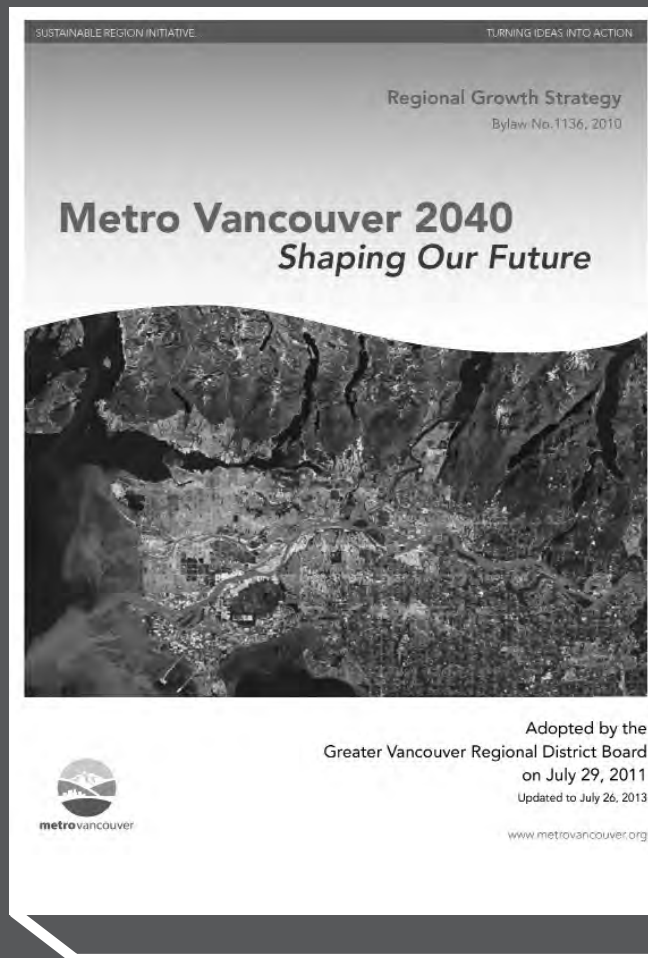


Большой Ванкувер 2040

Metro Vancouver 2040



1996
год издания

2877 км²
территория планирования

Территория планирования:
агломерация Большой Ванкувер

2013
год обновления

6 лет
срок разработки документа

Сферы планирования:
пространственная,
экономическая,
социальная,
транспортная
и экологическая

2040
горизонт планирования

75 страниц
объем документа

Цель планирования

Обеспечение экономического роста региона при сохранении высокого качества жизни

Задачи планирования

Создать компактную городскую среду

Повысить устойчивость экономики

Защитить окружающую среду и учесть климатические изменения

Сформировать целостные районы

Способствовать созданию устойчивой транспортной системы

Ключевые принципы планирования

Устойчивое развитие

Связность документов территориального планирования всех уровней

Концентрация роста в пределах выделенных зон

Децентрализация — создание локальных центров

Активное вовлечение жителей в процесс территориального развития

Использование этнического разнообразия для создания идентичности агломерации

Структура документа

1. Устойчивость как основа роста и концептуальная рамка развития
2. Сферы влияния «Большого Ванкувера 2040» и связь с другими планами
3. Существующие вызовы и ответ на них
4. Расположение земель различных категорий в пределах Большого Ванкувера
5. Пять задач и меры для их достижения
6. Реализация
7. Ключевые показатели
8. Приложения (карты, статистика, схемы)

Ванкувер — самый комфортный город для жизни в Северной Америке, по версии журнала *Monocle*

Больше 40% населения Большого Ванкувера — иммигранты, а этническое разнообразие позиционируется в стратегическом плане как актив для развития агломерации

Совет «Метро Ванкувера», состоящий из представителей 23 муниципалитетов, принимает решения в интересах всего региона, не игнорируя частные задачи развития муниципалитетов

Выделение ареалов концентрированного роста и зон охраны (природные, сельскохозяйственные и промышленные территории) обеспечивает устойчивое развитие агломерации в экономическом, социальном и экологическом аспектах

«Ванкуверизм» — принцип, отраженный в стратегии регионального развития, позволяет создавать компактные центры, насыщенные социальными функциями и качественным жильем, где жители передвигаются пешком или на общественном транспорте

The regional growth strategy "Metro Vancouver 2040: Shaping our Future" is an attempt to accommodate the interests of 23 local authorities within one decision making process.

The strategy promotes sustainable growth while preserving a high quality of life. This approach is taken because of its efficient resource allocation and the minimal construction of new infrastructure. Metro Vancouver's aim is to promote the development of concentrated growth areas by providing them with transport, engineering infrastructure and zoning to support growth and protect

agricultural and industrial lands crucial to the region's economy by limiting transport and industry infrastructure development as well monitoring compliance with zoning guidelines.

The strategy is an important communication tool for authorities to engage with the public and to get their involvement in the planning process. Public consultations and numerous possibilities for the population to express their opinion have made the document's adoption process smoother, bringing it closer to the needs of citizens and strengthening the link of the diverse population to the city.

Ванкувер известен как один из самых комфортных городов мира. Трижды он возглавлял рейтинг лучших городов для жизни по версии журнала The Economist. Журнал Monocle считает Ванкувер образцовым городом Северной Америки, а компания Mercer включила его в топ-5 своего рейтинга городов по качеству жизни. Появилось даже отдельное понятие «ванкуверизм», получившее широкое распространение в медиа.

Ванкуверизм — это набор определенных градостроительных принципов, а его идеологическая составляющая — установка на толерантность и экологичность. Главные постулаты ванкуверизма: смешанная застройка, высокая плотность жилья в центре города, упор на общественный транспорт и транзитно ориентированное развитие (Transit-oriented development, TOD), подразумевающее, что объекты нового строительства должны возводиться в шаговой доступности от остановок общественного транспорта и ТПУ.

Еще один важный принцип ванкуверизма — наличие видовых коридоров. Типичное здание в центре города — это 4–5-уровневый стилобат с общественными функциями, на котором установлена 30–40-этажная башня. Стилибат может занимать целый квартал, а башня должна быть максимально узкой, чтобы не загораживать соседним зданиям вид на горы или океан.

Большой Ванкувер

Metro Vancouver



География

1886
год основания

2,3 млн чел.
численность населения

2877 км²
площадь территории



Экономика

\$638 млн
бюджет на 2013 г.

