальными образованиями и экономическими субъектами.

11. Местным органам власти, в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) признать, что главная функция городского и территориального планирования – обеспечение необходимого базиса для развития эффективной магистральной инфраструктуры, повышения мобильности и формирования структуры городских узлов;
- (b) добиваться того, чтобы городское и территориальное планирование создавало благоприятные условия для развития безопасных и надежных систем общественного и грузового транспорта, при сведении к минимуму использования личных транспортных средств в целях содействия энергоэффективной и финансово доступной мобильности в городах;

- (c) обеспечивать, чтобы городское и территориальное планирование способствовало увеличению сбалансированного и недорогого доступа к цифровой инфраструктуре и услугам для экономических субъектов и жителей, а также развитию основанных на знаниях городов и территорий;
- (d) включить в городское и территориальное планирование четкий и подробный компонент, посвященный инвестиционному планированию, включая ожидаемые вклады со стороны государственного и частного секторов для покрытия капитальных затрат и расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание, с целью мобилизации соответствующих ресурсов (местных налогов, собственных доходов, надежных механизмов перераспределения и т.д.);
- (e) использовать городское и территориальное планирование и связанные с ним прогрессивные типы зонирования, такие, как зонирование, основанное на регулировании формы городского пространства (form-based code), или зонирование, ориентированное на достижение определенных целей развития (performance-based zoning), для управления рынками земли, формирования рынка прав на застройку и мобилизации городских финансов, включая финансирование, основанное на земельной собственности, и частичного возмещения государственных инвестиций в развитие городской инфраструктуры и сферы услуг;
- (f) использовать городское и территориальное планирование в целях регулирования и поддержки местного экономического развития, особенно увеличения занятости, в местных общественных организациях, кооперативах, малых предприятиях и микропредприятиях, предусматривая пространственную агломерацию соответствующих предприятий и услуг;
- (g) использовать городское и территориальное планирование, чтобы гарантировать достаточные размеры уличного пространства с целью создания безопасной, удобной и эффективной уличной сети, которая обеспечит высокую степень связности и будет поощрять использование безмоторных транспортных средств для повышения экономической продуктивности и интенсификации местного экономического развития;
- (h) использовать городское и территориальное планирование для проектирования жилых районов достаточной плотности посредством стратегий заполняющей застройки или планируемого расширения городов, которые приведут к экономии на масштабе, сократят потребности в поездках и затраты на предоставление услуг и позволят создать экономически эффективную систему общественного транспорта.

Вз

Городское и территориальное планирование и окружающая среда



Aerial view of Shenzhen, China © Flickr/Yuan2003

12. Принципы:

- (a) городское и территориальное планирование определяет пространственные рамки для осуществления охраны и рационального использования природной и антропогенной среды городов и прилегающих территорий, включая их биоразнообразие, земельные и природные ресурсы, и обеспечения скоординированного и устойчивого развития;
- (b) городское и территориальное планирование способствует укреплению безопасности человека за счет повышения экологической и социально-экономической устойчивости, активизации действий по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним и совершенствования управления опасными природными и экологическими явлениями и рисками.

13. Национальным правительствам,

в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) устанавливать нормы и правила, касающиеся охраны водных ресурсов, атмосферного воздуха и других природных ресурсов, сельскохозяйственных земель, открытых зеленых пространств, экосистем и районов, проблемных с точки зрения биоразнообразия, и их устойчивого регулирования;
- (b) повышать посредством городского и территориального планирования взаимодополняемость городских и сельских районов и продовольственную безопасность, укреплять отношения и синергетические связи между городами, обеспечивать взаимосвязь городского планирования с региональным развитием в целях обеспечения территориальной взаимосвязанности на уровне «городов-регионов», в том числе в трансграничных регионах;
- (c) поощрять проведение оценок экологических последствий планирования посредством разработки и распространения соответствующих средств и методов и принятия стимулирующих и регламентирующих мер;
- (d) поощрять компактные города, регулировать и сдерживать расползание городов, разрабатывать прогрессивные стратегии уплотнения застройки в сочетании с положениями, регулирующими рынок земли, оптимизировать использование городского

пространства, сокращать расходы на инфраструктуру и спрос на транспортные перемещения, и ограничивать воздействие городских районов на окружающую среду, для действенного решения проблем, связанных с изменением климата;

- (e) рассматривать в городских и территориальных планах вопросы необходимости развития устойчивых энергетических услуг с целью расширения доступа к чистым источникам энергии, сокращения потребления ископаемых видов топлива и поощрения соответствующих альтернативных видов энергопотребления, а также энергоэффективности жилых зданий, промышленных предприятий и мультимодальных транспортных услуг.

