

## Проект Хабитат «Устойчивое развитие населенных пунктов» — следующий шаг

**В. К. СТОРЧЕВУС,**  
директор Исполнительного бюро Хабитат в Москве

**В. А. ЩИТИНСКИЙ,**  
директор РосНИПИУрбанистики

**Н. В. РОМАНОВСКАЯ,**  
руководитель центра устойчивого развития городов РосНИПИУрбанистики

После подписания Россией основного документа Глобального форума ООН 1992 г. в Рио-де-Жанейро «Повестка дня на XXI век» [1] в стране начала формироваться законодательная, научная и методологическая база для внедрения принципов и идей устойчивого развития в практику возрождения регионов и городов.

С утверждением президентом РФ в 1996 г. «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [2] идеология устойчивого развития была возведена в ранг государственной политики. Сегодня ведущие ученые и политики страны считают, что именно стратегия устойчивого развития может оказаться той самой общенациональной идеей, способной объединить все силы нашего общества для возрождения России [3]. В соответствии с Концепцией управление процессом устойчивого развития предполагает разработку системы программных и прогнозных документов, и при этом одно из важнейших условий — создание отлаженной системы взаимодействия «центр — регионы».

Градостроительный кодекс РФ сформулировал понятие устойчивого развития поселений и межселенных территорий и закрепил такие основополагающие принципы обеспечения устойчивого развития, как согласование интересов всех участников градостроительной деятельности, права граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, на обсуждение и принятие решений по проблемам развития городов и территорий [4].

Законодательное оформление понятия устойчивого развития не ре-

шает всех вопросов по его практическому внедрению, и требуется еще большая работа по научному осмыслению, формированию методической базы, разработке экспериментальных проектов в этой области.

Основные работы по данной тематике в последние годы выполнялись, как правило, на средства международных организаций и фондов, таких как Тасис, Евразия, фонд Сороса и др. Особое место в этом ряду занимает Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат). Ранее эта авторитетная международная организация называлась Центр ООН по населенным пунктам (Хабитат). Она целенаправленно занимается проблемами устойчивого развития городов и территорий, обладает значительным накопленным банком данных по сотням городов в различных странах мира, обеспечивает финансирование различных проектов в этой области, организует международные форумы по проблемам устойчивого развития. В этой связи следует отметить Конференцию ООН по населенным пунктам в 1996 г. в Стамбуле [5], принявшую «Повестку дня Хабитат», и 25-ю специальную сессию Генеральной Ассамблеи ООН (6–8 июня 2001 г.), одобrivшую «Декларацию по городам и другим населенным пунктам в новом тысячелетии».

Можно выделить следующие основные факторы устойчивости развития:

- **экологическое равновесие** — ограничение экономической деятельности возможностями хозяйственной емкости биосферы на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, использование экологически ориентированных методов управления и т. п.;
- **экономическая стабильность**, обеспече-

ние которой предлагается сегодня в основном на основе рыночной системы экономики;

- **социальное благополучие**: отсутствие безработицы и социальных конфликтов, высокое качество жизни, низкая заболеваемость и детская смертность и др. Это — наиболее сложно решаемые проблемы. Сегодня в мире более половины человечества живет плохо, а более пятой его части — очень плохо.

Общественное сознание также пока еще очень далеко от уровня, который необходим для реализации устойчивого развития, поэтому для его повышения необходимо подключать научное сообщество, международные, общественные организации, средства массовой информации и системы образования.