\$34 419
ВРП на душу населения

\$40 240
доход на душу населения



Транспорт

660/1000
автомобилей / чел

69 км
протяженность линий
метро

50 млн
пассажиропоток
чел. / год

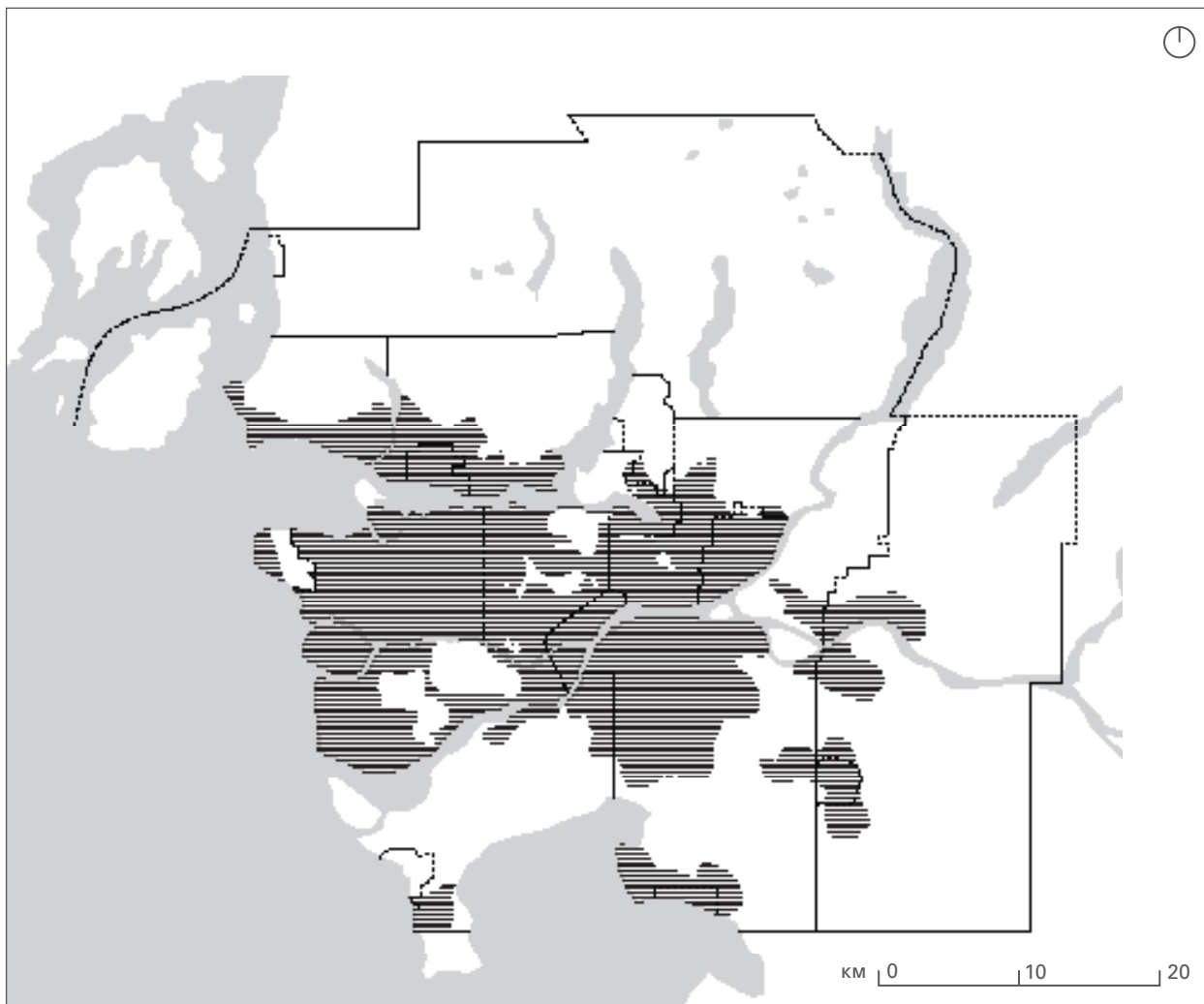


Социальная инфраструктура

285 000
студентов высших
учебных заведений

56
музеев

0,023/1000 чел.
преступлений со
смертельным исходом



Большой Ванкувер
Area of Metro Vancouver

- Граница региона
Border of the region
- Граница муниципалитетов
Municipal borders

- ▨▨▨▨ Урбанизированные территории
Urban areas

1. Большой Ванкувер

Все чаще Ванкувером называют Большой Ванкувер — агломерацию, состоящую из 23 административно-территориальных образований (АТО)¹, тесно связанных и активно взаимодействующих друг с другом. Управляет агломерацией институция под названием «Метро Ванкувер» (Metro Vancouver) во главе с Советом, в который входят представители всех АТО.

Особенность агломерации — сочетание плотно населенных городских территорий и протяженных природных ландшафтов. В экономике региона² кроме сферы услуг, важное место среди которых занимает портовая логистика³, большую роль играют промышленность и сельское хозяйство. Для агломерации характерно этническое разнообразие — иммигранты составляют более 40% населения региона. Географическое положение — с запада агломерация ограничена водами пролива Джорджия, с севера и востока ее опоясывают горные хребты, а с юга она вплотную примыкает к границе с США — не позволяет Большому Ванкуверу разрастаться вширь. Это обуславливает уплотнительный подход к развитию территорий, основанный на оптимальном использовании имеющихся ресурсов.

Можно выделить несколько основных принципов и направлений развития агломерации:

- децентрализация, подразумевающая создание большого количества локальных центров в пределах выделенных ареалов роста;
- использование этнического и культурного разнообразия в качестве основы для создания агломерации с сильной идентичностью;
- активное вовлечение жителей в вопросы градостроительства;
- акцент на устойчивое развитие, в том числе за счет эффективного использования транспортной системы.

2. Структура управления Большим Ванкувером

Еще в первой половине XX века соседствующие муниципалитеты осознали, что решать некоторые вопросы проще и эффективнее сообща. Так, в 1914 году местные власти объединили усилия для развития инженерных сетей в рамках Управления канализационной и дренажной системой Большого Ванкувера⁴, в 1924 году появилось Управление водными ресурсами Большого Ванкувера⁵, в 1967-м — Управление регионом Большого Ванкувера⁶, а в 1974-м — Жилищная корпорация Большого Ванкувера⁷.

В 2007 году указанные организации вошли в состав единого органа — «Метро Ванкувер». Этот орган представляет интересы жителей всех муниципалитетов, образующих агломерацию, и берет на себя управление ЖКХ, благоустройством, строительством жилья и пр. в региональном масштабе. Во главе «Метро Ванкувера» стоит Совет. Органы местного самоуправления делегируют туда своих представителей в количестве, пропорциональном доле населения муниципалитета в общем числе жителей агломерации.

У Совета есть двенадцать комитетов по различным вопросам (финансы, природные ресурсы, транспорт, жилищные вопросы и др.). Комитеты, чьи сотрудники работают

1 В состав Большого Ванкувера входит 21 муниципалитет, одна «неинкорпорированная территория» (из-за низкой плотности населения управление происходит на уровне провинции Британская Колумбия), а также одна территория с особым статусом, где проживают аборигены. Для упрощения чтения далее в тексте термин «муниципалитет» будет использован для всех этих административно-территориальных образований.

2 Здесь и далее термином «регион» обозначается агломерация Большого Ванкувера.

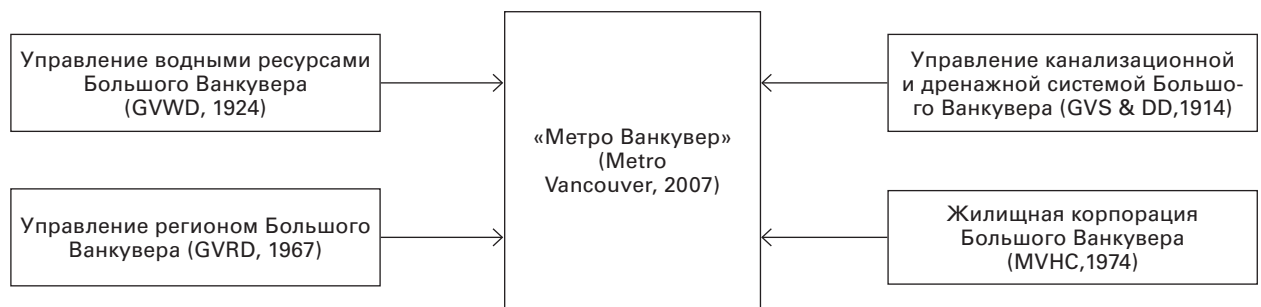
3 Большой Ванкувер — самый крупный порт Канады и четвертый порт Северной Америки по грузообороту, который, по данным организации «Порт Большого Ванкувера», в 2013 году составил более 135 млн т.

4 Greater Vancouver Sewerage and Drainage District, GVS & DD.

5 Greater Vancouver Water District, GVWD.

6 Greater Vancouver Regional District, GVRD.

7 Metro Vancouver Housing Corporation, MVHC.



Процесс формирования «Метро Ванкувера»
The process of creating Metro Vancouver

на постоянной основе, а руководство назначается председателем Совета, следят за реализацией входящих в их компетенцию стратегий и планов, взаимодействуют с другими комитетами, контактируют с населением и муниципалитетами, собирают и анализируют информацию, готовят материалы для обсуждения и финального утверждения Советом.