14. Местным органам власти, в

сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) формулировать городские и территориальные планы в качестве рамок для реагирования на изменение климата и адаптации к ним и для повышения устойчивости населенных пунктов, особенно расположенных в уязвимых и неформальных районах;
- (b) проектировать и использовать эффективные городские формы и модели застройки, поощряющие низкое выделение углерода, в качестве вклада в повышение энергоэффективности, расширение доступа к возобновляемым источникам энергии и их использования;

- (c) размещать важные городские услуги, инфраструктуру и жилую застройку в районах с невысокой степенью риска и переселять, на основе широкого участия и добровольного согласия, людей, проживающих в районах повышенного риска, в более подходящие места;
- (d) оценивать последствия и возможное воздействие изменения климата и готовиться к непрерывности выполнения ключевых городских функций во время бедствий и кризисов;
- (e) использовать городское и территориальное планирование в качестве плана действий по совершенствованию доступа к услугам в области водоснабжения и санитарии, снижения загрязнения воздуха и уменьшения потерь воды;
- (f) применять городское и территориальное планирование для выявления, восстановления, охраны и развития качественных общественных пространств и озелененных территорий, имеющих особую экологическую или культурно-историческую ценность, предусматривая широкое участие в этом частного сектора и организаций гражданского общества, и избегать формирования городских «островов теплого воздуха», охранять местное биоразнообразие и поддерживать создание многофункциональных озелененных территорий общественного назначения, таких, как водно-болотные угодья, для удержания и поглощения дождевых вод;
- (g) определять и признавать ценность деградирующей антропогенной среды с целью ее восстановления, используя ее ресурсы и укрепляя ее социальную идентичность;
- (h) учитывать при пространственном планировании проблему удаления и утилизации твердых и жидких отходов, включая размещение свалок и центров утилизации;
- (i) сотрудничать с поставщиками услуг, девелоперами и землевладельцами для того, чтобы тесно увязывать между собой пространственное и секторальное планирование, способствовать межсекторальной координации и синергическим связям между такими услугами, как водоснабжение, канализация и санитария, энергетика и электроснабжение, телекоммуникации и транспорт;
- (j) стимулировать строительство, модернизацию и рациональное использование «зеленых» зданий и отслеживать и контролировать их экономическое воздействие;
- (k) планировать улицы, побуждающие к ходьбе пешком, использованию общественного транспорта и безмоторных транспортных средств, и осуществлять посадку деревьев для создания тени и поглощения углекислого газа.

С

Компоненты городского и территориального планирования



Pedestrian street in Moscow, Russia © Flickr/Stary Arbat

15. Принципы:

- (a) городское и территориальное планирование объединяет различные пространственные, институциональные и финансовые аспекты среды обитания в разнообразных временных рамках и географических масштабах. Это постоянный и итеративный процесс, основанный на установленных правилах регулирования, цель которого – поощрение роста числа компактных городов и развитие синергических связей между территориями;
- (b) городское и территориальное планирование включает пространственное планирование, цель которого – содействие формулированию и принятию политических решений, основанных на различных сценариях. Оно позволяет осуществлять на основе этих решений конкретные действия, которые будут трансформировать физическое и социальное пространство и будут поддерживать развитие интегрированных городов и территорий.

16. Национальным правительствам,

в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) поощрять использование пространственного планирования в качестве гибкого механизма содействия, а не жесткого неизменяемого проекта. Пространственные планы следует разрабатывать на основе широкого участия, и их разные варианты должны быть доступными и удобными для пользователей – такими, чтобы их могло легко понять все население;
- (b) укреплять потенциал участия и повышать осведомленность общественности относительно концепции городского и территориального планирования, уделяя особое внимание тому, что ее необходимо понимать и как продукт (планы и связанные с ними правила и регулятивы), и как процесс (механизмы для разработки, обновления и осуществления планов) в различных географических масштабах;
- (c) создавать и вести информационные базы данных, реестры и системы картирования по населению, земельным ресурсам, ресурсам окружающей среды, инфраструктуре, услугам и связанными с ними потребностями, в качестве основы для подготовки и пересмотра пространственных планов и регулятивов. Эти системы должны сочетать использование местных знаний и современных информационно-коммуникационных технологий и позволять производить дезагрегацию по регионам и городам;

