

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(СПбГУ)
Институт наук о Земле

На правах рукописи

Федулова Светлана Игоревна

**ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ, ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ**

Специальность 25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая и
рекреационная география

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата географических наук

Научный руководитель:
д. г. н., профессор А.И. Чистобаев

Санкт-Петербург
2017 г.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретико-методологические основы пространственного планирования	8
<i>1.1. Общественно-географические подходы к исследованию организации пространства.....</i>	<i>8</i>
<i>1.2. Понятийно-терминологический и методологический аспекты пространственного планирования.....</i>	<i>19</i>
<i>1.3. Тенденции в развитии пространственного планирования.....</i>	<i>32</i>
Глава 2. Системы пространственного планирования в некоторых странах ЕС	41
<i>2.1. Классификация систем пространственного планирования</i>	<i>41</i>
<i>2.2. Система пространственного планирования в Финляндии</i>	<i>50</i>
<i>2.3. Система пространственного планирования в Швеции</i>	<i>59</i>
<i>2.4. Система пространственного планирования в Нидерландах</i>	<i>67</i>
Глава 3. Возможности и направления использования лучших практик пространственного планирования в условиях России.....	80
<i>3.1. Пространственное планирование в России: опыт и проблемы..</i>	<i>80</i>
<i>3.2. Возможности внедрения лучших европейских практик в пространственное планирование в РФ</i>	<i>96</i>
<i>3.3. Стратегические направления развития пространственного планирования в РФ</i>	<i>120</i>
Заключение.....	144
Литература	146
Приложения	162

Введение

Актуальность исследования. Актуальность темы исследования определяют растущие в странах мира приверженность к устойчивому развитию, возрастающий интерес к управлению развитием территорий и совершенствованию практики пространственного планирования. Рациональная организация системы пространственного планирования способствует социально-экономическому развитию регионов, повышению качества жизни населения. Для современной России особенно важны разработки по комплексному управлению развитием территорий, оптимальной организации жизненного пространства. Однако, пространственный фактор развития нашей страны недостаточно учитывается при принятии государственных решений в области региональной политики.

На фоне процессов совершенствования законодательства и повышения роли органов местного самоуправления в Российской Федерации (РФ) существует возможность скорректировать систему пространственного планирования в целях повышения ее эффективности. Некоторые страны уже добились успехов в области внедрения новых систем пространственного планирования и актуализации существующих, имеют значительные перспективы в этом виде деятельности; обмен накопленным опытом будет обоюдно полезен. Наибольший интерес представляет опыт пространственного планирования в странах-членах Европейского Союза (ЕС), хотя и в них пока нет единой модели организационной структуры, ее следует создать применительно к конкретным условиям и целям развития.

Объект исследования – системы пространственного планирования в странах ЕС и РФ.

Предмет исследования – инструменты пространственного планирования.

Цель исследования – выявить роль и возможности совершенствования пространственного планирования, направленного на повышение эффективности управления устойчивым развитием территории.

Достижение поставленной цели требует решения следующих **задач**:

- проанализировать и обобщить понятийно-терминологический аппарат пространственного планирования;

- обосновать принципы и методы пространственного планирования в системе общественно-географических знаний;
- выявить географические особенности организации и основные тенденции в развитии пространственного планирования в странах ЕС и в РФ;
- провести сравнительно-географический анализ опыта пространственного планирования в странах ЕС и РФ, выявить лучшие практики в целях использования их применительно к условиям России;
- обосновать предложения по совершенствованию пространственного планирования в России и определить перспективы его развития.

Научная новизна работы: предложена классификация тенденций в развитии пространственного планирования с учетом новейших технологий; выявлены лучшие практики по организации процесса пространственного планирования в Финляндии, Швеции и Нидерландах; на основе анализа организации и функционирования систем пространственного планирования в странах ЕС обоснованы пути совершенствования системы и практики пространственного планирования в России.

Методы исследования: системно-структурный, сравнительно-географический, картографический, исторический, логический, статистический.