Кроме Совета «Метро Ванкувера» существуют четыре отраслевых совета, которые стоят во главе управлений, вошедших в состав единого регионального органа: Совет по канализационной и дренажной системе региона, Совет по вопросам водных ресурсов, Совет, занимающийся управлением региона (его состав полностью совпадает с общим Советом «Метро Ванкувера», т. е. в него входят представители всех 23 административно-территориальных образований), и жилищная корпорация Большого Ванкувера. Состав отраслевых советов формируется из тех же представителей муниципалитетов, что и общий Совет. Делегаты входят в отраслевой совет в зависимости от актуальности того или иного вопроса для муниципалитетов, которые они представляют.

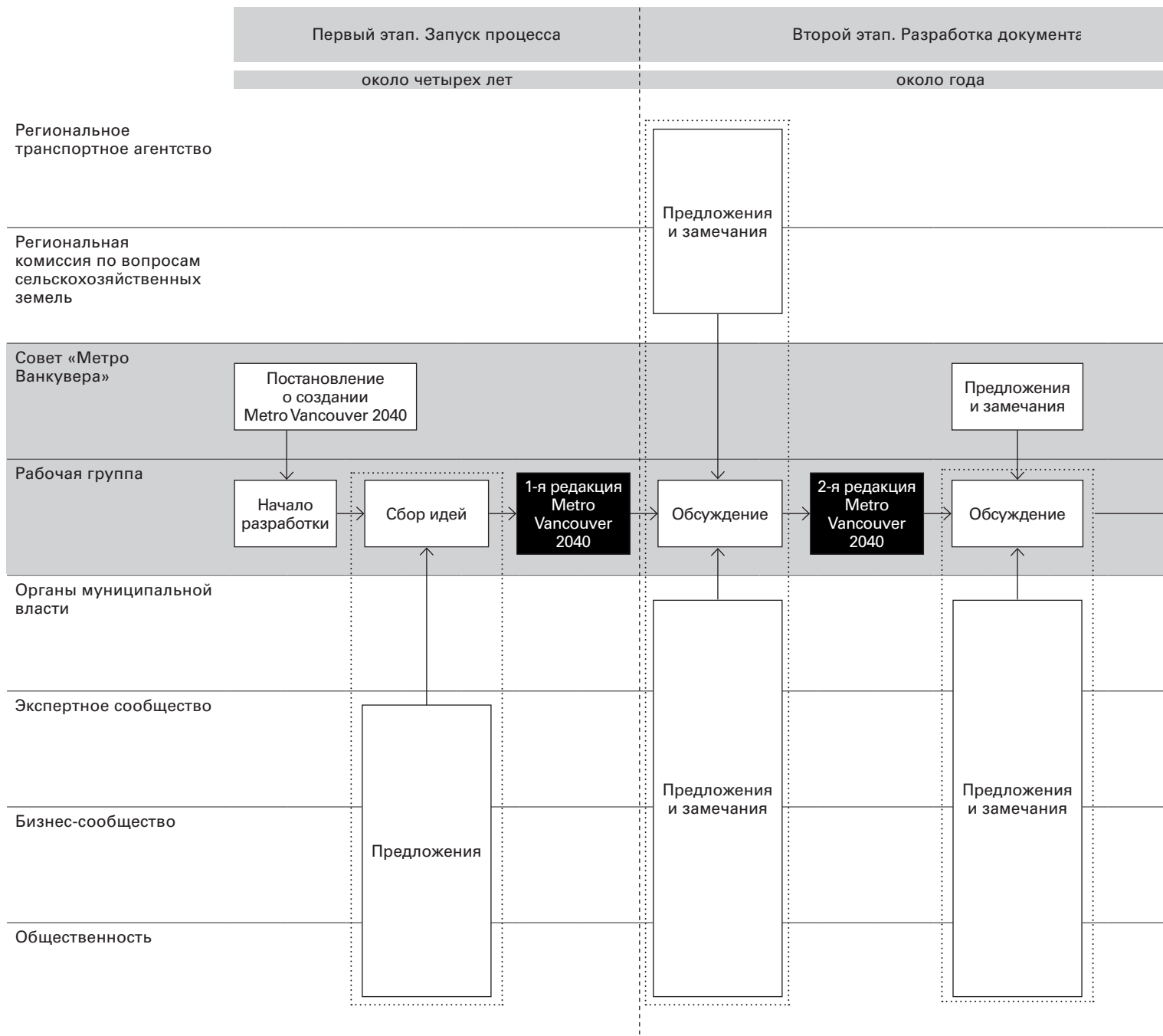
«Метро Ванкувер» выполняет три основные функции.

1. Предоставляет услуги ЖКХ, включая водоснабжение, управление канализационной и дренажной системами, сбор и утилизацию отходов, занимается управлением парками и обеспечением граждан доступным жильем.
2. Планирует будущее: разрабатывает и реализует стратегии по основным региональным вопросам (занятость населения, доступное жилье, сбор и переработка отходов, водоснабжение и канализация, парки, транспортное обслуживание и, главное, стратегическое планирование).
3. Выступает в качестве форума агломерации: является главной политической площадкой для обсуждения вопросов регионального значения.

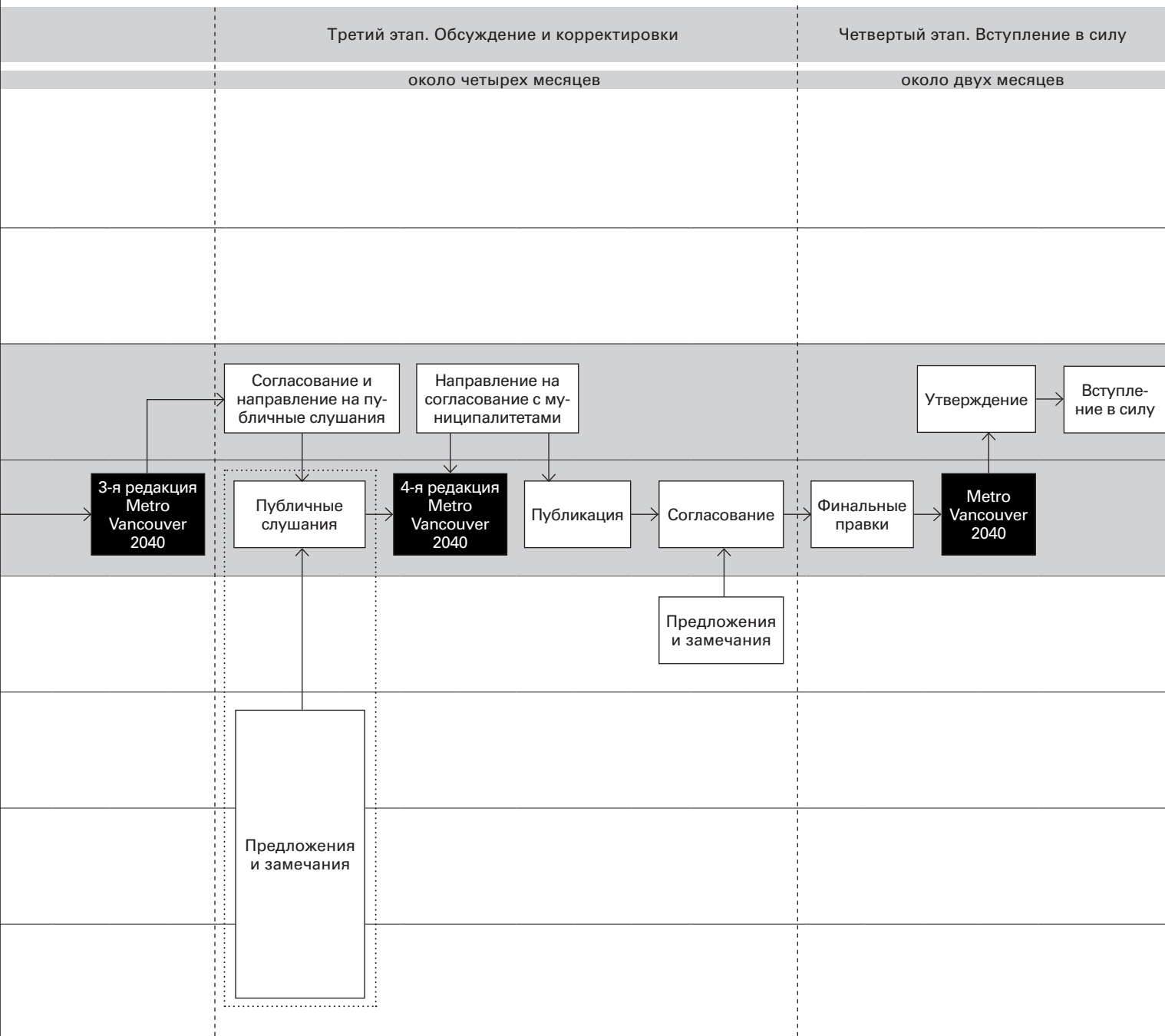
3. Стратегическое планирование

3.1. Эволюция стратегического планирования

Острая необходимость в стратегическом планировании появилась в 1970-х годах, во время энергетического кризиса. Именно тогда в Большом Ванкувере сформировался запрос на единый стратегический документ, позволяющий