- (d) внедрять общие системы поэтапного подхода, обновления, мониторинга и оценки, применимые к городским и территориальным планам, по возможности, посредством принятия законодательных актов. Показатели эффективности и участие заинтересованных сторон должны быть важнейшей частью этих систем;
- (e) поддерживать развитие органов планирования, которые имеют надлежащую структуру, обеспечены достаточными ресурсами и непрерывно совершенствуют свои навыки;
- (f) создавать эффективные финансовые и налоговые условия в поддержку осуществления городского и территориального планирования на местном уровне.

17. Местным органам власти, в

сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) разработать общую стратегическую пространственную концепцию (подкрепленную надлежащими картами) и комплекс согласованных целей, отражающих ясную политическую волю;
- (b) разработать связанные между собой городские и территориальные планы, включающие разнообразные пространственные компоненты, такие, как:

- (i) комплекс сценариев развития, основанных на тщательном анализе демографических, социальных, экономических и экологических тенденций, с учетом важных связей между землепользованием и транспортом;
- (ii) четкое определение приоритетности и последовательности желаемых и достижимых в надлежащие сроки пространственных результатов на основе соответствующих технико-экономических обоснований;
- (iii) пространственные планы, которые отражают масштаб предполагаемого роста городов и реализуют его за счет запланированного расширения городов, уплотняющей застройки и реконструкции для достижения надлежащей плотности, а также посредством формирования хорошо взаимосвязанных систем пригодных для жизни улиц и качественных общественных пространств;
- (iv) пространственные планы, в основу которых положены условия окружающей среды и которые уделяют приоритетное внимание охране экологически ценных районов и районов, предрасположенных к стихийным бедствиям, а также сосредоточены на многоцелевом использовании земельных ресурсов, морфологии и структуре городов, развитии мобильности и инфраструктуры, и оставляют при этом возможности для проявления гибкости в случае непредвиденного развития событий;
- (c) создавать институциональные механизмы и рамки для участия и партнерства, а также заключать соглашения со всеми заинтересованными сторонами;
- (d) создавать базу знаний с целью предоставления информации для процесса городского и территориального планирования и для обеспечения скрупулезной системы контроля и оценки предложений, планов и результатов;
- (e) разработать стратегию развития людских ресурсов с целью укрепления местного человеческого потенциала, которая, при необходимости, будет получать поддержку со стороны других органов управления;

- (f) обеспечить, в частности, такое качество планирования, чтобы:
- (i) планирование и осуществление проектов в области землепользования и инфраструктуры были связаны и скоординированы в географическом плане, поскольку инфраструктура требует территории для развития и непосредственно влияет на стоимость земли;
 - (ii) планирование инфраструктуры, в частности, касалось магистральных транспортных сетей, дорожного и уличного сообщения, регулирования потоков транспорта и мер по стимулированию мобильности, цифровой связи, отношений с основными службами и уменьшения рисков;
 - (iii) институциональные и финансовые компоненты городского и территориального планирования были тесно взаимосвязаны, и чтобы с этой целью создавались соответствующие механизмы реализации, такие, как составление бюджета с участием заинтересованных сторон, публично-частные партнерства и многоуровневые финансовые схемы;
 - (iv) существующие городские формы и морфология в полной мере учитывались в программах расширения, обновления и возрождения городов.

18. Организациям гражданского общества и их ассоциациям следует:

- (a) участвовать в разработке общей пространственной концепции и приоритизации проектов, которые должны стать результатом партисипативного процесса, включающего консультации между всеми заинтересованными сторонами и управляемого теми государственными органами, которые стоят ближе всего к общественности;
- (b) пропагандировать такое планирование землепользования, которое содействует, среди прочего, социальной и пространственной инклюзивности, обеспечению гарантий землевладения для малоимущих, доступности, надлежащему уплотнению застройки, многоцелевому использованию земельных ресурсов, обеспеченному соответствующими правилами зонирования, созданию достаточных и доступных общественных пространств, охране ценных сельскохозяйственных земель и культурного наследия, а также прогрессивным мерам, связанным с землевладением, системами земельной регистрации, сделками с землей и основанном на земельной собственности финансированием.