Теоретической и методологической базой исследования послужили результаты исследований отечественных (П.Я. Бакланов, А.Н. Береговских, В.В. Владимиров, В.Л. Глазычев, Б.С. Жихаревич, В.Н. Лаженцев, Н.М. Межевич, С.Д. Митягин, Е.Н. Перцик, С.В. Скатерщиков, Г.М. Федоров, А.М. Ходачек, В.М. Ходачек, А.И. Чистобаев, М.Д. Шарыгин и др.) и зарубежных (К. Бём, С. Дюр, Г. Ларссон, Р. Мянтьусало, В. Надин, Б. Нидхам, М. Реймер, Э. Сааринен, Д. Стед, Х. Эскелинен) ученых в области пространственного планирования, изложенные в научных трудах, периодических изданиях, методических и практических пособиях. В процессе работы проанализированы российские и международные правовые акты, действующее законодательство ЕС и РФ в соответствующей области.

Выполнению исследования способствовала стажировка автора диссертации в Университете Радбауд в г. Неймеген, Нидерланды, по программе «Европейское пространственное и экологическое планирование», во время которой были изучены

современные подходы к сравнительным исследованиям систем пространственного планирования для международного обмена опытом, процесс европеизации пространственного планирования, стимулы и барьеры для трансграничной интеграции в области пространственного планирования. Прослушаны лекции ведущих специалистов в пространственном планировании из Великобритании, Нидерландов, Польши и Швеции. Используются результаты полевых наблюдений, проведенных автором в Финляндии, Швеции и Нидерландах.

Основные положения, выносимые на защиту:

- Управление развитием территорий направлено на предотвращение возникновения социально-экономических и экологических проблем в среде обитания и жизнедеятельности населения. Пространственное планирование является важным инструментом обеспечения рационального природопользования, устойчивого развития страны и регионов, повышения качества жизни населения.

- Пространственное планирование развивается на фоне множества разнообразных трендов. Глобализация, совершенствование нормативно-правовой базы, изменения в системе расселения, новые подходы к организации городов, развитие инфраструктуры, приверженность к устойчивому развитию и внедрение новых технологий приводят к кардинальной трансформации территории.

- Изучение зарубежных и отечественных подходов к организации пространственного планирования способствует формированию наиболее эффективного инструментария реализации государственной политики в этой области – системы стратегического пространственного планирования с четко определенными функциями, целями и задачами.

- Лучшая практика – это подход, который включает в себя передачу разработанных в одних условиях экспертных знаний для решения конкретной проблемы, в другие условия в целях достижения подобного желаемого результата через использование компонентов переносимого метода, модели или политики. Европейский опыт и базы данных по лучшим практикам рассматриваются как источники знаний, при использовании которых можно избежать допущенных

другими ошибок и сэкономить финансовые ресурсы, связанные с разработкой и запуском пилотных проектов.

- В России, как и в других приморских странах, должно быть обеспечено сочетание и взаимодействие территориального и морского планирования. В городах с высокой концентрацией населения и экономической активности составной частью градостроительной деятельности становится подземное планирование. В связи с этим, необходимо обеспечить единство нормативно-правовой базы во всех названных видах деятельности.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в формировании научных основ и методических положений исследования пространственных особенностей развития и организации производительных сил, жизнедеятельности населения с учетом специфических условий природной и социально-экономической среды стран и регионов.

Практическая значимость исследования состоит в познании систем пространственного планирования в европейских странах, возможности использования его результатов в формировании системы пространственного планирования в России. Зарубежный опыт функционирования систем пространственного планирования и примеры лучших практик могут быть использованы при совершенствовании данного вида градостроительной деятельности в нашей стране.

Апробация исследования. По теме диссертации автором опубликовано 7 научных статей, в том числе 2 статьи в изданиях перечня ВАК РФ. Основные положения диссертации доложены на 5 международных и общероссийских научно-практических конференциях.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Объем работы – 161 стр. основного текста, в ней 13 рисунков, 2 таблицы. Список используемых источников включает в себя 172 наименования на русском, английском и испанском языках.

Во введении обоснованы актуальность темы, постановка цели и задач исследования, охарактеризованы используемые методы исследования и источники информации, показана научная новизна и практическая значимость.

В первой главе охарактеризованы системно-структурная организация территории, эволюция и современное состояние учения о территориальных социально-экономических системах (ТСЭС) и территориальных общественных системах (ТОС), рассмотрены научные подходы к пространственному планированию, особенности понятий «пространственное планирование» и «лучшая практика», принципы и методы разработки документов пространственного планирования; предложена классификация тенденций, влияющих на развитие пространственного планирования.

Во второй главе исследован опыт организации и функционирования пространственного планирования в Финляндии, Швеции и Нидерландах, в частности показаны специфика пространственной организации стран, основные институты, обеспечивающие пространственное планирование на разных уровнях управления, содержание законодательства, инструменты пространственного планирования.