Технологическая карта подготовки «Стратегии регионального роста "Большой Ванкувер 2040"»
 Process diagram of the development of Metro Vancouver 2040



■ Уровень разработки документа
 Phase of the process
 ■ Версии документа
 Version of the document

..... Согласование мастер-плана
 с общественностью
 Public participation

максимально эффективно использовать ограниченные ресурсы, в первую очередь финансовые.

Первый документ, определяющий план развития региона, появился в 1966 году, накануне создания Управления Большого Ванкувера.

Из названий документов видно, что стратегическая компонента стала подчеркиваться в них с 1996 года (см. схему на с. 63). Это подтверждается и увеличившимся горизонтом планирования: от 10 лет, обозначенных в документе 1976 года, до 30 лет — в «Стратегии регионального роста» 2011 года.

С самого начала приоритетом развития агломерации было качество жизни. Но прийти к единому мнению о направлениях действий профессиональному сообществу не удалось, поэтому в 1990-х годах был проведен масштабный опрос жителей с целью понять, что, по их мнению, представляет собой город, комфортный для жизни. Среди важнейших факторов жители Большого Ванкувера назвали чистый воздух, продовольственную безопасность, доступное жилье и социальную инфраструктуру, разнообразие мест отдыха и приложения труда, обилие парков и зеленых зон.

В центре внимания — последний по времени создания стратегический документ, но прежде чем разбирать его, стоит более подробно остановиться на плане 1996 года. В нем были определены ареалы концентрированного роста и природные зоны, часть из которых получила статус охраняемых. Введение ограничительных мер на строительство там транспортной инфраструктуры позволило интенсивно развивать уже застроенные территории, освободив зеленые и сельскохозяйственные зоны от давления девелоперов.

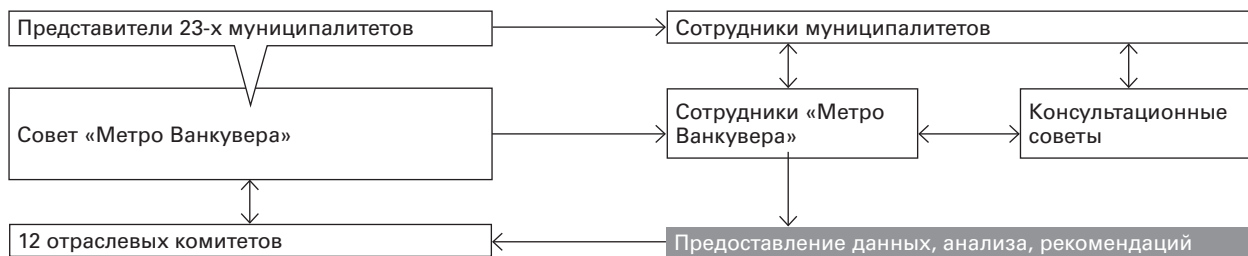
Для мониторинга «Стратегического плана» 1996 года были разработаны четыре группы индикаторов:

- охрана зеленых зон (площадь зеленых зон, площадь охраняемых природных территорий, площадь земель сельскохозяйственного назначения и пр.);
- создание целостных районов⁸ (площадь и типология нового строительства, соотношение цен на недвижимость в Большом Ванкувере, муниципалитетах и провинции Британская Колумбия, доля людей, работающих в пределах своего муниципалитета, доля арендного жилья от общего объема жилищного фонда и пр.);
- создание компактной агломерации (прирост населения, количество выданных разрешений на нежилое строительство, количество трудоустроенного населения и пр.);
- расширение выбора транспортных средств (количество машин на семью, количество участников программы совместного использования автомобилей, протяженность пешеходных и велосипедных дорожек, протяженность линий поездов и пр.).

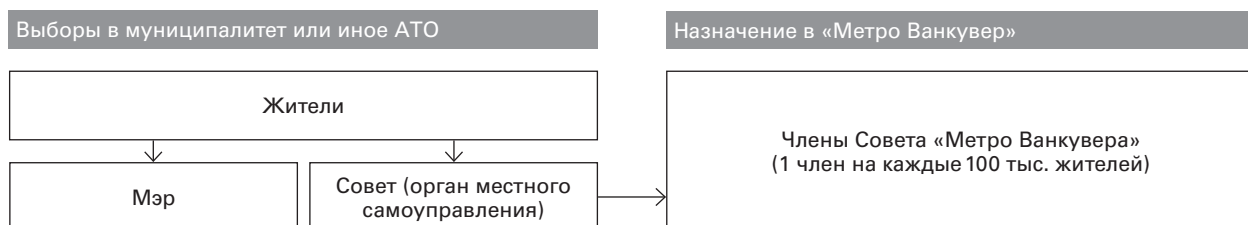
Показатели были дополнены и вошли в расширенном виде в «Стратегию» 2011 года. Перечень некоторых показателей приведен в разделе, посвященном реализации «Стратегии».

Важен был и сам процесс подготовки плана 1996 года. Он показал, что участие граждан в принятии градостроительных решений — основа жизнеспособности агломерации

⁸ Целостность районов (complete communities, *англ.*) обеспечивается наличием разнообразного жилья, мест приложения труда и социальной инфраструктуры. «Целостные районы» рассчитаны на проживание людей разного возраста, социального статуса и достатка.



Система взаимодействия «Метро Ванкувера» и муниципальных органов управления
Processes of cooperation between Metro Vancouver and local governments



Система назначения представителей муниципалитетов в Совет «Метро Ванкувера»
The process of appointing members to the Board of Directors of Metro Vancouver

и ее устойчивого развития. При таком подходе предпроектные исследования занимают больше времени, но дальнейшая работа идет быстрее, поскольку встречает намного меньше сопротивления и протестов со стороны общественности и точнее отражает реальные потребности и запросы жителей.

3.2 Основные стратегические документы сегодня

У Большого Ванкувера есть девять отраслевых стратегий⁹, а также три дополнительные стратегии по вопросам продовольственного обеспечения, климатических изменений и экологии. Все стратегии взаимосвязаны, и каждая отсылает к другим документам. При этом все документы, разрабатываемые «Метро Ванкувером», и все действия, предпринимаемые им, должны соотноситься со «Стратегией регионального роста "Большой Ванкувер 2040"». Данная стратегия имеет статус официального постановления, процедура ее разработки, согласования и утверждения прописана в Законе о местном управлении Британской Колумбии¹⁰. Ее цель — «развивать поселения в социально, экономически и экологически устойчивом направлении и обеспечивать эффективное использование общественной инфраструктуры, услуг, земли и других ресурсов»¹¹.

Стратегии дополняются руководством по реализации и «дорожными картами» сроками на один год и пять лет. Эти документы определяют направления и систему оценки действий «Метро Ванкувера» и муниципалитетов. Кроме того, ежегодно готовится отчет о результатах предпринимаемых мер.

9 Отраслевые стратегии: региональное развитие, жилье, качество воздуха, утилизация твердых и жидких бытовых отходов (две отдельные стратегии), финансы, вода, система продовольственного снабжения, парки и зеленые зоны.

