ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ И КООРДИНАЦИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Ю.М. Моисеев

Московский архитектурный институт (Государственная академия), Москва, Россия

Аннотация

Децентрализация управления поставила органы местного самоуправления и всех участников градостроительной деятельности в условия принятия сложных политических и правовых решений, связанных с вопросами территориального планирования. Для обеспечения эффективности принятия решений необходима отлаженная работа механизмов координации. Данная статья подчеркивает возрастающее значение механизмов координации в условиях децентрализации для наращивания потенциала градостроительного развития.

Ключевые слова: градостроительное планирование и управление, децентрализация, координация развития

GOVERNANCE DECENTRALIZATION AND COORDINATION OF URBAN DEVELOPMENT

I. Moisseev

Moscow Institute of Architecture (State academy), Moscow, Russia

Abstract

Governance decentralization and ownership reforms put local governments and other stakeholders at a position of relatively extensive decision-making, policy-making and even some legislative authority over urban and regional development. The decision making process, to be efficient, requires sufficient functions for coordination of urban development. This article highlights growing importance of coordination instruments in the decentralized societies to enhance urban development capacity.

Keywords: urban planning and management, decentralization of governance, coordination of urban development

В ответах на три ключевых вопроса содержится характеристика коренных различий в социально-экономических системах, и эти вопросы о том: «Кто» принимает решения? «В чьих руках» находится собственность? и «Как» выполняются нормы, обеспечиваются права и исполняются законы? В конечном итоге, именно они определяют базовые условия управления градостроительным развитием. Ведь не зря же говорят, что города строятся не так, как их рисуют архитекторы, а так, как их финансируют и так, как работают законы [6, 14].

Понятно, что произошедшие и происходящие изменения в системе социально-экономических отношений влекут за собой пересмотр целого ряда базовых положений градостроительных доктрин. В нынешних условиях это сопровождается расширением круга участников градостроительной деятельности. В силу этого возникает необходимость развития механизмов координации градостроительного развития. Всё это направлено на совершенствование системы территориального планирования, происходящее повсеместно на фоне демократизации институтов городского управления.

Демократизация общественного устройства – достаточно сложный процесс и, как показывают исследования, одним из важных его результатов является повышение культуры политической жизни. Демократизация систем государственного управления связывается с развитием местного самоуправления. Во многих странах мира это содействовало укреплению связей как между политическими лидерами и правительственными учреждениями, так и между общественными и экономическими группами. Помимо того, что демократизация предполагает обеспечение свобод (слова, печати, собраний и объединений), она также предполагает активную деятельность политических партий, не только отражающих желания и чаяния избирателей, но и активно отстаивающих их интересы [3]. Материалы анализа этих тенденций излагались в обзорах глобальных тенденций градостроительного развития [18].

В продвижении демократических принципов для реформ институтов управления и градостроительного планирования, международные организации достаточно часто рассматривали децентрализацию и приватизацию, как важное условие развития гражданского общества и совершенствования экономики. Осуществление этих программ и планов на местах привело к усилению споров относительно распределения полномочий между муниципальными, региональными и общенациональными органами власти, особенно в тех случаях, когда политические деятели на местах предпринимали попытку усилить свой контроль над сферами своей юрисдикции [19]. В контексте анализируемых тенденций проявлялись различные формы децентрализации [21].

Децентрализация

Исследуя в начале 90-х годов тенденции децентрализации в управлении, Денис Рондинелли показал, что процесс этот, хоть и предполагает передачу власти с более высокого на более низкий уровень управления и развивается повсеместно, обретает достаточно разнообразные формы. Им было выделено четыре основных вида децентрализации, а именно: деконцентрация, делегирование, деволюция и приватизация [16, 18, 19]. Учитывая замечания, высказанные в самом начале, первые три модели – мы отнесем к децентрализации управления, а приватизацию поставим отдельно.

В аналитических обзорах международных организаций, рассматривающих тенденции мирового развития, отмечается, что децентрализация проводится во многих странах [19]. Но формы, которые она принимает, весьма отличаются друг от друга, поэтому сделать какое-либо обобщение относительно полученных успехов или имевшихся в этом направлении неудач достаточно сложно, однако целый ряд аргументов приводится в пользу проведения децентрализации.

Первый свидетельствует о том, что большинство функций государственного управления не может эффективно выполняться без децентрализации системы. В противном случае они становятся недоступными и недостижимыми для значительной части населения.

Второй аргумент основывается на соображениях рентабельности, полагая, что при предоставлении услуг местными органами власти соответствующие затраты будут меньше. На местах также легче решать вопросы с общественными организациями, что также дает ощутимую экономию средств. Правда, можно говорить и о том, что крупные подразделения в системе государственного управления эффективнее мелких, тем не менее, пока доминирует точка зрения в пользу проведения децентрализации.

Третий аргумент вытекает из соображений отчетности. Он полагает, что децентрализованное учреждение должно обеспечивать более высокую степень отчетности перед своими клиентами. Последние, как предлагают реформы демократии, должны иметь более свободный доступ к органам, предоставляющим услуги, и лучше разбираться в механизме функционирования служб и учреждений. Только в таком случае, они будут функционировать наиболее эффективно, то есть не на общегосударственном или центральном, а на более низком местном уровне.

Наконец, четвертым аргументом представляются преимущества в координации деятельности. Поэтому экономия средств и времени за счет сокращения затрат на координацию выглядит как весьма внушительный аргумент. Итак, в нынешней экономической обстановке существуют веские и убедительные, по крайней мере для местных органов, доводы в пользу децентрализации.