19. Специалистам по планированию и их ассоциациям следует:

- (a) разрабатывать новые инструменты и распространять в различных странах и секторах знания, которые способствуют комплексному, партисипаторному и стратегическому планированию;
- (b) воплощать ожидания и прогнозы в альтернативные варианты планирования и сценарии с целью создания условий для принятия политических решений;
- (c) выявлять и обеспечивать синергические связи между этапами, секторами и масштабами планирования;
- (d) пропагандировать инновационные решения для содействия развитию компактных городов и интегрированных территорий и решения таких задач, как борьба с нищетой и трущобами в городах, реагирование на изменения климата, повышение способности противостоять бедствиям, утилизация отходов, а также других существующих или вновь возникающих городских проблем;
- (e) поддерживать расширение прав и возможностей уязвимых и находящихся в невыгодном положении групп населения и коренных народов, создавать и пропагандировать подходы к планированию, основанные на фактических данных.

D

Осуществление и мониторинг городского и территориального планирования



Street in New York, USA © Flickr/Stefan Georgi

20. Принципы:

- (a) для надлежащего осуществления городских и территориальных планов во всех их аспектах требуются политическое руководство, соответствующие институционально-правовые рамки, эффективное управление городами, улучшенная координация, направленные на достижение консенсуса подходы и уменьшение дублирования усилий, позволяющие последовательно и эффективно реагировать на нынешние и будущие проблемы и вызовы;
- (b) для эффективного осуществления и оценки городских и территориальных планов требуются, в частности, постоянный мониторинг, периодические корректировки и достаточный человеческий потенциал на всех уровнях, а также устойчивые механизмы финансирования и адекватные технологии.

21. Национальным правительствам, в сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:

- (a) периодически проводить критический анализ национального законодательства и правовых норм как важных инструментов осуществления планов, добиваясь их целесообразности и применимости;
- (b) обеспечить, чтобы все жители, застройщики и девелоперы уважали верховенство права;
- (c) поощрять среди партнеров-исполнителей механизмы для обеспечения подотчетности и своевременного разрешения конфликтов;
- (d) оценивать осуществление городских и территориальных планов и предоставлять финансовые и налоговые стимулы и техническое содействие местным органам власти, особенно для решения проблем, связанных с дефицитом инфраструктуры;
- (e) рекомендовать учебным заведениям, осуществляющим подготовку специалистов по городскому и территориальному планированию, участвовать в осуществлении планов, повышать уровень высшего образования по всем связанным с планированием дисциплинам и обеспечивать переподготовку на рабочих местах для специалистов по городскому планированию и управлению;
- (f) поощрять мониторинг и отчетность по этапам осуществления городского и территориального планирования, корректировкам планов и появляющимся проблемам, а также открытый и бесплатный доступ к городским и территориальным данным и статистике, в качестве неотъемлемой части демократической политики, с участием специалистов по городскому планированию, организаций гражданского общества и средств массовой информации;
- (g) способствовать взаимному обогащению опыта, накапливаемого в городах, в том числе посредством сотрудничества между городами как одного из важных путей совершенствования практики планирования, осуществления планов и городского управления;
- (h) разработать и внедрить эффективные системы контроля, оценки и подотчетности по городскому и территориальному планированию, сочетающие количественную и качественную информацию и анализ, основанные на показателях, позволяющих отслеживать прогресс относительно процессов и продуктов, и открытые для общественности. Обмен опытом на международном уровне должен основываться на таких национальных и местных системах;