Третья глава посвящена выявлению лучших практик пространственного планирования некоторых стран-членов ЕС, возможностей их использования в условиях России. Даны рекомендации по совершенствованию пространственного планирования в России. Определены стратегические направления развития территориального, морского и подземного видов пространственного планирования.

В заключении приводятся основные выводы по результатам исследования.

Глава 1. Теоретико-методологические основы пространственного планирования

1.1. Общественно-географические подходы к исследованию организации пространства

Для отечественной географии комплексный территориальный подход к исследованию пространственных образований был присущ с самого начала ее становления и развития. Еще в XVIII – XIX вв. общественно-географические идеи разрабатывались В. Н. Татищевым, М. В. Ломоносовым, К. И. Арсеньевым, П. П. Семеновым-Тян-Шанским, Д. И. Менделеевым. В XX в. существенный вклад в развитие экономической географии внес В. Э. Ден, однако его учение не вписывалось в административно-командное управление страной, было подвергнуто жесткой критике Н. Н. Баранским как буржуазная отраслево-статистическая школа, не имеющая привязки к территории.

Районная школа Н. Н. Баранского на самом деле продолжила развитие идей В. Э. Дена, и, как показал А. И. Чистобаев в своей книге «Географы-экономисты: судьбы и наследие ученых» (2003), критика проводилась не обоснованно и не системно. В работах В. Э. Дена районный подход в экономической географии не игнорировался: «Уже в первом выпуске в свет учебника по экономической географии В. Э. Ден ввел раздел, касающийся изучения экономических районов, а во втором издании этот аспект был усилен. Что касается третьего издания, то в нем прямо говорится о необходимости использования районного подхода к изучению хозяйственного развития...» [72]. Однако в ходе острой борьбы была разгромлена школа Ленинградской экономической географии как неприемлемая марксизму-ленинизму, идеи которого отстаивал Н. Н. Баранский.

В 1940-х гг. идеи комплексной организации районного хозяйства оформились в учение о территориально-производственных комплексах (ТПК), созданное московским географом-экономистом Н. Н. Колосовским. Под ТКП понималось: «... такое экономическое (взаимообусловленное) сочетание предприятий в одной

промышленной точке или в целом районе, при котором достигается определенный экономический эффект за счет удачного (планового) подбора предприятий в соответствии с природными и экономическими условиями района, с его транспортным и экономико-географическим положением» [34].

Уже в первоначальных представлениях о территориальных образованиях присутствовали все свойства систем: сложный состав, структурность и взаимосвязь компонентов, эмерджентность, синергизм, гомеостаз, динамизм, управляемость. Территориальные производственные системы (ТПС) представляют собой пространственное сочетание предприятий, формирующее материально-техническую основу экономических районов разного иерархического уровня [75]. Целеориентирующим ядром этой системы является производство, функционирующее на базе природных, трудовых и инфраструктурных (главным образом, транспортных) ресурсов. Формирование системы нацелено на повышение экономической эффективности, образуемой за счет территориальной группировки и комплексирования. Эффективность повышается при комплексном использовании ресурсов и формировании энерго-производственных циклов (ЭПЦ), что позволяет использовать конвейерный принцип хозяйствования и комбинирование производства, сокращать транспортные затраты и повышать рентабельность продукции.

Несмотря на очевидные достижения, Н. Н. Колосовский тоже был подвергнут критике, но на этот раз уже, наоборот, в Ленинграде. Он обвинялся в насаждении технократического подхода экономико-географическим исследованиям, достаточно жесткого, но на тот момент, на наш взгляд, оправданного, и даже, вопреки очевидному, – в отсутствии комплексного подхода. На самом деле в упомянутых теориях Н. Н. Колосовского все начинается с выявления и анализа особенностей территории районов и заканчивается обоснованием структуры и эффективности ТПК. Именно этим ученым были разработаны оригинальные методологические основы экономического районирования, обоснована сетка экономических районов, произведена их типология, предложены стратегические направления развития регионов Сибири, особенно Приангарья. Работы Н. Н. Колосовского были оценены в

конце 1960-х и начале 1970-х гг., когда спустя 10–15 лет после смерти автора вышли в свет его книги [34, 35].