Необходимо также принимать во внимание, что любое перераспределение ответственности и финансовых полномочий с одного уровня на другой, или от одного органа к другому, несет с собой не только выгоды, но и всевозможные потери. Специфика отличий, каждой из названных Денисом Рондинелли форм децентрализации, характеризуется следующим:

- **деконцентрация**, или передача функций (но не власти) центральным подразделением местному административному органу. Это одна из "наиболее слабых" форм децентрализации, к которой обычно прибегают правительственные органы высокого уровня в качестве ответной меры на критические замечания по поводу неадекватного предоставления соответствующих услуг;
- **делегирование**, которое в большинстве случаев представляет собой передачу определенных полномочий центральных государственных органов власти специализированным учреждениям. И хотя эти полугосударственные учреждения обладают определенной самостоятельностью в решении текущих управленческих вопросов, их деятельность, так или иначе, контролируется правительством;
- **деволюция**, или передача власти, рассматриваемая некоторыми как "истинная децентрализация", поскольку полномочия и функции действительно передаются учреждениям, которые, таким образом, имеют реальную самостоятельность в решении многих важных вопросов.

Передача полномочий на места не везде встречается с энтузиазмом. Одним из доводов в пользу централизованного предоставления государственных услуг является то, что эти услуги могут быть более равномерно распределены среди населения. Кроме того, предоставляемые услуги будут более тесно увязаны с политикой на местах, и будут предоставляться с использованием передовых технологий и информационного обеспечения. Развитие технологий «электронного правительства» также поможет решить названные задачи.

Понятно, что децентрализация некоторых служб действительно может привести к определенным издержкам. Вместе с тем, исследователи отмечают и опасность преждевременной децентрализации. Кроме того, ряд потенциальных недостатков проводимых реформ связывается с приватизацией. Один из них заключается в снижении подотчетности частных компаний при обеспечении населения инфраструктурой и

услугами, как это было до приватизации, когда этими вопросами занималось государство [20].

Приватизация

Смысл приватизации связан с совершенствованием экономики и направлен на то, чтобы передать фонды и ресурсы в те руки, которые смогут ими лучше управлять. На практике это сводится к передаче полномочий и ответственностей частным лицам, группам лиц, или компаниям ряда функций, осуществлявшихся ранее государством [18, 19].

Особое беспокойство здесь вызывает приватизация тех объектов инфраструктуры и тех видов услуг, которые являются "естественными монополиями" - как только какая-либо компания построит водопровод, систему электроснабжения или систему канализации и обеспечивает функционирование этих объектов. Конкуренция со стороны любой другой компании становится практически невозможной. Как следствие: если потребители не удовлетворены качеством обслуживания, ценами на услуги или и тем, и другим, они могут куда-либо обратиться. Второй потенциальный недостаток приватизации заключен в потере государственных основных фондов в том случае, если соответствующие объекты продаются по цене ниже реальной стоимости. Третий связан с трудностями охвата малоимущих домохозяйств и районов, в которых они проживают, базовыми услугами.

Опасность широкомасштабных приватизационных кампаний также отмечается исследователями. В этой связи, Стамбульская конференция отмечала [7], что приватизация делает еще более насущной потребность в компетентных, действенных и ответственных перед своими избирателями местных органах власти. Нужны такие органы власти на местах, которые могли бы действовать от лица населения в рамках своей юрисдикции и строго следить за тем, чтобы частные компании поддерживали требуемый уровень качества обслуживания и охвата населения инфраструктурой и услугами и не завышали цены на них, пользуясь той или иной естественной монополией.

Развитие инженерной инфраструктуры становится одной из главных проблем современного градостроительства [6, 15]. Достаточно скоро стало сказываться отсутствие комплексного подхода в формировании инфраструктуры населенных пунктов. Что же мешало реализации комплексности в инфраструктурном оснащении среды развития? Прежде всего, стал отчетливо проявляться дисбаланс в финансировании различных её компонентов. Те сферы, которые обеспечивали наибольшую привлекательность, были быстрее всего приватизированы и обеспечивали прибыли частному сектору. Другие компоненты средовой инфраструктуры развивались не столь активно, поскольку требовали огромных инвестиций и значительных долгосрочных капиталовложений. Частный сектор не проявлял в этих случаях большого энтузиазма.

Наращивание градостроительного потенциала

Вряд ли можно обойтись без развития системы комплексного управления градостроительным развитием, поскольку, например, ненадлежащее водоснабжение ведет к ухудшению санитарного состояния населенного пункта, а неудовлетворительное санитарное состояние неизбежно вызывает загрязнение поверхностных и грунтовых вод. Аналогичным образом, отсутствие хорошо налаженной системы сбора и удаления твердых отходов нередко приводит к засорению стоков мусором, что вызывает затопление низлежащих районов и загрязнение воды [18]. Комплексный подход нужен также и для того, чтобы пропагандировать сохранение ресурсов как с количественной, так и с качественной точек зрения, а также обеспечивать эффективное и справедливое распределение скудных ресурсов между конкурирующими потребителями [21].

Одной из форм ликвидации бреши в финансировании является мобилизация частного капитала, но возможности частного сектора не безграничны. Поэтому инфраструктура должна быть конкурентна с другими секторами, которые обещают большую отдачу от средств, вкладываемых в их развитие. К настоящему времени объем средств частного

капитала, используемых на финансирование этого сектора, носит лишь ограниченный характер.

В последние десятилетия много говорится о необходимости развития партнерских связей между государственным и частным секторами по обеспечению населения инфраструктурой и по ее содержанию. Для того чтобы государственный сектор мог успешно привлекать частный сектор к созданию инфраструктуры и управлению ей, органам власти необходимо иметь достаточный потенциал для контроля над этим процессом, чтобы потребности населения в услугах удовлетворялись при соблюдении установленных качественного и ценового уровней [18]. Правовые рамки должны быть такими, чтобы они содействовали осуществлению государственными властями данных контрольных функций, и в то же время не создавали препятствий для принятия решений частным партнером [7].