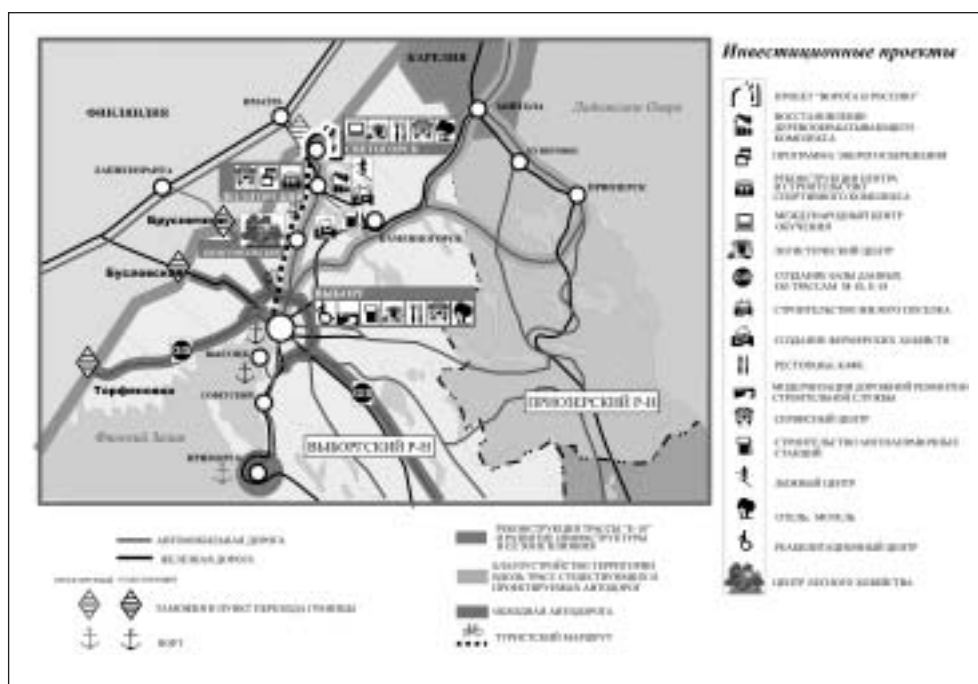
Обеспечение устойчивого развития — задача всех стран мира. Поэтому четвертый важнейший фактор — **международная солидарность** — обмен и распространение опыта различных стран и городов.

Особо выделяются цели и принципы, изложенные в «Повестке дня Хабитат», которые стали руководящими при формулировании задач по обеспечению устойчивого развития населенных пунктов.

Правительство Ленинградской обл., администрации городов Выборг и Кириши с помощью проекта ООН-Хабитат «Устойчивое развитие населенных пунктов Ленинградской обл.» нашли реальную возможность выстроить систему управления устойчивым развитием городов области, используя в этой работе прежде всего практический и методический опыт ООН-Хабитат, а также привлечь инвесторов, для которых участие этой профессиональной организации — серьезные гарантии эффективности инвестиций.

По заказу ООН-Хабитат с 1998 г. данный проект разрабатывает РосНИПИУрбанистики (С.-Петербург). Проект — один из первых шагов в России на пути к изучению и применению на практике международного опыта разработки городских долгосрочных программ устойчивого развития [6].

Первый этап проекта носил аналитический характер. Его основная цель — определение приоритетов ус-



Предложения по развитию инвестиционной деятельности

тойчивого развития Ленинградской обл. и городов-моделей Выборга и Киришей. Второй этап проекта получил название «Совершенствование системы управления устойчивым развитием городов-моделей Ленинградской обл. и распространение полученного опыта в РФ». Его цель — повышение эффективности принятия и реализации управленческих решений по устойчивому развитию городов.

Разрабатываемый проект решает три задачи: планирование стратегии мероприятий по обеспечению устойчивого развития городов-моделей; использование разработанных ООН-Хабитат материалов для организации обучения представителей местной власти практике управления городским развитием; распространение опыта в других городах РФ.

За год, прошедший с начала второго этапа проекта, в обоих городах сформированы управляющие проектом комиссии, в состав которых вошли работники администрации, специалисты, представители общественных организаций. С помощью комиссий были подготовлены предварительные предложения по программам устойчивого развития, организованы общегородские консультации по рассмотрению этих

программ, выбраны приоритетные проекты, над которыми детально работают специально созданные рабочие группы.

Стратегические планы устойчивого развития включают в себя ключевые стратегии и планы конкретных действий, программы инвестиций в инфраструктуру, системы управления реализацией стратегических планов.