- (i) поощрять применение экологически безопасных технологий, геопространственных технологий сбора данных, информационно-коммуникационных технологий, систем адресов с указанием улиц, систем регистрации земель и учета объектов недвижимости, а также создание сетевых структур и обмен знаниями в целях оказания технической и социальной поддержки осуществлению городских и территориальных планов.
- 22. Местным органам власти, в**
- сотрудничестве с другими органами управления и соответствующими партнерами, следует:
- (a) установить эффективные и прозрачные институциональные рамки с целью разъяснения функций руководителей и партнерств по осуществлению каждого отдельного вида деятельности, определенного в городском и территориальном плане, и координации обязанностей (как секторальной, так и географической), в том числе и на межмуниципальном уровне;
 - (b) выбирать реалистичные сценарии финансирования, которые будут способствовать последовательному и поэтапному планированию, и определять все ожидаемые источники инвестиций (бюджетные или внебюджетные, государственные или частные, иные), а также механизмы мобилизации ресурсов и возмещения расходов (гранты, займы, субсидии, пожертвования, сборы с пользователей, основанные на земельной собственности сборы, налоги) в целях обеспечения финансовой устойчивости и социальной доступности;
 - (c) обеспечить, чтобы распределение государственных ресурсов на всех уровнях управления было соразмерно потребностям, определенным в планах, и предназначалось для привлечения других ресурсов;
 - (d) обеспечить, при необходимости, изучение и проверку, оценку и распространение инновационных источников финансирования;
 - (e) своевременно мобилизовать частные инвестиции и государственно-частные партнерства, которые являются прозрачными и действуют на основе соответствующей нормативно-правовой базы, как это предусмотрено в международных рекомендациях по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам;
 - (f) создавать и поддерживать комитеты с участием нескольких партнеров, особенно с вовлечением представителей частного и общинного секторов, для наблюдения за процессом осуществления городского и территориального планирования, периодической оценки достигнутого прогресса и выработки стратегических рекомендаций;
 - (g) укреплять институциональный и кадровый потенциал на местном уровне в областях планирования, проектирования, управления и контроля, посредством профессиональной подготовки, обмена опытом и экспертными знаниями, передачи знаний и организационных обзоров;

- (h) поддерживать информирование общественности, просвещение и мобилизацию общин на всех этапах осуществления планов, с участием организаций гражданского общества в их разработке, контроле, оценке и итеративной корректировке.

23. Организациям гражданского общества и их ассоциациям следует:

- (a) принимать активное участие в осуществлении планов, мобилизуя соответствующие общины, устанавливая и поддерживая связь с группами партнеров и выражая мнения общественности, в том числе бедных слоев городского населения, в соответствующих комитетах и других институциональных структурах;
- (b) представлять органам власти информацию о задачах и возможностях, которые могут возникать на различных этапах осуществления планов, и рекомендовать необходимые изменения и корректировочные меры.

24. Специалистам по планированию и их ассоциациям следует:

- (a) осуществлять техническую помощь при реализации различных видов планов и оказывать поддержку в сборе, анализе, использовании, обмене и распространении пространственных данных;
- (b) разрабатывать и организовывать тренинги для ознакомления представителей власти и местных лидеров с проблемами городского и территориального планирования, особенно по вопросам необходимости непрерывного и долгосрочного осуществления и подотчетности;
- (c) проводить обучение на рабочем месте и прикладные исследования, связанные с осуществлением планов, в целях изучения практического опыта и организации обратной связи с лицами, принимающими решения;
- (d) документировать модели планирования, которые можно использовать в учебных целях, для повышения уровня информированности и широкой мобилизации общественности.

Приложение : Резолюция 25/6

Международные Рекомендации по Городскому и Территориальному Планированию

Совет управляющих,

ссылаясь на свое решение 24/3 от 19 апреля 2013 года по всеохватному и устойчивому городскому планированию и разработке международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования, в котором Совет просил Директора-исполнителя Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в консультации с Комитетом постоянных представителей приступить к разработке международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования, которые могли бы стать не имеющей обязательной силы и применяемой сообразно обстоятельствам глобальной основой для совершенствования политики, планов и проектов в отношении более компактных, основанных на социальной интеграции, устойчивых, обеспечивающих более развитую интеграцию и сообщение между собой городов и территорий, и представить проект руководящих принципов на утверждение Совету управляющих на его двадцать пятой сессии,

рассмотрев доклад Директора-исполнителя¹, в котором освещаются успехи в разработке международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования,

ссылаясь на резолюцию 67/216 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2012 года об

осуществлении решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и укреплении Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам,

ссылаясь на итоговый документ «Будущее, которого мы хотим»² прошедшей 20-22 июня 2012 года в Рио-де-Жанейро, Бразилия, Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и подтверждая закрепленную в нем приверженность делу планирования и создания устойчиво функционирующих городов и населенных пунктов городского типа, в том числе путем оказания поддержки местным властям, повышения уровня информированности общественности и расширения масштабов участия городских жителей, в том числе малоимущих, в процессах принятия решений,

признавая соответствие и взаимодополняемость международных руководящих принципов, касающихся всеобщего доступа к основным услугам, которые были приняты в его резолюции 22/8 от 3 апреля 2009 года, международных руководящих принципов децентрализации и укрепления местных органов власти, принятых в его резолюции 21/3 от 20 апреля 2007 года, а также международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования,

принимая к сведению записку секретариата, озаглавленную «Международные руководящие принципы по городскому и территориальному планированию: на пути к краткому перечню

1 HSP/GC/25/2/Add.6.

2 Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение.