Следует сказать, что инициативы на местах не могут обеспечить решение многих проблем инфраструктуры. В этом плане первоочередное внимание необходимо уделить проектам, разработанным на основе эффективных экологически чистых технологий по переработке и удалению мусора. Однако финансовые ограниченности бюджетов на местных уровнях потребовали для муниципалитетов, даже в экономически благоприятных регионах, искать формы кооперации для решения задач по удалению и переработке отходов.

Парадигмы развития меняются, однако одно градостроительное планирование играет центральную роль в обеспечении гармоничного и устойчивого развития, и по-прежнему признается и используется как общенациональными, так и местными органами власти, хотя известно, что многие применяемые в настоящее время подходы имеют серьезные недостатки. Задача планирования заключается не только в поиске оптимальных путей городского роста, но и в определении трудовых, финансовых и технических ресурсов, необходимых для удовлетворения социальных, экономических и природоохранных потребностей в рамках этого процесса. Для того, чтобы преодолеть недостатки планирования, основывающегося на подготовке традиционных генеральных планов, а в последнее время и для того, чтобы учесть потребности устойчивого развития, стали применяться качественно новые подходы [19].

Текущее планирование обычно определяется в качестве ориентированного на практические действия процесса по решению проблем, существующих на местном уровне. Этот подход вполне согласуется со взглядом на планирование не столько, как на «продукт», сколько как на «процесс», уделяя при этом повышенное внимание участию населения на ранних этапах процедуры планирования. Однако всё больше видится, что и текущее, и рабочее планирование должны осуществляться в рамках концептуального подхода, основывающегося на общегородском стратегическом планировании.

Стратегическое планирование все больше рассматривается в качестве процесса, предусматривающего широкое участие населения в комплексном городском развитии. Оно также рассматривается в качестве подхода, позволяющего не только обеспечить контроль пространственного развития, но и применение необходимых корректировочных мер. Конечным продуктом этого процесса является не только план территориального развития, но и ряд взаимосвязанных стратегий, направленных на комплексное развитие города. Ключевыми характеристиками стратегического планирования являются:

- обеспечение координации и комплексности развития;
- определение источников финансирования;
- оценка и выбор сравнительных преимуществ;
- согласование общественных интересов и интересов частного сектора;

- выбор приоритетных направлений развития;
- увязка с общенациональными программами;
- уделение внимания развитию инфраструктуры;
- определение инструментов регулирования пространственных отношений и конфликтов между участвующими сторонами;
- выбор механизмов систематического контроля выполнения стратегических задач и оценки достижения намеченных решений.

На общегородском уровне задача стратегического планирования включает в себя многосекторальную координацию пространственного планирования, секторальных инвестиционных планов, финансовых ресурсов и институциональных рамок в интересах достижения межсекторальных задач городского развития в течение продолжительного периода времени. На более низком уровне рабочее планирование включает координацию процессов интенсивных преобразований в отдельных районах в течение непродолжительного периода времени. В обоих случаях могут быть использованы методы многосекторального инвестиционного планирования, позволяющего разработать программу капиталовложений и выявить в ней приоритеты [18].

Ясное представление стоящих здесь задач, характера работы и распределение полномочий – ключ кадрового строительства. Нарращивание потенциала преследует цель создания институтов, способных обеспечить эффективность городского развития. Это предполагает такое планирование и управление, которое обеспечивает устойчивое развитие в широком контексте социальных, экономических и экологических условий. Как концепция, наращивание кадрового потенциала предполагает не только повышение качества обучения индивидуумов, но и совершенствование институтов и структур, в которых они работают [20].

Нарращивание кадрового потенциала градостроительства не может оставить без внимания дефицит, который образовался у нас на местах. Это ограничивает возможности реализации передовой политики и рекомендаций международных конференций и соглашений.

Исследования демонстрируют, что наращивание потенциала может развиваться на основе совместной работы центральных и региональных правительств, администраций на местах, неправительственных организаций, местных товариществ и объединений, профессиональных союзов и организаций и представительств частного сектора. Эта работа необходима, если города хотят реализовать свой потенциал и свою способность решать проблемы, которые непрерывно возникают на местном уровне [13].

При создании требуемого потенциала также должны учитываться национальные и местные культурные особенности и изменяющиеся проблемы. При этом необходимо использовать новые формы обучения с тем, чтобы охватить все аспекты развития и обеспечить создание институционального потенциала. Здесь также следует содействовать развитию общенациональной политики и оказывать помощь в повышении уровня информированности общества. Эффективность этой деятельности зависит от стимулирующей политики центрального правительства и от того, насколько существующие правовые, организационные и нормативные рамки благоприятствуют деятельности по подготовке специалистов [13].

Еще одним направлением, заслуживающим повышенного внимания в будущем, является профессиональная подготовка по вопросам управления сотрудников неправительственных организаций, организаций на общинном уровне и других добровольных организаций, участвующих в процессах градостроительного развития.

Подобная учебная подготовка должна не только помочь этим организациям повысить свою собственную эффективность, она должна также охватывать консультации по целому ряду вопросов. Среди них – задачи градостроительной политики, семинары-практикумы по решению конкретных проблем и другие направления деятельности, ориентированной на усиление сотрудничества с местными и центральными органами власти, включая создание правовых и нормативных рамок, содействующих их работе.

И последней областью, которая требует своего развития и по-прежнему весьма слаба с методологической точки зрения, является оценка результатов профессиональной подготовки и других мероприятий по созданию и наращиванию управленческого потенциала. Методы проведения оценки самих учебных программ разработаны значительно лучше и более часто и систематично применяются на практике. Недостаток же в адекватной и надежной оценке конечных результатов ограничивает качественный уровень процесса создания и наращивания потенциала в целом, причем не только в том, что касается управления населенными пунктами и их развития. Разработка и апробирование этого стратегически важного инструмента регулирования инвестиций в подготовку кадров является важной и насущной задачей. Наблюдающееся оживление интереса к управлению городами нашло свое наиболее отчетливое выражение в обязательствах по проектам Группы Всемирного банка. Многими агентствами была признана важность технической помощи со стороны Программы управления городами, совместно осуществляемой ПРООН, Всемирным банком и ЦООННП (Хабитат) [17, 21].