К работе над проектами для Выборга на основе имеющихся традиционных деловых и культурных приграничных связей с самого начала активно привлекались специалисты Финляндии.

Специалисты РосНИПИУрбанистики подготовили реферативный перевод методических материалов Центра ООН по населенным пунктам «Планирование и управление устойчивым развитием городов», выполненных в рамках Всемирной программы устойчивых городов. Они выбрали в себя богатый опыт, накопленный Центром в ходе реализации проектов в самых различных городах мира.

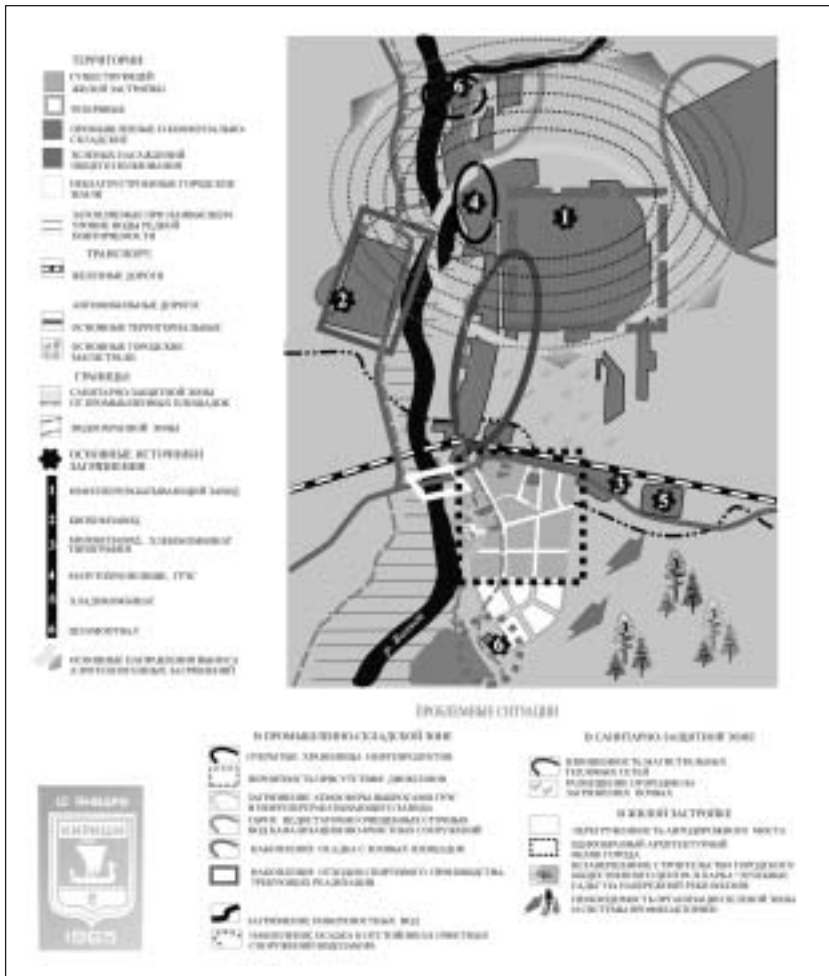
Методика выполнения градостроительных проектов в России достаточно тщательно и подробно разрабатывалась. В настоящее время с введением Градостроительным

кодексом в практику новых понятий, разделов, видов работ градостроительная наука уже отстает от реальной жизни.

Программы устойчивого развития отвечают принятым международным стандартам в плане решения городских проблем и основываются на методе стратегического программно-целевого планирования. Такой подход сориентирован прежде всего на решение конкретных проблем на приоритетных направлениях и подразумевает разработку специальной модели, что также представляет задачу проекта. Этот метод наиболее применим для сложных условий сегодняшней России.

Необходимо отметить, что практически нет специальной литературы, не говоря уже об утвержденных методиках, по вопросу стратегического планирования. Имеется лишь определенная практика разработки подобных проектов, из которых следует выделить «Стратегический план С.-Петербурга» (1998 г.) как методически наиболее четко и последовательно выстроенный документ, разработка которого в тот период осуществлялась в соответствии с международными правилами и рекомендациями.