Для всех отечественных ученых характерен единый подход, согласно которому районирование рассматривается как система районов различного масштаба и иерархического уровня. Познаваемость районов отнюдь не означает, что возможно полное тождество выделяемых людьми и объективно существующих районов. Они не могут быть тождественны, как и не бывают тождественными объект и его модель, а районирование – это, прежде всего, моделирование закономерностей географического разделения труда и учета их при территориальной организации общества [78].

На протяжении длительного периода времени основополагающую функцию в экономической географии выполняла теория экономического районирования и учение об экономических районах. Ее принципиальные идеи были заложены еще в XVIII в., развиты в XIX и в начале XX в. В XX в. большой вклад в развитие теории и методологии экономического районирования внесли Г. М. Кржижановский, И. Г. Александров, а позднее Ю. Г. Саушкин, Н. Н. Казанский и Т. М. Калашникова. Между тем, представители московской экономико-географической школы больше транслировали теорию в настоящем, чем прогнозировали ее в будущем.

В противоположность им в Ленинграде проявились ростки нового подхода к эволюции теории Н. Н. Колосовского – это труды В. М. Четыркина [71, 73, 74]. В период заведования кафедрой экономической географии Ленинградского государственного университета (1948-1958 гг.) им была разработана концепция районной узловой народнохозяйственной (комплексной) проблемы. Как пишет А. И. Чистобаев (2010) [79], элементы этого учения впоследствии составили основу методологии проблемно-программного подхода в географии, послужили фундаментом программно-целевого планирования и управления.

Проблемное районирование – это составная часть программно-целевого управления. Его суть состоит в том, что под воздействием процессов, обусловленных разделением труда в пространстве и времени, складывается общность экономической жизни, которая обеспечивает целостность и определенную замкнутость территории (но не автаркию). В процессе социально-экономического развития в пределах данной

территории складывается определенное сочетание проблем. Определение границ решения проблемы и есть районирование проблемы, а разработка методологии, теории и методики такого районирования – проблемное районирование, целью которого является целенаправленное планомерное совершенствование территориальной организации общества [78].

В круг задач проблемного районирования входит определение пространственных границ проблемы, формирование особых территориальных систем, призванных устранить проблему, создание соответствующего организационного механизма. Оно ориентировано на практику регионального управления, где в качестве «проблемного» региона выступает любая территориальная целостность. К проблемным регионам могут относиться отстающие или слаборазвитые регионы, депрессивные, кризисные, особо выделяются приграничные регионы. Проблемы связаны с тем, что эти регионы не могут развиваться с опорой только на собственные экономические ресурсы, им в обязательном порядке требуется государственная поддержка.

И концепция районной узловой народнохозяйственной проблемы, и программно-целевое планирование и управление ныне активно *используются в практике стратегического и территориального планирования*, при разработке комплексных региональных программ [72]. Опыт применения данного подхода для практических целей подробно отражен в книгах Ю. Н. Баженова и А. И. Чистобаева [13, 80].

Основными достижениями в дальнейшей разработке проблем экономического районирования, осуществленной ленинградскими экономико-географами, стало установление тесной связи между географическим разделением труда и экономическим районированием, специализацией района и комплексностью, обоснование того, что в основе экономического района лежит ТПК, благодаря чему экономический район является целостной территориальной хозяйственной системой. Представителями географических школ были сформированы различные принципы и разработаны подходы к иерархическому экономическому районированию [15, 16].

Развивая комплексный системный подход, ряд исследователей предпринимает попытки выделения и изучения территориальных социально-экономических систем (ТСЭС) (С. Я. Ныммик, Ю. Г. Саушкин, Б. С. Хорев, А. И. Чистобаев, М. Д. Шарыгин). В подходах и оценках проявлялся некоторый индивидуализм, но в целом их учения «работали» на развитие отечественной экономико-географической науки. Так, Ю. Г. Саушкин рассматривал экономическую географию как науку о процессах формирования и развития ТСЭС и об управлении такими системами [60]. Он утверждал, что изучаться должны не только экономические объекты, различным способом взаимосвязанные между собой, но и связанное с ними население и социальная инфраструктура. К тому же, он считал необходимым добавить в исследования и категорию времени, изучать изменения систем. В работах ряда других экономико-географов территориальные социально-экономические системы рассматривались как разномасштабные образования, а их содержание с учетом населения и расселения часто сводилось к содержанию разноуровневых экономических районов, что следует считать вполне оправданным [16].