Как неоднократно отмечается, система градостроительного образования постоянно находится в динамике. В условиях глобализации этот процесс усилился и университетам приходится чаще корректировать свои программы и вводить новые курсы. Прошрое десятилетие было, в силу этих причин, насыщено нововведениями.

В целом учебные программы градостроительной подготовки представляют комбинацию циклов дизайнерского подхода и политики планирования. Правда, многими отмечаются имеющиеся различия в содержании программ. Так, например, в Китае и средиземноморских странах, акцент делается на навыках дизайнерского проектирования среды, в то время как в Великобритании и США больше акцентируются социальные и политические вопросы планирования.

Во многих странах Центральной и Восточной Европы корректировка учебных программ по градостроительству требовала радикальных перемен в учебном процессе. В течение многих десятилетий градостроительное планирование рассматривалось как специализация либо архитектуры, либо инженерии или экономики. Вместе с политическими реформами 90-х годов пришли новые программы в области пространственного планирования и рыночной экономики землепользования. Так, например, в Польше 17 вузов в течение 1991-2008 г. выпустили более 3000 специалистов в области городского и регионального планирования, причем четыре из них специализировались в экономическом планировании, а два других – в решении проблем окружающей среды (экологическом планировании). Начиная с 2002 года система высшего образования была увязана с требованиями Болонской конвенции: бакалавр – магистр – доктор.

Анализ содержательных различий предлагаемых курсов показывает, что в ряде стран Южной и Восточной Европы тематика устойчивого развития городов не обрела должного места в учебных программах. Напротив, в университетах Северной Америки эта тематика не только развивается, но и оказывает плодотворное влияние на всю философию градостроительного планирования. Проявляются региональные отличия в оценках важности обретения тех или иных навыков для получения искомой степени бакалавра или магистра городского и регионального планирования. Связаны они с тем местом, которое в учебных планах занимают задачи постижения технических навыков, навыков общения и аналитических навыков [4, 13].

Самое большое разнообразие в подходах к подготовке градостроительных кадров наблюдается в Европе. Однако основные образовательные схемы характеризуются следующими формами:

- а) самостоятельная специальность;
- б) специализация в пределах родственных дисциплин, таких как архитектура, ландшафтная архитектура, география, или экономика;
- в) как второе высшее образование с прохождением специальной программы профессиональной подготовки.

Это разнообразие обучения планированию отражает различные местные традиции и градостроительную культуру, обусловленную историей, и географией стран Европы [5, 12]. Большая часть этого разнообразия сохранится в обозримом будущем, несмотря на попытки Болонского соглашения подвести все под общую гребенку.

Программы градостроительной подготовки, направленные на формирование профессии, должны соответствовать требованиям на местах, и тем самым удовлетворять национальный контекст развития. Однако с развитием международного сотрудничества и выработкой общей политики пространственного развития, школы планирования будут вынуждены соответствующим образом корректировать свои программы, включая общие вопросы европейской политики пространственного развития, территориального управления и темы социальной сплоченности.

Исследователи также отмечают, что вопросы реконструкции городов, ревитализации городской среды и регенерации ресурсной базы становятся злободневными для всех стран Европы, и это становится своего рода платформой для унификации программ подготовки планировщиков. Творческие союзы и профессиональные ассоциации помогают творческому обмену, обмену педагогическим опытом и, тем самым, совершенствованию градостроительного образования. Однако, как показали обзоры, до 40% университетских программ не используются членами каких-либо ассоциаций.

Управленческие компетенции исходят из правильной оценки имеющихся ресурсов и обеспечения эффективности их использования. В расчет берется и оценка всех возможных последствий от реализации принимаемых градостроительных программ и планов. Эффективность процесса принятия решений обеспечивается целым комплексом мероприятий, одним из которых является информационное обеспечение. Именно поэтому лица, принимающие решение, должны иметь достоверную и полную информацию, позволяющую оценивать не только получаемый эффект, но и последствия тех или иных действий, предпринимаемых участниками градостроительной деятельности.

Говоря об участниках градостроительной деятельности, мы имеем в виду тот круг лиц, которые обеспечены полномочиями принятия решений и/или обладают правами собственности. В этот круг также входят и те лица, которые согласовывают и утверждают принимаемые решения, или те, кто лоббируют проведение тех или иных мероприятий [19, 20].

Форма города, как говорилось выше, возникает под воздействием многих факторов. С развитием числа участников этой деятельности, расширяется и спектр приоритетов у лиц, принимающих решения. В последнее время много говорится об участии населения в решении градостроительных проблем. Первые опыты проведения у нас таких слушаний показали, что необходимо развивать механизмы координации формообразования в градостроительстве. Так вот, проведенные летом 2009 года слушания в Москве показали, что обе стороны оказались не готовы к эффективному проведению такого рода мероприятий. Здесь не стоит вопрос о полезности и целесообразности. Такие мероприятия для нас необходимы, хотя в дебатах по градостроительному планированию Мельбурна 2007 года поднимался вопрос о бесполезности подобных процедур.

Поскольку мы оказываемся в проблемной зоне, то соответствующим образом нужно строить и стратегии участия. В 60 - 70-е годы прошлого столетия в ряде стран стало особенно активно развиваться и продвигаться общественное участие населения в градостроительном планировании и развитии. Особенностью этих стран был переход от экстенсивных форм территориального развития (там практически не оставалось свободных территорий для роста городов) к формам реконструкции, модернизации застройки и переоборудования территорий. Понятно, что в условиях частной собственности на землю население должно стать союзником градостроителей, а не противником предлагаемых планов и программ.