Существенная особенность стратегических планов и программ устойчивого развития — широкое вовлечение в процесс принятия решений всех заинтересованных сторон, включая жителей города. Сегодня очевидно, что успех комплексных, сложных проектов развития городов во многом зависит от того, насколько удастся привлечь к решению городских проблем население. По вопросу обеспечения общественного участия в процессе принятия решений имеются более обширная научная литература, определенная законодательная база — модельный закон СНГ «Об участии общественности в принятии решений по вопросам градостроительного раз-



**Схема экологических проблем и устойчивости городского развития г. Кириши**

вития и качества городской среды», утвержденный МПА стран СНГ в 2000 г., ряд местных нормативно-правовых актов, регулирующих проведение общественного обсуждения градостроительных проектов. Госстрой России разработал соответствующую методику, которая носит рекомендательный характер.

Представляет интерес то практическое развитие, которое получил проект для Выборга. В 2001 г. он признан лучшим в ходе конкурса, проведенного правительством Ленинградской обл., и отмечен специальным призом губернатора области за лучшую работу по вовлечению населения, общественных организаций в выработку стратегии развития района. Этот пример еще раз подчеркивает практическую направленность и результативность принципов и ме-

тодик, предлагаемых Хабитат, и говорит о необходимости искать пути обеспечения самого широкого участия жителей в подобных проектах.

В рамках Проекта разработана концепция обучения руководителей органов местного самоуправления современным методам управления устойчивым развитием города. Среди этих руководителей выделены две разные группы: депутаты местного самоуправления, работающие на выборных должностях, и руководители различных эксплуатационных и технических служб. Соответственно и обучение их проводится сообразно специфике стоящих перед ними задач. Так, депутаты работают в большей степени с общественными проблемами, а менеджеры решают задачи обеспечения устойчивого развития городской инфраструктуры.

В подходах к обучению выдержаны следующие принципы. Во-первых, использование такой формы, как семинары-тренинги, предоставляющие возможность на практике усвоить теоретические положения. Во-вторых, выбран способ проведения обучения, занимающий минимальное время участников. В-третьих, в качестве основного предмета была выбрана деятельность муниципалитетов, связанная с разработкой концепций и планов стратегического развития и с их практическим осуществлением.

Один из тренингов проведен в конце декабря 2001 г. в Выборге и был посвящен решению наиболее актуальной для города и района проблемы – сбору и утилизации бытовых отходов. Анализ полученных результатов показал значительный практический эффект проведенного мероприятия, по итогам которого были подготовлены для администрации Выборгского района конкретные предложения по решению поставленных задач. На завершающей стадии проекта выполнено также технико-экономическое обоснование инвестиций для Выборга, проработаны приоритетные предложения капиталовложений с предварительной экономической и финансовой проверкой выполнимости, предложены возможные источники финансирования.

В конце октября 2001 г. Россию посетила Миссия Центра ООН по населенным пунктам (Хабитат) во главе с исполнительным директором Центра г-жой *А. К. Тубайджука*. Во время переговоров с вице-губернатором Ленинградской обл. *Г. В. Двасом* она высоко оценила проводимую работу по проекту. *Г. В. Двас* подтвердил заинтересованность правительства области в продолжении и развитии сотрудничества с Программой ООН по населенным пунктам на постоянной основе и предложил создать с этой целью на базе РосНИПИУрбанистики Северо-Западный региональный консультативно-методический офис проекта Хабитат, который мог бы стать одним из участников разработки



нового стратегического плана развития Ленинградской обл., основанного на принципах устойчивого развития населенных пунктов.

Этот офис будет осуществлять следующие функции: консалтинговые услуги, обеспечивающие продвижение разработанных инвестиционных программ; развитие информационной деятельности, выявление потенциальных национальных и международных партнеров; разработку и применение обучающих и методических материалов, нацеленных на усиление способности местных властей и специалистов управлять устойчивым городским развитием; обеспечение эффективного участия в городском развитии широкой общественности.