Ученица В. М. Четыркина С. Я. Ныммик, трудившаяся долгое время в Тартуском государственном университете (Эстония), обратилась к исследованиям ТСЭС с большим креном в область социальной проблематики. Ею была обоснована теория социально-экономических пространственных систем (СЭПС), целью создания которых был не только экономический, но, в основном, и социальный эффект. Она различала экономическую географию как науку о производственно-территориальных комплексах, и социально-экономическую географию как науку о социально-экономических системах. Под последними она понимала внутренне структурно-иерархически упорядоченные сочетания всех звеньев общественного воспроизводства, функционирующие как компоненты географического разделения труда на определенной таксономической ступени [54], и считала, что общество в целом и социально-экономические системы – это сложные, многоуровневые, объективно существующие пространственные системы жизни общества.

Данный подход был использован С. А. Ковалевым (Московский Государственный Университет) при разработке теории расселения и формирования

систем расселения. Во многом они корреспондировались с работами зарубежных ученых, особенно профессора Лундского университета (Швеция) Т. Хагерстранда, который разработал теорию пространственной диффузии инноваций и применил ее к анализу сферы услуг, системам расселения разных типов и уровней [66].

В то же самое время и в отечественной экономико-географической литературе стало уделяться нарастающее внимание данной проблематике. В частности, в книге А. И. Чистобаева и М. Д. Шарыгина «Экономическая и социальная география: Новый этап» (1990) [85] обосновывается существование ТСЭС и более высоких по иерархии территориальных общественных систем (ТОС). По их мнению, ТСЭС – это форма пространственной организации социально-экономических сторон жизни общества, а ТОС – это ведущая форма пространственной организации всей жизни общества. ТСЭС является составной частью ТОС, включающей помимо экономической, социальной и политической сфер еще и духовную сферу. ТСЭС объединяет материализованную сторону жизнедеятельности общества и формирует социально-экономическую основу ТОС. Внутреннее строение ТОС представлено на рис. 1.

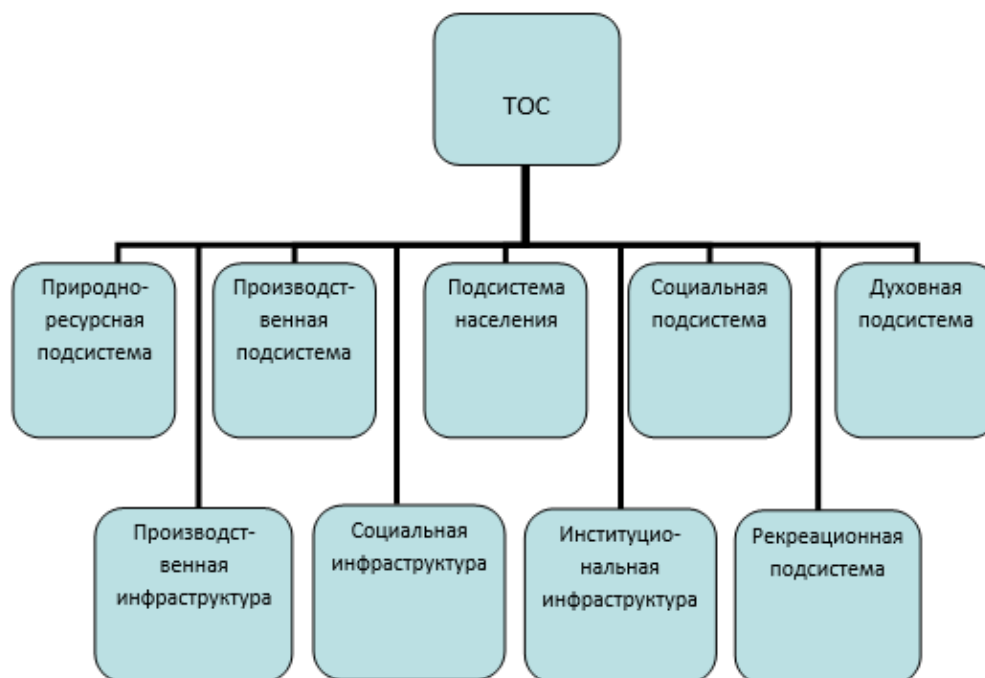


Рис. 1. Внутреннее строение территориальной общественной системы.

Источник: составлено автором по [85].