Надо сказать, что общественное участие в процессе принятия решений рассматривается как важный элемент совершенствования управления городами. Общественное участие юридически закреплено во многих странах, хотя реальная ответственность за проведение остается в руках властей. Практически, работа выполняется в форме информирования общественности с последующими выступлениями граждан, политических представителей и технического административного штата. Вместе с тем, у жителей не имеется никаких формальных полномочий в официальной структуре принятия решения. Все высказанные пожелания официально рассматриваются, но то, насколько полно они учитываются, это вопрос перевода информации с одного языка на другой. Здесь возникает опасность потери информации, то есть «быть непонятыми», или «не понять» [9, 10].

В тех странах, где система частного землевладения диктовала определенные правила игры в проведении программ градостроительной реконструкции, участие населения рассматривалось как необходимое условие для предотвращения конфликтов и споров. При этом эффективность общественного участия обеспечивалась путем проведения консультаций с организациями на местах и представителями заинтересованных профсоюзных и партийных организаций. Помимо этого, полезной оказалась практика информирования общества о предполагаемых программах градостроительной реконструкции застройки, модернизации инфраструктуры, развитию сети воспитательных учреждений, спортивных клубов и других объектов рекреации. Практика проведения этой работы показала, что тематические выставки, также как и лекции, явились важными формами для разъяснения целей и ожидаемых результатов от проведения тех или иных работ в районах. Для крупномасштабных проектов включение средств массовой информации, организация радиопередач и специальных телевизионных программ, позволили развивать обратные связи и стимулировать развитие общественного участия.

Надо сказать, что эта одна из форм наращивания потенциала управления пространственным развитием тесно связана с постижением градостроительной грамоты всеми участниками градостроительного процесса. Прежде всего, это связано с информированием населения о городских проблемах и путях их решения. Город также должен стать объектом изучения в общеобразовательной школе – не просто как работа краеведов, историков и географов, но и с точки зрения обществоведов, экономистов и политиков. Ключевые вопросы экономики, географии и социологии города должны войти в состав школьных программ [11, 13].

Для решения этих задач важно также развивать формальные и неформальные каналы передачи градостроительной информации. Анализ передовой практики показывает, что в одних местах это проходит в форме консультаций, которые разъясняют предпринимаемые программы и планируемые проекты, и внимательно выслушиваются аргументы оппонентов, которые не отменяются, а обсуждаются и принимаются во внимание. В других местах проводятся общественные и практические конференции с целью поиска взаимоприемлемых решений. Известны и другие организационные формы, которые расширяют сферы общественного участия. К ним относятся разного рода выставки проектов и программ благоустройства. Появляются возможности формировать общественные градостроительные советы при органах местной власти, а по наиболее проблемным вопросам проводить международные конференции и симпозиумы. Имеется и практика проектирования с общественным участием, имеются центры координации работ по благоустройству территорий с участием женщин и молодых семей.

Примеры лучшей международной практики доступны на сайтах Программы ООН по развитию и Программы ООН по населенным пунктам [19, 20].

Развитие механизмов координации

Сказанное выше говорит о том, что совершенствование градостроительства становится невозможным без модернизации систем управления. Именно с этой целью были инициированы международные кампании, в том числе и по совершенствованию городского управления с использованием методов стратегического планирования. Построение стратегии формируется на базе определения приоритетов. Понятно, что такой вопрос не может не стать предметом обсуждений и согласований со всеми участниками градостроительной деятельности, со всеми заинтересованными сторонами. Стратегические решения, которые определяют градостроительные программы, должны координироваться на всех уровнях управления, как в центре, так и на местах между соответствующими подразделениями в региональных администрациях. Соответственно, участники принятия решения должны представить все агентства и все группы интересов, которые влияют на принятие политических решений, и чье сотрудничество необходимо для реализации градостроительных программ [20].

Международные обзоры, характеризующие тенденции градостроительного развития [19], отмечают тот факт, что, несмотря на различия в степени централизации систем управления, тенденции децентрализации преобладают повсеместно. Эти устремления направлены на совершенствование градостроительного развития путём делегирования обязанностей, полномочий и компетенции к более низким уровням. Передача полномочий общенациональных и региональных администраций на места, то есть в муниципальные органы власти, сопровождается развитием институтов градостроительного управления на местном уровне. Одновременно в системах управления отмечается структурная реорганизация, поскольку процесс децентрализации сопровождается перераспределением полномочий и сфер ответственности. В крупных городах городские районы также обретают дополнительные обязанности и ответственность.

Под влиянием децентрализации управления в системе территориального планирования формируются вертикальные и горизонтальные «оси координации», которые существенно отличаются от прежней практики «бюрократических согласований», отнимавших значительное время и отличавшихся низкой эффективностью выработки градостроительных решений. Напротив, как показывают исследования [21], хорошо отлаженная работа механизмов координации обеспечивает стабильность структуры финансирования и долгосрочного планирования с определением сфер участия и зон ответственности всего круга участников градостроительной деятельности с соответствующими оценками в процессе мониторинга выполнения программ.

Далее следует особо отметить, что работу механизмов координации обеспечивает целый комплекс систем. Особое место среди них занимают **информационные системы**, которые повсеместно становятся важным инструментом для повышения эффективности принятия градостроительных решений. Такие системы обеспечивают быстрое получение графической информации и статистических данных. Особое место в этом ряду занимают географические информационные системы (ГИС). Эти системы обеспечивают оперативный и простой доступ к большим массивам данных и дают возможность моделирования последствий предполагаемых программ развития, выясняя «а что произойдет, если ...» и получения соответствующей информации в виде карт или диаграмм.

ГИС технологии предоставляют широкие возможности для того, чтобы связывать вместе различные наборы данных и группировать их самым различным образом, обеспечивая при этом необходимые четкость и точность информации. В настоящее время ГИС широко используется в департаментах по вопросам планирования во многих странах. Ассоциация городских и региональных информационных систем предоставляет много примеров из передовой практики, которые способствует обмену идеями в этой отрасли

(http://www.urisa.org/urisa_publications). Много внимания уделяется в последнее время формированию систем сопровождения градостроительной деятельности и градостроительного кадастра [12].