Учитывая, что отработка методологии управления на примере Ленинградской обл. дает гарантию успешного продвижения идей проекта и в другие регионы Северо-Запада, принято решение о начале проекта для Пскова в 2002 г.

Принимая во внимание то, что данный проект — первый в России, осуществляемый в рамках проводимой ООН-Хабитат Глобальной кампании по рациональному управлению городами в процессе осуществления Повестки дня Хабитат, он будет нацелен на использование опыта Хабитат в области рационального руководства городами, создание соответствующих обучающих материалов для представителей местной власти и дальнейшее распространение опыта в городах Северо-Западного региона РФ.

Несомненно, реализация проекта ООН-Хабитат «Устойчивое развитие населенных пунктов Ленинградской обл.» будет иметь значительные социально-экономические и иные последствия прежде всего в городах-моделях, в области в целом, а также в определенной степени и в Российской Федерации.

Разработанные для Выборга и Киришей программы устойчивого развития будут играть важную роль в привлечении инвестиций, особенно зарубежных. Подобные программы за рубежом — одни из

основных документов, на которые опираются городские власти для привлечения инвесторов, и, естественно, проекты, разработанные с использованием методических подходов, апробированных серьезными международными организациями, такими как ООН-Хабитат, например, вызывают большее доверие у зарубежных партнеров, чем отечественные традиционные программы социально-экономического развития. Это же касается и отечественных инвесторов, готовых вкладывать свои средства в развитие города, но требующих существенных гарантий стабильности и устойчивости ситуации.

Опыт ООН-Хабитат показывает высокую эффективность таких программ, с помощью которых удавалось вывести из кризисного состояния многие проблемные города в различных странах мира. Сформированные в процессе работы над Проектом ее общественные органы управления — Управляющий комитет проекта, Координационный Совет по стратегическому планированию, рабочие группы — позволяют институционализировать и сделать постоянным процесс управления устойчивым развитием города.

Осуществление на практике консультативного подхода к принятию решений будет способствовать улучшению взаимопонимания власти и населения, достижению взаимного доверия, установлению атмосферы социального партнерства. Обучение представителей властных городских структур всех уровней, даст возможность подготовить необходимые кадры для решения сложных задач стратегического планирования устойчивого развития городов-моделей.

Разработанные для Ленинградской обл. основные принципы устойчивого развития области будут использованы для составления стратегического плана Ленинградской обл., работа над которым уже началась в 2001 г.

Методические материалы ЦО-ОННП (Хабитат), а также методики, подготовленные с учетом российской специфики и полученного опыта в городах-моделях, намече-

но широко распространить для использования в работе по обеспечению устойчивого развития городов. Каждый уровень управления городским развитием должен иметь доступ к методическим рекомендациям ООН-Хабитат.

Вовлечение Пскова в Глобальную кампанию Хабитат по рациональному управлению городами позволит расширить опыт составления таких программ для крупных городов, центров субъектов РФ.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что изучение и практическое следование международным принципам устойчивого развития — не только формальное требование соблюдения подписанных международных документов, выполнения указа президента РФ. По существу это поможет сформировать проектные документы нового поколения, отражающие реалии сегодняшнего дня и предлагающие программы конкретных действий по развитию наших населенных пунктов, созданию благоприятного инвестиционного климата, достижению социального согласия в пределах конкретного города, решению экологических проблем, формированию благоприятной среды жизнедеятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении / Сост.: М. Китинг. Женева: Центр «Наше общее будущее», 1992.
2. Указ президента РФ от 01 апреля 1996 г. № 440 «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».
3. Путь в XXI век. Под ред. акад. Д. С. Львова. М., 1999.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации. М., 1998.
5. Доклад конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3-14 июня 1996.
6. Романовская Н. В., Щитинский В. А., Сторчевус В. К. Устойчивое развитие городов — от теории к практике // Пром. и гражд. стр-во. 1999. № 1. ■