10 The Local Government Act of British Columbia.

11 См.: Metro Vancouver 2040, p. 3.

Также существует документ «Стратегический план Совета», который описывает роль «Метро Ванкувера», его видение и стратегическое направление развития региона. Итого, сегодня в Большом Ванкувере существуют следующие документы регионального уровня:

- «Стратегия регионального роста "Большой Ванкувер 2040"» (основной стратегический документ агломерации), восемь отраслевых стратегий по конкретным темам (воздух, вода, жилье и т. д.), три дополнительных плана;
- Руководства по реализации и «дорожные карты» на один год и пять лет;
- Ежегодные отчеты о результатах реализации стратегий;
- Стратегический план Совета.

Муниципалитеты, в свою очередь, разрабатывают документы местного значения, которые должны учитывать документы регионального уровня:

- Декларацию регионального контекста¹², демонстрирующую связь между региональной «Стратегией» и Официальным планом муниципалитета (требует утверждения «Метро Ванкувером»);
- Официальный план муниципалитета¹³ (направления деятельности муниципалитета в области землепользования, транспортного и инфраструктурного строительства и других вопросов городской жизнедеятельности, наиболее приближен к российскому генеральному плану);
- Документы землепользования и разрешения на строительство.

¹² Regional Context Statement.

¹³ Official Community Plan.

4. «Стратегия регионального роста "Большой Ванкувер 2040"»

4.1. Основные характеристики документа

«Стратегия регионального роста "Большой Ванкувер 2040"» представляет собой 73-страничный документ, написанный доступным языком, четко структурированный, снабженный схемами, картами и таблицами. На официальном сайте «Метро Ванкувера»¹⁴ в открытом доступе находятся карты в высоком разрешении, иллюстрирующие «Стратегию», а также план реализации документа. Все это можно скачать и распечатать.

¹⁴ URL: www.metrovancouver.org.

«Стратегия» рассчитана на срок до 2040 года, но подразумевает ее регулярная корректировка. С момента принятия документа до сегодняшнего дня правки вносили четыре раза (октябрь 2011-го, июль 2012-го, сентябрь 2012-го, июль 2013-го).

По словам Майкла Геллера, эксперта в области городского планирования, «Стратегия» носит «настоятельно-рекомендательный характер»¹⁵. Это постановление региональной власти, обязательное к исполнению. И все же назвать данный документ директивой нельзя: он задает направление развития, практически избегает конкретных задач и выступает в качестве концептуальной рамки для более детального планирования.

¹⁵ Интервью с Майклом Геллером. См. с. 75.

В «Стратегии» не только прописана ее взаимосвязь с отраслевыми документами, но и то, как другие направления деятельности «Метро Ванкувера» (оказание услуг

1966	1976	1990	1996	2011
Официальный региональный план	«Регион, пригодный для жизни»	«Создание нашего будущего: шаги на пути к региону, пригодному для жизни»	«Стратегический план региона, пригодного для жизни»	«Большой Ванкувер 2040. Создание нашего будущего»
Региональный план	Предложения по управлению развитием	Программа действий	Стратегия роста	Стратегия роста

Эволюция документов регионального развития Большого Ванкувера
 Evolution of the documents of regional growth in Metro Vancouver



Обложки документов регионального развития Большого Ванкувера 1976 года (вверху) и 1990 года (внизу)
 Covers of the regional growth documents in Metro Vancouver – 1976 (top) and 1990 (bottom)

ЖКХ и организация диалога между всеми участниками регионального планирования) будут содействовать ее реализации.

«Стратегия» — это, по сути, ответ на основной вызов Большого Ванкувера, рост населения. Ежегодно оно увеличивается на 35 тыс. человек и к 2041 году по прогнозам должно вырасти на 1 млн, составив около 3 млн¹⁶. Необходимо обеспечить этот новый миллион жильем, рабочими местами и социальной инфраструктурой, сохранив высокое качество жизни и устойчивое развитие агломерации.

При этом в Ванкувере существует запрос на городскую среду, организованную согласно принципам «нового урбанизма», в которой жилье, работа и социальные функции находятся в пешей доступности друг от друга (в противовес расселению в пригородах, характерному для многих североамериканских городов). Актуальны для Ванкувера и экологические вопросы — по энергоэффективности он пока отстает от городов Европы. Для решения этих проблем и были сформированы основные задачи «Стратегии», которые будут подробнее рассмотрены в следующей главе:

- создать компактную городскую среду;
- повысить устойчивость экономики;
- защитить окружающую среду и учесть климатические изменения;
- сформировать целостные районы, что фактически означает создание полицентричной агломерации;
- способствовать формированию эффективной транспортной системы.

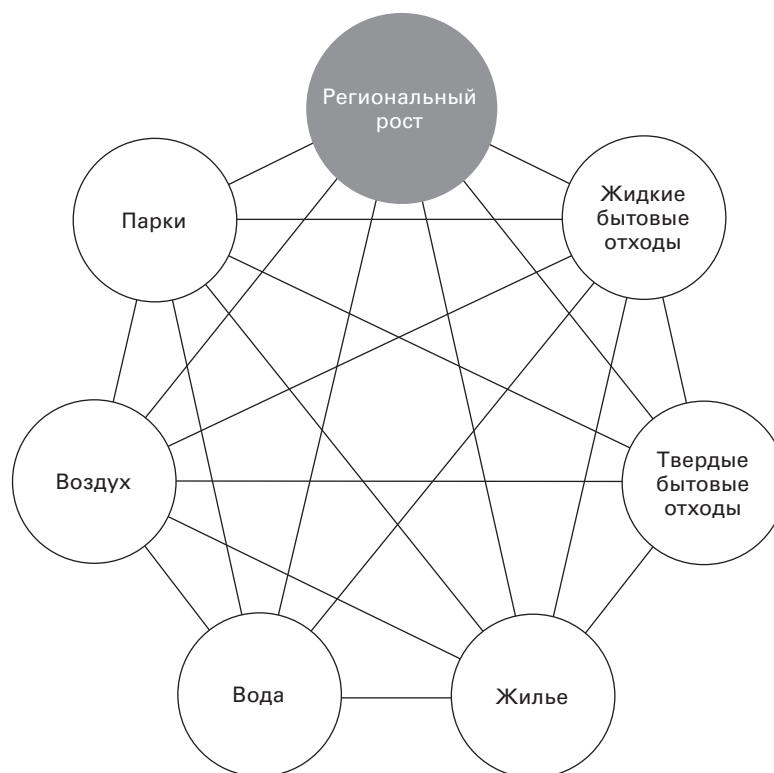
Каждая задача предполагает принятие нескольких мер общего характера, которые задают направление и распределяют ответственность между «Метро Ванкувером», органами местного самоуправления и другими участниками процесса (федеральными властями, властями Британской Колумбии и региональными агентствами).

Основными инструментами достижения поставленных целей являются зонирование, развитие транспортной и инженерной инфраструктуры¹⁷. В «Стратегии» определены границы урбанизированных территорий, которые определяют ареалы новой застройки и защищают сельские, промышленные и природные зоны от девелопмента. «Стратегия» выделяет следующие категории земель (их точные границы проводят муниципалитеты):

- природоохранные — охраняемые природные и туристические зоны;
- сельские — не предназначены для массовой застройки, не требуют масштабного обеспечения инфраструктурой;
- сельскохозяйственные — предназначены для аграрной деятельности и размещения ограниченного количества обслуживающих функций;
- промышленные — предназначены для размещения объектов легкой и тяжелой промышленности и ограниченного количества необходимых коммерческих функций, размещение жилья запрещено;
- смешанной занятости — могут находиться как в границах городских центров, так и за их пределами. В первом случае кроме промышленности на них может находиться более плотная коммерческая

¹⁶ См.: Metro Vancouver 2040, p. 6.

¹⁷ Стратегия развития транспорта тесно связана со «Стратегией регионального роста» и имеет тот же горизонт планирования — до 2040 года.