Роль информационных систем в этом деле неоценима для развития содержательных форм координации. Вместе с тем, повсеместно отмечается несовершенство системы государственной и муниципальной статистики. В связи с этим стали развиваться институты и организации сбора и обработки дополнительных данных, такие как «**городские обсерватории**», «**барометры**». Нельзя также сбрасывать со счетов и традиционные формы «опроса общественного мнения». Для сравнимости городских данных Хабитат вел «международную программу городских индикаторов», успех которой обеспечивался (особенно щедро во время подготовки Стамбульской конференции) финансированием Всемирного Банка.

Связывая вместе цели и стремления многих участников градостроительной деятельности, процесс координации предполагает широкий спектр действий, включая политические дебаты по определению направлений и целей программы, её содержания, перспектив выполнения и ожидаемые результаты [7, 8].

Процедуры переговоров между заинтересованными сторонами позволяют не только определить пути разрешения конфликтов и споров, но и нахождение приемлемого решения на основе консенсуса и других форм согласия. Исследования особо подчеркивают [9, 10], что без полного представительства всех заинтересованных сторон подобные затеи и процедуры становятся бесполезной тратой времени. Напротив, когда работа координационного механизма ориентируется на разрешение конфликтов, решение проблем и достижение согласия, её функции успешно выполняются и проявляется конструктивный подход. В контексте строительства гражданского общества, общественное участие рассматривается как важнейшая предпосылка и, вероятно, единственный путь для перехода к моделям устойчивого развития.

Следует также отметить важность комплексного рассмотрения и изучения существующих проблем и узких мест градостроительного развития как базы для работы механизма координации. Результативность и эффективность этих мер зависят от конструктивности позиций, занимаемых участниками. Это означает, что без реального сотрудничества всех партнеров, результативность подобной работы будет весьма низкой.

Вопрос о том, как должна себя вести градостроительная система для достижения устойчивого развития совсем не прост, а потому и поиск этих путей становится важнейшей задачей не только центральных, но и региональных и муниципальных властей, когда они пробуют разрабатывать территориально интегрированные и выверенные в региональном контексте стратегии развития. Много проблем, препятствующих устойчивому развитию, вызвано дисбалансом между моделями потребления и ресурсной базой. Необходимость скрупулезного рассмотрение этих вопросов возрастает повсеместно вместе с ростом понимания того, что механизмы координации градостроительного развития не только необходимы, но должны работать более эффективно [7, 8].

Как пример использования административного ресурса для решения задач координации выступают **специальные рабочие группы**. К этому ресурсу издавна прибегали для решения задач, связанных с подготовкой градостроительных программ. Тогда специальные рабочие группы рассматривали и решали задачи о том, как мобилизовать и активизировать участие различных ведомств и секторов в этих программах. Весь программный спектр действий включает обсуждения и переговоры, идентификацию требуемых ресурсов и распределение обязанностей для решения поставленных задач в установленный срок.

Для выполнения крупномасштабных проектов создавались межведомственные **координационные комитеты**. Последние в силу разнообразия решаемых ими задач

обретали различные формы. Чаще всего – это группа экспертов и специалистов, назначенных правительством или другими институтами местной власти, чтобы исследовать специфическую проблему и дать свои предложения и рекомендации по её решению. Специальные рабочие группы и координационные комитеты достаточно часто создаются для решения стратегических задач градостроительного развития. Результаты их работы отразились в программах действий, как например, после Конференции ООН по окружающей среде и развитию проводились кампании для определения мероприятий и программных действий на местном уровне по реализации Повестки дня на 21-й век.

Аналогичные координационные программы появлялись в некоторых странах и для реализации повестки дня Хабитат, принятой Стамбульской конференцией. Обеспечение легитимности таких программ, то есть наделение таких программ юридическими полномочиями, также связано с работой механизма межведомственной координации. Выполнение миссий такого рода протекает в различных формах. Важной особенностью координации развития, на что всё чаще обращают внимание, является демократизация процесса принятия решений. Кто принимает решения? Как эти решения принимаются? От этого зависит эффективность самого градостроительного развития. Для повышения эффективности процесса принятия решений достаточно часто прибегают к различным формам **консультаций**.

Исследования также показывают, что задачи координации не решаются, если публичные слушания, обсуждения и функции общественного участия понимаются как пустая трата времени по причине неэффективности проводимых мероприятий. Однако то, что порой рассматривается как бесполезный процесс, отнимающий много времени, на самом деле – огромный ресурс, открывающий обширный диалог с ключевыми «актерами» в реальном градостроительстве.

При пренебрежении механизмами действительной координации в пользу быстрого принятия решений, ориентированных на сиюминутный результат, совершается большая управленческая ошибка, поскольку игнорируется долгосрочное видение и проявляется пренебрежение к мнению заинтересованных сторон. Напротив, использование инструментов координации позволяет более четко определить критерии (индикаторы) успеха, эффективно использовать бюджетные ассигнования, устанавливать сроки и графики работ, и достижение «адресатов» программных мероприятий - всё это будет обосновано и разъяснено в планах. При определении ролей, при назначении функций и задач, при программировании инвестиций, при создании пространственных планов и при проектировании контроля, особенно необходимы обратная связь и системы оценки.

Понимая важность этих задач в совершенствовании градостроительного управления в условиях децентрализации, стали вновь развивать функции координации. Примером тому являются **администрации развития**. По форме они были и государственными, и муниципальными организациями, или даже частными корпорациями, получающими специальный мандат на проведение работ по реконструкции прибрежных территорий рек и озер, или внутригородских территорий. Примером последнего могут быть территории лондонских доков.