успешных практических методов»³, и принимая во внимание уроки, извлеченные в различных ситуациях и при разных масштабах планирования, которые были положены в основу разработки международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования,

с благодарностью отмечая финансовую помощь правительств Франции и Японии в поддержку процесса консультаций и подготовки международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования,

выражая удовлетворение в отношении ведущей роли Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и вклада Комитета постоянных представителей, региональных бюро Программы, экспертов, назначенных государствами-членами, и международных ассоциаций местных органов власти, которые оказали содействие всеохватному процессу консультаций при составлении и доработке международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования,

1. *одобряет* международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования, приведенные в разделе II доклада Директора-исполнителя¹⁹, в качестве ценного руководства, которое может использоваться в целях обеспечения устойчивого развития;

2. *рекомендует* государствам-членам в соответствии с их обстоятельствами, потребностями и приоритетами, а также по мере необходимости учитывать принципы городского и территориального планирования, изложенные в руководящих принципах, при разработке, анализе и осуществлении своей национальной политики градостроительства и рамочных основ городского и территориального планирования;

3. *рекомендует* также государствам-членам и далее взаимодействовать с местными властями и другими заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, в деле продвижения и дальнейшего совершенствования своих принципов городского и территориального планирования;

4. *призывает* международные финансовые учреждения и агентства по вопросам развития, а также просит Директора-исполнителя в рамках стратегического плана и двухгодичной программы работы оказывать содействие заинтересованным государствам-членам в применении и адаптации, в случае необходимости, руководящих принципов к конкретным условиям их стран, а также в разработке инструментария и контрольных показателей в рамках своей поддержки осуществлению руководящих принципов;

5. *просит* Директора-исполнителя устанавливать партнерские отношения с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, региональными экономическими комиссиями, банками развития, государствами-членами, местными органами власти и их ассоциациями, соответствующими

международными профессиональными ассоциациями и неправительственными организациями, а также другими партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат с целью оказания содействия адаптации и применению руководящих принципов в местных, национальных и региональных условиях, в том числе за счет укрепления потенциала и разработки инструментария;

6. *рекомендует* государствам-членам и партнерам оказывать помощь в будущей работе Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам со всеми уровнями правительств в области городского и территориального планирования, особенно в пропагандировании использования руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования;

7. *просит* Директора-исполнителя в консультации с государствами-членами и другими соответствующими заинтересованными сторонами представить Совету управляющих на его двадцать шестой сессии доклад о ходе осуществления настоящей резолюции.

Невозможно переоценить важность планирования. Урбанизация приняла стремительный характер, и к 2050 году каждый седьмой человек будет жить в городе. Неправильная политика, планирование и дизайн приводят к нерациональному пространственному распределению людей и деятельности, что оборачивается распространением трущоб, перенаселенностью, плохим доступом к базовым услугам, ухудшением состояния окружающей среды, социальным неравенством и сегрегацией.

При пересмотре систем городского и территориального планирования Международные рекомендации по городскому и территориальному планированию послужат как источником вдохновения, так и компасом для урбанистов и лиц, принимающих решения. Для национальных правительств, местных органов власти, организаций гражданского общества и профессиональных

планировщиков Рекомендации являются системой ориентиров, направленных на развитие более компактных, инклюзивных, интегрированных и связанных городов и территорий, способных развиваться устойчиво и противостоять изменениям климата.

Международные рекомендации по городскому и территориальному планированию включают двенадцать основных принципов и ряд практических рекомендаций, основанных на убедительных фактических данных, эффективной практике и опыте, накопленном в разных регионах и различных контекстах. В Рекомендациях подчеркивается необходимость интегрированного подхода к планированию; они охватывают такие области, как городская политика и управление, устойчивое городское развитие, элементы планирования, а также механизмы реализации и мониторинга.

HS Number: HS/024/16R

ООН  ХАБИТАТ

United Nations Human Settlements Programme
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, KENYA
Telephone: +254-20-7623 120, Fax: +254-20-7624266/7
Email: infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org