Основные документы



Дополнительные документы

Система стратегических документов «Метро Ванкувера»
Strategic documents framework in Metro Vancouver

застройка, чем на территориях, вынесенных за пределы центров;

- урбанизированные — территории с жилой функцией, объектами образовательной и социальной инфраструктуры, парками и пр. Выделяются три уровня центров: городские центры, территории, через которые проходит интенсивное движение общественного транспорта (центры второго уровня), локальные центры с разнообразным жильем, обеспеченные транспортной и общественной инфраструктурой местного уровня. Последние не должны вступать в конкуренцию с основными центрами.

Важную роль в подготовке «Стратегии роста» играет агентство Translink, отвечающее за планирование, управление и эксплуатацию региональной транспортной сети. В рамках «Метро Ванкувера» агентство имеет равные с муниципалитетами полномочия. Но в отличие от представителей АТО, которые выдвигаются органами местного самоуправления, руководство агентства назначается Советом мэров агломерации.

Есть мнение, что подобная процедура не прозрачна и не отражает интересы жителей. Кроме того, ставится под сомнение независимость агентства и объективность принимаемых им решений. Дело в том, что в Ванкувере используется «гонконгская модель», согласно которой развитие транспортной инфраструктуры в значительной степени финансируется девелоперскими компаниями, заинтересованными в прокладке дорог к застраиваемым участкам.

В процессе создания «Стратегии» также принимают участие власти Канады и провинции Британская Колумбия, региональные агентства, муниципалитеты, жители, НКО и бизнес-ассоциации. Если органы местного самоуправления являются адресатами «Стратегии» и ее непосредственными исполнителями, то федеральная власть, власть провинции и региональные агентства инвестируют в транспортную систему, поддерживают программы обеспечения доступным жильем и размещения объектов социальной инфраструктуры.

4.2. Процесс разработки «Стратегии регионального роста»

Весной 2006 года «Метро Ванкувер» выступил с инициативой разработать новую стратегию развития агломерации, который был призван заменить План 1996 года. Инициативу поддержали законодательным актом, и начался пятилетний процесс разработки и принятия «Стратегии». Его можно в целом разделить на два этапа: публичные консультации/разработка и принятие/утверждение.

«Метро Ванкувер» был главным действующим лицом на всех стадиях создания документа — он был инициатором процесса, основным разработчиком, организатором общественных консультаций, он же собирал и обрабатывал поступающие пожелания и замечания от жителей, экспертов, ведомств и муниципалитетов.

Всего за период подготовки были проведены три серии общественных консультаций. Сначала рабочая группа «Метро Ванкувера» ездила по всему региону, проводила встречи, презентации, социологические опросы и фокус-группы, обсуждения с экспертами и жителями. Все мероприятия анонсировались в газетах. Через два года после начала консультаций была подготовлена первая редакция «Стратегии» — для оценки общественностью.

Наступил второй раунд публичных обсуждений, занявший еще около года. По всему региону были проведены опросы и встречи с населением, на которых все желающие могли высказать свои пожелания и замечания по поводу предложенной «Стратегии». Параллельно шла индивидуальная работа с представителями муниципальных властей (главными архитекторами и планировщиками), транспортного агентства Translink, Комиссии по вопросам сельскохозяйственных земель. Результатом этой масштабной деятельности стала вторая редакция «Стратегии», предназначенная для обсуждения и утверждения в Совете «Метро Ванкувера»¹⁸, с которым предварительно был проведен рабочий семинар для ознакомления с документом и обмена мнениями.

Одновременно продолжался последний раунд общественных консультаций, когда желающие могли внести финальные предложения по корректировке документа, находящегося в открытом доступе в интернете. Итоговая версия «Стратегии» была принята Советом во втором чтении и передана на публичные слушания. По результатам слушаний «Стратегия» была утверждена и получила статус официального постановления¹⁹.

В начале 2011 года Совет отправил «Стратегию» на согласование местным властям. Это решение было принято на основе рекомендаций Комитета регионального планирования,

¹⁸ Во втором раунде публичных консультаций было получено 215 комментариев от муниципалитетов, 140 комментариев от государственных организаций (министерств, транспортного агентства, Комиссии по вопросам сельскохозяйственных земель и пр.), 208 комментариев от негосударственных организаций и 688 от общественности.

¹⁹ Bylaw. No.1136, 2010.

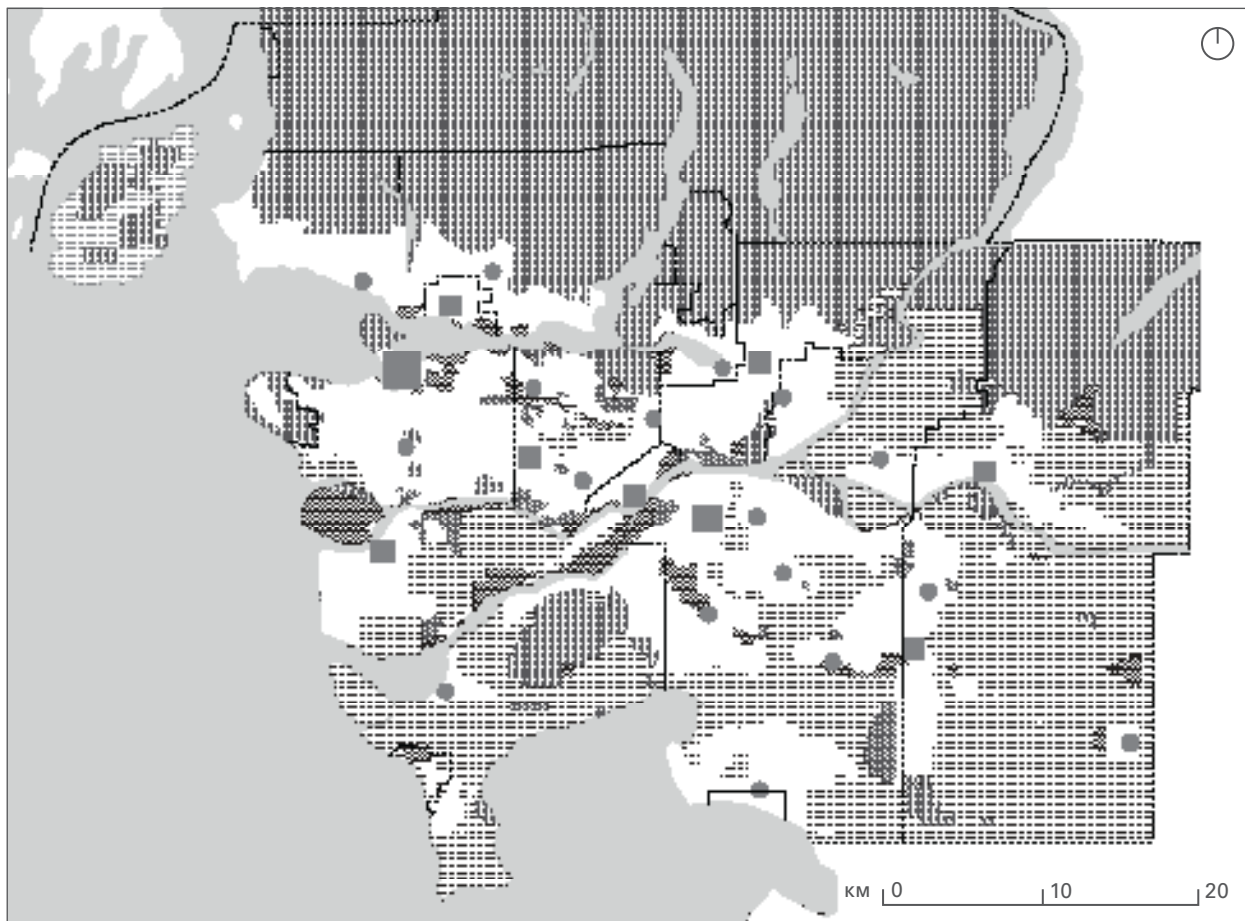


Схема землепользования Большого Ванкувера
Regional land use designations in Metro Vancouver

- | | | | |
|----|--|---|---|
| -- | Граница региона
Border of the region | ▨ | Промышленные зоны
Industrial areas |
| ⋯ | Граница муниципалитетов
Municipal borders | ▧ | Многофункциональные зоны
Mixed-employment zones |
| ▨ | Сельскохозяйственные угодья и сельские земли
Agricultural and rural lands | ● | Центры муниципальных образований
Municipal centers |
| ▧ | Природоохранные земли
Natural reserves | ■ | Центры регионального значения
Regional centers |

сформулированных по результатам публичных обсуждений. После того как местные власти прислали свои комментарии с детальным обоснованием, была подготовлена финальная версия «Стратегии». Она вступила в силу 29 июля 2011 года, получив статус официальной стратегии Большого Ванкувера и заменив собой предыдущий план 1996 года.