В ряде регионов мобилизация ресурсов крайне важна для развития приоритетных направлений. Администрации развития обычно и создавались для решения подобного рода задач. Зачастую в этом действии властей оппозиция усматривает противоречие местным интересам, особенно тогда, когда они связаны с крупномасштабными проектами, меняющими социально-экономические характеристики территории, а вместе с тем, нарушающими экологическое равновесие [1, 19]. В то время как различия существуют среди стран относительно степени делегации властных полномочий на места, децентрализация рассматривается, в теории, как реалистическое условие для решения тех проблем, перед которыми стоят города сегодня. Общие тенденции по децентрализации, как уже говорилось, отмечаются повсеместно. Надо сказать, что проведение децентрализация управления связывается с развитием сотрудничества и на местном, да и на региональном уровне.

Проявляются и другие формы сотрудничества на местном уровне. Одна из них мобилизует сотрудничество на основе инициированных на местном уровне проектов по модернизации городской среды, или повышения деловой привлекательности городских районов. Подходы, нацеленные на интегрированное развитие и реконструкцию городской среды, предполагают также и развитие сотрудничества частного сектора с гражданским обществом и всевозможными общественными организациями. **Программы улучшения районов** рассматриваются как форма партнерства государственного и частного секторов. Здесь имеется в виду распространенная в США и некоторых других странах инициатива, выставляемая под общим ярлыком «Business improvement district».

Идея сотрудничества достаточно проста и понятна тогда, когда она предлагает ясный конечный результат. Так, для улучшения среды жизнедеятельности того или иного района определяется программа мероприятий, необходимые инвестиции и формы мобилизации ресурсов. Чаще всего необходимые ресурсы мобилизуются из внутренних ресурсов предприятий и организаций, входящих в этот проект, которые, в свою очередь, освобождаются от налогов. Следует сказать, что имеются и примеры создания **акционерных обществ**, образуемых для реконструкции городских районов. Эти институты также выполняют координационные функции и связаны с общими тенденциями децентрализации и приватизации.

Потенциал сотрудничества для развития

Огромный потенциал для сотрудничества и партнерства видится, главным образом, в новых формах децентрализованной работы общественного сектора. Это позволит, с одной стороны, предоставить возможности частному сектору для реализации инвестиционных проектов, а с другой – гражданское общество будет вовлечено в определение приоритетных направлений градостроительного развития. В конечном итоге, всем акторам найдется место в сложном процессе градостроительного развития для решения задач совершенствования среды обитания. Однако, что бы процесс координации развивался как по «горизонтали», так и по «вертикали», гражданское общество и структуры власти также должны развиваться, выстраивая культуру новых отношений.

Эффективность ролевых функций участников градостроительного процесса связывается не только с обеспечением «прав», но и с определением «ответственностей». Это особенно относится к вопросам передаче прав собственности в процессе приватизации. В чьих бы руках ни находилась собственность на здания и сооружения, плата за всевозможные катаклизмы ложится на общество, и общество вправе контролировать этот процесс.

В чьих руках должна находиться собственность? Пока с уверенностью следует сказать, что «приватизация» не должна была бы рассматриваться как панацея решения насущных проблем. Однако собственность должна находиться в тех руках, которые могут её содержать и развивать, принося пользу для всех, но ни в коем случае не использовать её в ущерб обществу. Примеры последнего можно было наблюдать в конце 80-х годов в некоторых странах Латинской Америки, когда приватизация инфраструктуры не пошла на пользу ни муниципалитетам, ни домохозяйствам. Последние вынуждены были платить больше за коммунальное обслуживание, которое не улучшалось. Власти же затем вставали перед необходимостью искать инвестиции для модернизации инфраструктуры.

Децентрализация также не может рассматриваться как панацея лечения больной экономики. В условиях природных или технологических разрушений приходится включать обратный механизм, позволяющий мобилизовать ресурсы и направить их в те сектора, которые наиболее важны для последующего развития. В любом случае, нет универсальных схем баланса властных полномочий и прав собственности. Передача функций управления на низовые уровни связана в ряде случаев, как например в Канаде, с развитием межмуниципального сотрудничества для решения тех вопросов, которые ранее требовали вмешательства центрального правительства. В других случаях, как

например в Англии, децентрализация планирования сопровождалась разработкой инструкций и руководящих указаний центрального правительства с тем, чтобы не ущемлялись национальные и общественные интересы.

Кризис последних лет показал, что механизмы чрезмерно децентрализованного управления оказывались неэффективными для координации мер антикризисного управления. В связи с этим, в ряде случаев требовалось включение в палитру управления и таких непопулярных рычагов, как «централизация» и «национализация». Надо сказать, что в период послевоенного восстановления к этим мерам прибегали. Впрочем, для придания импульса развитию экономики достаточно активно использовались и другие механизмы и стимулы [17].

Важно также отметить и функции разграничения полномочий между центральными, региональными и местными властями для обеспечения гармонии пространственного развития, и Германия в этом отношении демонстрирует показательные примеры. Примером развития механизмов координации пространственного развития является «Европейская перспектива пространственного развития» [17], одобренная в 1999 году неформальным советом министров стран Евросоюза, отвечающих за региональное планирование. Этот документ дал импульс развитию функции координации градостроительного развития.

Литература

1. Авдоткин Л.Н., Лежава И.Г., Смоляр И.М. Градостроительное проектирование. – М.: Стройиздат, 1989
2. Алексеев Ю.В., Страшнова Ю.Г. Социально-инвестиционное планирование, в: Градостроительные основы развития и реконструкции жилой застройки. Научное издание. Под общей редакцией Алексеева Ю.В. – М.: Издательство Ассоциации строительных вузов, 2009, с 184-234
3. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. – М.: КНОРКС, 2010
4. Веснин В.Р., Кафидов В.В. Стратегическое управление: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2009
5. Герасимов В.А., Смольников М.В. Региональное прогнозирование, в: Региональные исследования за рубежом. – М.: Наука, 1973, с 144-160
6. Иодо И.А., Потаев Г.А. Градостроительство и территориальная планировка. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2008
7. Конференция ООН по населенным пунктам, 1996 год. Повестка дня Хабитат
8. Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992 год. Повестка дня на 21-ый век
9. Моисеев Ю.М. 'Горизонты самостоятельности градостроительной теории и практики' Архитектура и Строительство России, 2010 №6, с 2-15
10. Моисеев Ю.М. 'Город для всех' Экономика мегополисов и регионов, 2010 № 1(31), с 22-26
11. Моисеев Ю.М. 'Трансформирующиеся фокусы доктрин градостроительного развития' Архитектура и Строительство России, 2010 № 4, с 26-37

12. Моисеев Ю.М. 'Эволюционная морфология города: аналитические задачи для политических решений' *Архитектура и Строительство России*, 2009 №11, с 28-37
13. Моисеев Ю.М., Крашенинников А.В. 'Перспективы непрерывного образования для градостроителей' *Архитектура и Строительство России*, 2009 №10, с 12-25
14. Островский В. Современное градостроительство. – М.: Стройиздат, 1979
15. Союз архитекторов РСФСР. Город на современном этапе развития (Материалы III пленума правления СА РСФСР, 1-2 июня 1988). – Красноярск: Стройиздат, Красноярский отдел, 1988
16. Cheema G.S. and Rondinelli D.A., eds. *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*. – Brookings Institution Press, 2007
17. European Commission. *ESDP - European spatial development perspective (Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union)* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities), 1999
18. UNCHS (Habitat). *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996*. – Oxford: Oxford University Press, 1996
19. UNCHS (Habitat). *Cities in a globalizing world: global report on human settlements 2001*. – London: Earthscan, 2001
20. UN-Habitat. *Financing urban shelter: global report on human settlements 2005*. – London: Earthscan, 2005
21. UN-Habitat. *The challenge of slums: global report on human settlements 2003*. – London: Earthscan, 2003

References (Transliterated)

1. Avdot'in L.N., Lezhava I.G., Smoljar I.M. *Gradostroitel'noe proektirovanie*. – М.: Strojizdat, 1989
2. Alekseev Ju.V., Strashnova Ju.G. *Social'no-investicionnoe planirovanie, v: Gradostroitel'nye osnovy razvitija i rekonstrukcii zhiloj zastrojki*. Nauchnoe izdanie. Pod obshej redakciej Alekseeva Ju.V. – М.: Izdatel'stvo Associacii stroitel'nyh vuzov, 2009, s 184-234
3. Babun R.V. *Organizacija mestnogo samoupravlenija*. – М.: KNORKS, 2010
4. Vesnin V.R., Kafidov V.V. *Strategicheskoe upravlenie: Uchebnoe posobie*. – SPb.: Piter, 2009
5. Gerasimov V.A., Smol'nikov M.V. *Regional'noe prognozirovanie, v: Regional'nye issledovanija za rubezhom*. – М.: Nauka, 1973, s 144-160
6. Iodo I.A., Potaev G.A. *Gradostroitel'stvo i territorial'naja planirovka*. – Rostov-na-Donu: Feniks, 2008
7. *Konferencija OON po naseleennyim punktam, 1996 god. Povestka dnja Habitat*
8. *Konferencija OON po okruzhajushhej srede i razvitiju, 1992 god. Povestka dnja na 21-yj vek*

9. Moiseev Ju.M. 'Gorizonty samodostatochnosti gradostroitel'noj teorii i praktiki' Arhitektura i Stroitel'stvo Rossii, 2010 #6, s 2-15
10. Moiseev Ju.M. 'Gorod dlja vseh' Jekonomika megopolisov i regionov, 2010 # 1(31), s 22-26
11. Moiseev Ju.M. 'Transformirujushhiesja fokusy doktrin gradostroitel'nogo razvitija' Arhitektura i Stroitel'stvo Rossii, 2010 # 4, s 26-37
12. Moiseev Ju.M. 'Jevoljucionnaja morfologija goroda: analiticheskie zadachi dlja politicheskikh reshenij' Arhitektura i Stroitel'stvo Rossii, 2009 #11, s 28-37
13. Moiseev Ju.M., Krashennnikov A.V. 'Perspektivy nepreryvnogo obrazovanija dlja gradostroitelej' Arhitektura i Stroitel'stvo Rossii, 2009 #10, s 12-25
14. Ostrovskij V. Sovremennoe gradostroitel'stvo. – M.: Strojizdat, 1979
15. Sojuz arhitektorov RSFSR. Gorod na sovremenom jetape razvitija (Materialy III plenuma pravlenija SA RSFSR, 1-2 ijunja 1988). – Krasnojarsk: Strojizdat, Krasnojarskij otdel, 1988
16. Cheema G.S. and Rondinelli D.A., eds. Decentralizing governance: emerging concepts and practices. – Brookings Institution Press, 2007
17. European Commission. ESDP - European spatial development perspective (Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union) Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities), 1999
18. UNCHS (Habitat). An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996. – Oxford: Oxford University Press, 1996
19. UNCHS (Habitat). Cities in a globalizing world: global report on human settlements 2001. – London: Earthscan, 2001
20. UN-Habitat. Financing urban shelter: global report on human settlements 2005. – London: Earthscan, 2005
21. UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements 2003. – London: Earthscan, 2003

ДААННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Ю.М. Моисеев

Профессор, каф. Градостроительства, МАРХИ (Государственная академия), Москва, Россия

e-mail: moisseev.iouri@gmail.com

DATA ABOUT THE AUTHOR

I. Moisseev

Prof., chair of Town-Planning, Moscow Institute of Architecture (State academy), Moscow, Russia

e-mail: moisseev.iouri@gmail.com