4.3. Краткое содержание документа

Структура «Стратегии»

«Стратегия» включает следующие разделы:

- Устойчивость как основа роста и концептуальная рамка развития;
- Сферы влияния «Стратегии» и связь с другими планами;
- Существующие вызовы и ответ на них;
- Расположение земель различных категорий в пределах Большого Ванкувера;
- Пять задач и меры для их достижения;
- Реализация;
- Ключевые показатели;
- Приложения (карты, статистика, схемы).

Значительную часть документа занимает описание задач и способов их решения. Задаются основные направления, и распределяется ответственность между задействованными сторонами (муниципалитетами, «Метро Ванкувером», федеральными властями, региональными агентствами и пр.)

Создать компактную городскую среду

Экстенсивный рост урбанизированных территорий наносит вред природным ландшафтам, требует масштабных инфраструктурных инвестиций и усугубляет экологические проблемы. В частности, способствует росту выбросов углекислого газа из-за увеличения дистанций, которые проходят различные виды транспорта. Поэтому власти Большого Ванкувера стремятся к созданию компактной городской среды за счет интенсивного развития уже застроенных территорий.

Для выполнения этой задачи, во-первых, определяется четкая граница урбанизированных зон, и рост происходит только в их пределах. Освоение других зон блокируется, например, с помощью стратегии развития транспорта — планы не предусматривают прокладку соответствующей инфраструктуры в местах, находящихся за границами урбанизированных территорий.

Во-вторых, по всему региону формируются динамичные городские центры разных уровней (главные и второстепенные), обеспечивающие население жильем, работой, социальной инфраструктурой. Такой подход позволяет стимулировать спрос на общественный транспорт и значительно экономить на инвестициях в строительство новой улично-дорожной инфраструктуры.

Способствовать устойчивому развитию экономики

Экономика не является основным предметом «Стратегии» (им являются вопросы землепользования и транспорта), но рассматривается как важный дополнительный инструмент для решения стратегических задач.

Одна из мер — обязательное расположение жилых зон вблизи городских центров, обеспечивающих горожан услугами и рабочими местами. За это несут ответственность муниципалитеты, они же следят за тем, чтобы коммерческая

и деловая активность концентрировалась в пределах городских центров.

Сельское хозяйство и промышленность являются неотъемлемой частью устойчивого развития Большого Ванкувера. «Стратегия» призвана охранять и эффективно использовать ограниченное количество промышленных земель на территории агломерации. «Метро Ванкувер» должен отслеживать спрос и предложение земель промышленного назначения так, чтобы экономические потребности региона были удовлетворены.

Такая же политика проводится в отношении сельскохозяйственных земель, которые имеют большое значение для продовольственной безопасности региона. Чтобы предотвратить нецелевое освоение подобных территорий, «Стратегия» не допускает прокладки на них дренажных и канализационных систем, за исключением случаев, когда они необходимы (например, для обслуживания ферм). Документ предусматривает активное взаимодействие властей всех уровней: участники процесса (муниципалитеты, региональные агентства и т. д.) должны разрабатывать стимулирующие меры фискальной политики, предлагать образовательные программы для фермеров, оказывать содействие в организации каналов сбыта и пр.

За муниципалитетами остается задача определить границы промышленных и сельскохозяйственных земель в соответствии со «Стратегией роста».

Защитить окружающую среду и учесть климатические изменения

«Стратегия» подразумевает разработку политики по охране и ревитализации природных и рекреационных зон совместными усилиями властей различного уровня²⁰. Основная идея — использовать землю и транспорт таким образом, чтобы минимизировать потребление энергии и снизить выбросы углекислого газа. Кроме того, «Стратегия» предлагает изучить лучший мировой опыт использования транспортной инфраструктуры и инструментов зонирования в борьбе с климатическими изменениями.

Обеспечить целостность районов

Признаки «целостных районов»: пешеходная доступность мест приложения труда и социальной инфраструктуры, смешанная застройка, активное использование общественного транспорта. Но главное — наличие разнообразного жилья, которое могут приобрести или взять в аренду горожане разного возраста, дохода и социального статуса. С точки зрения организации пространства районы должны быть приспособлены для жителей с ограниченными физическими возможностями. Особое внимание уделяется общественному транспорту, велосипедному и пешеходному передвижению, доступности мест приложения труда и наличию развитой общественной инфраструктуры.

«Метро Ванкувер» реализует политику обеспечения жильем, проводит демографический анализ, консультирует муниципалитеты и осуществляет мониторинг реализации политики и ее соответствия существующему спросу. Вместе с федеральным, региональным правительством и муниципалитетами «Метро Ванкувер» проводит меры, поддерживающие рынок арендного жилья для мало- и среднеобеспеченных групп граждан.

²⁰ В частности, транспортному агентству Translink поручается разработать сеть велосипедных маршрутов, объединяющих зеленые зоны Большого Ванкувера.

Способствовать созданию устойчивой транспортной системы

«Стратегия» фокусируется на развитии общественного транспорта, велосипедном и пешеходном передвижении и оптимальном использовании автомобилей (более чем одним пассажиром). Все это позволяет снизить негативное воздействие на экологию, сократить затраты домохозяйств на поездки, поддержать здоровый образ жизни населения.

В Ванкувере применяется интересная практика совместного использования автомобилей. Система напоминает городской прокат велосипедов. По всему городу расположены станции с машинами, которыми жители пользуются только в случае необходимости. Почти все автомобили двухместные (но встречаются и машины семейного типа), экологичные, большинство из них работает от электричества. Многие жители отказываются от владения собственными автомобилями в пользу удобной и доступной аренды, которая полностью удовлетворяет потребность в машине в условиях компактной городской среды. Система популярна не только в Ванкувере, но и по всей Канаде²¹.

«Стратегия» предусматривает повышение связанности территорий. Транспортная инфраструктура предопределяет развитие региона. При этом оптимальное использование существующей и планируемой инфраструктуры призвано минимизировать потребность в капиталоемком расширении транспортной сети.

Среди участников процесса ответственность в сфере транспортной стратегии распределяется следующим образом:

- Власти провинции Британская Колумбия:
Подготовка транспортных планов, задающих вектор для региональных планов; инвестирование (совместно с федеральной властью); проведение комплексных исследований и внедрение технологий для сбора информации о транспортных и пешеходных потоках.
- «Метро Ванкувер»:
Подготовка планов развития транспорта (совместно с Translink); утверждение Деклараций регионального контекста, подаваемых муниципалитетами.
- Муниципалитеты:
Определение маршрутов и внесение их в Декларацию регионального контекста.

4.4. Реализация стратегии «Большого Ванкувера 2040»

Реализации «Стратегии» в документе уделяется не меньше внимания, чем постановке задач. Этому посвящен отдельный раздел, в котором выделяются четыре аспекта:

- приведение в соответствие регионального видения и муниципальных планов;
- координация управленческих действий различных участников процесса (муниципалитетов, «Метро Ванкувера», федеральных властей и властей провинции, региональных агентств и т. д.);
- мониторинг и обновление показателей реализации «Стратегии»;
- усовершенствование «Стратегии».

Важное значение для реализации имеет Декларация регионального контекста. Как уже говорилось выше, этот

²¹ Более подробно с практикой совместного использования автомобилей можно ознакомиться на сайте www.car2go.com.



Четыре аспекта реализации стратегии
Four aspects of strategy implementation

документ показывает соответствие официальных муниципальных планов региональной «Стратегии», а также то, какой вклад в рост Большого Ванкувера внесет предлагаемое развитие муниципалитета.

Местные власти обязаны разработать декларацию (для ее подготовки существует детальное руководство) и отправить ее на утверждение в Совет «Метро Ванкувера» в течение двух лет после официального принятия «Стратегии». Если Совет откажется утвердить декларацию, он должен предоставить письменное обоснование причин отказа. Если Совет отклоняет заявку, действия муниципалитета могут быть следующими:

- пересмотреть заявку и подать ее заново;
- отозвать заявку;
- урегулировать разногласия согласно процедуре, предусмотренной законом о местных органах исполнительной власти (Local Government Act, главы 866 (7), 856, 858–862, 864).

Если вопрос касается добавления или упразднения локального центра, заявка должна в обязательном порядке сопровождаться комментариями транспортного агентства.

Муниципалитеты могут указать в декларации намерение изменить границы земель разного назначения в пределах своей территории при соблюдении определенных условий. Например, совокупная площадь земель с измененным назначением не должна превышать 1 га, назначение земель площадью до 3 га может быть изменено со статуса «Смешанная занятость» или «Промышленная»

на «Городскую» в случае нахождения на границе с промышленными территориями или территориями смешанной занятости и наличия линий общественного транспорта в радиусе 150 м. В этом случае вопросы об изменении зонирования решаются на уровне муниципалитета и не требуют согласования с «Метро Ванкувером».

Если муниципалитет предполагает, что его декларация не будет утверждена из-за несоответствия региональной «Стратегии», он имеет право подать заявку на внесение изменений в саму «Стратегию». Но инициировать процедуру внесения поправок в документ может исключительно Совет «Метро Ванкувера». Степень вовлеченности «Метро Ванкувера» в принятие решений зависит от значения вопроса для региона: чем больше значение, тем больше участие властей агломерации. Например:

- изменение целей региональной «Стратегии» нуждается в большинстве голосов Совета «Метро Ванкувера» и согласии всех муниципалитетов;
- изменение границ урбанизированных территорий требует согласия двух третей членов Совета и утверждения на публичных слушаниях;
- изменение зонирования в рамках, обозначенных официальным муниципальным планом, утверждается на муниципальном уровне и не требует согласования с Советом «Метро Ванкувера».

Все задействованные участники (муниципалитеты и транспортное агентство) информируются об изменениях, которые также вносятся в карты, находящиеся в открытом доступе на официальном сайте «Метро Ванкувера».

«Метро Ванкувер» совместно с муниципалитетами следит за реализацией «Стратегии» и показателями, разработанными для мониторинга ее эффективности. Кроме того Совет ежегодно готовит отчет о результатах реализации «Стратегии».

Для оценки эффективности документа были разработаны ключевые показатели (для каждой из пяти целей). В «Стратегии» обозначена их содержательная часть, но отсутствует количественная характеристика. Целевые количественные показатели определяются на основе ежегодных отчетов, в которых приводится исчерпывающая статистика. Ниже приведены некоторые показатели:

Цель 1. Создать компактную городскую среду

- Годовой прирост населения;
- Увеличение жилых площадей;
- Увеличение количества рабочих мест;
- Плотность населения.

Цель 2. Способствовать развитию экономики

- Доля занятых от общего числа трудоспособного населения; площадь земель, используемых для промышленных целей;
- Стоимость земель промышленного назначения;
- Доля пустующих промышленных помещений;
- доля земель сельскохозяйственного назначения, используемых для производства продовольствия;
- количество новых жилых единиц и их доля в совокупном жилищном фонде муниципалитета.

Цель 3. Защитить окружающую среду и учесть климатические изменения

- Площадь природоохранных зон; объем выбросов углекислого газа; объем проданного топлива в расчете на один автомобиль;
- Доля перемещений эффективным способом (пешком, на велосипеде, общественным транспортом или в автомобиле с несколькими пассажирами).

Цель 4. Обеспечить целостность районов

- Объем нового жилья по типу, стоимости;
- Объем арендного жилья, доступного для граждан с доходом 50–80% от среднего показателя в регионе; количество муниципалитетов, разработавших «дорожную карту» в области жилищной политики;
- Доля горожан, проживающих в пешеходной доступности от различных объектов социальной инфраструктуры; площадь парков в границах муниципалитета в расчете на 1000 жителей.

Цель 5. Способствовать созданию устойчивой транспортной системы

- Протяженность маршрутов общественного транспорта; количество часов, проведенных в общественном транспорте (совокупное и подушевое);
- Доля использования различных видов транспорта.

Таким образом, «Стратегия» призвана обеспечить устойчивое развитие региона и высокий уровень жизни, выделяя в качестве основных вопросов компактность городской среды, целостность районов, устойчивость экономики, эффективность транспорта и охрану окружающей среды.

Совет «Метро Ванкувера» демонстрирует успешный опыт управления агломерацией, состоящей из двух десятков независимых муниципалитетов, каждый из которых имеет собственные интересы и особенности. Система деятельности Совета, в который вошли представители всех муниципалитетов, позволяет принимать решения, способствующие развитию агломерации, не ущемляя локальных интересов. Более того, она позволяет эффективно распоряжаться ресурсами, ведь именно в «Метро Ванкувере» собирается информация о потребностях и возможностях всех АТО. Таким образом, агломерация Ванкувера — уникальное образование, которое, с одной стороны, состоит из автономных элементов, с другой, — функционирует как единый развивающийся организм.

«Метро Ванкуверу» удалось наладить комплексный подход к разработке стратегии развития региона и обеспечить связь документов различных уровней и направлений. Единая стратегия учитывает положения отраслевых документов по вопросам жилья, качества воздуха, ТБО и ЖБО, финансов, воды, продовольственного снабжения и зеленых зон.

Четко прописанная система согласования документов различного уровня позволяет обеспечить сохранение региональных интересов в планах муниципалитетов. Применение адаптивного подхода к развитию дает

возможность постоянно совершенствовать «Стратегию регионального роста» с учетом результатов реализации, новых потребностей и внешних обстоятельств.

«Метро Ванкувер» также является эффективной коммуникационной площадкой, где различные стороны, задействованные в процессе развития агломерации (муниципалитеты, федеральные власти, власти провинции и региональные агентства) активно взаимодействуют друг с другом. Это позволяет координировать разнонаправленную деятельность множества сторон.

В качестве основного инструмента «Стратегия» использует выделение ареалов сохранения и развития с соответствующим распределением транспорта и инженерной инфраструктуры, что позволяет эффективно и сбалансированно развивать агломерацию.

Для Москвы с ее новыми территориями опыт Большого Ванкувера интересен по нескольким причинам. Во-первых, у российской столицы и Ванкувера есть ряд одинаковых вызовов — растущее этнически разнообразное население, защита от нецелевой застройки промышленных и сельскохозяйственных земель, потребность в децентрализации и экологические проблемы. И «Стратегия регионального роста» предлагает на них свои ответы.

Во-вторых, Москве может быть полезен опыт комплексного и скоординированного подхода Ванкувера к разработке стратегических документов, как на региональном, так и на муниципальном уровне. Добиться такого результата не просто, но он позволяет сконцентрировать все силы на достижении одной цели — создании комфортной и процветающей агломерации.

В-третьих, интересно то, с какой продуманностью и тщательностью региональные власти подходят к процессу вовлечения населения в вопросы развития территорий. В период разработки «Стратегии» администрация потратила три года, чтобы собрать мнения жителей и различных сообществ о будущем агломерации. Сбор предложений и замечаний, а также обсуждение идей и собственно документа были четко разнесены, при этом последнему отводилось значительно меньше времени. В итоге «Стратегия» обрела легитимность в глазах самых разных групп интересов, что значительно упростило ее использование в качестве инструмента координации и прогнозирования.

Автор текста
Елизавета Левицкая