Данная концепция была использована при разработке вопросов расселения населения, формировании программно-целевых территориально-производственных комплексов, промышленных зон, территориально-отраслевых функциональных зон. Каждый из видов районирования территории был *использован в региональном планировании и управлении*, при разработках схем районных планировок, расселения населения, территориальных комплексных схемах охраны природы (ТерКСОП).

В 1990-е гг., в период, когда все достижения предыдущих лет были подвергнуты сомнению, начал ощущаться протест против науки о размещении производительных сил, о научных основах проектирования. В литературе стали встречаться выпады в адрес отечественных географов, что, якобы, именно в силу их разработок концентрации промышленности на территории были нарушены экологические нормы, что приводило к экологическому кризису или даже экологической катастрофе. Как отметил А. И. Чистобаев, обвинения были беспочвенны, так как создание теорий и применение их в практике – разные вещи, и в данном случае совершенно очевидно значительное расхождение между ними.

Достижения отечественных ученых были подхвачены за рубежом. Особенно это проявилось в трудах М. Портера, создавшего теорию кластеров. На основе изучения конкурентоспособности компаний было выявлено, что крупные конкурентоспособные компании способны формировать конкурентоспособные отрасли, которые размещаются сочетаниями – кластерами, в определенных районах. По определению М. Портера, промышленный кластер – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга [58]. На этой основе выделяются отраслевые, межотраслевые и региональные кластеры как формы пространственной организации производства.

Как показано в работах В. Ю. Малова, А. И. Чистобаева, а также М. Д. Шарыгина и некоторых других ученых, теория кластеров М. Портера базируется на теории Н. Н. Колосовского и его последователей. Особенно близко эти теории соприкасаются с разработками Н. Т. Агафонова и А. И. Чистобаева в их

сольных и совместных публикациях, посвященных формированию многоотраслевых и межотраслевых комплексов региона. А. И. Чистобаев отметил одно главное отличие: М. Портер ввел категорию конкурентности, которой не было в отечественных разработках по понятным причинам, поскольку в условиях плановой экономики она исключалась как таковая. Во всем остальном можно проследить полную аналогию [45, 73, 87].

Косвенно относятся к данной проблематике работы Лауреата Нобелевской премии П. Кругмана, посвященные организации производительных сил в условиях рыночной экономики. Он использовал категорию территориальных и прочих сетей, которые также были обозначены в отечественной экономико-географической литературе, особенно в трудах Б. Б. Родомана и П. Я. Бакланова. В частности, Б. Б. Родоман отмечает, что территориальную систему образует не только множество разрозненных объектов (элементов), обладающих разными географическими координатами, но и потоки вещества, энергии и информации, связывающие элементы между собой. Важную роль играют потоки, узлы, коммуникации, сети [59].

Таким образом, современные представления о сущности ТСЭС и управлении ими формируются под влиянием общественно-географической науки, представленной результатами исследований такими учеными, как П. Я. Бакланов, А. Г. Дружинин, Ю. В. Поросенков, Б. Б. Родоман, А. И. Чистобаев, М. Д. Шарыгин [14, 16, 59, 79, 88]. Одной из важнейших задач, стоящих перед социально-экономической (общественной) географией, ученые считают изучение территориальной организации общества (ТОО) как наиболее обобщающей, практически предельной по своей «емкости» географической категории [44].

ТОО в научной литературе обычно рассматривается с трех позиций: процесса, явлений и регулирования. Понимание природы процессов и явлений, происходящих на территории субъектов территориального управления, позволяет определять оптимальное направление их развития в условиях свойственной им институциональной среды и формировать такую систему управления, которая максимально соответствовала бы сложившимся социально-экономическим условиям.

Как свидетельствует опыт работы последних лет, сил рынка недостаточно для того, чтобы оптимизировать структуру экономики – необходимы и другие инструменты управления, такие как различные формы планирования, прогнозов и мониторинга существующей ситуации. Особенно важно это осуществлять на уровне формирования и развития ТСЭС как наиболее прогрессивной формы ТОО [89]. ТСЭС как система обладает следующими свойствами: целостностью и эмерджентностью, полисистемностью и иерархичностью, полиструктурностью и устойчивостью. Существуют и другие свойства – открытость, инертность, инвариантность, управляемость, саморегулирование.

Понятие «ТОС» было введено в 1990 г. в ответ на потребность в дальнейшем углублении и расширении научных представлений о ТСЭС [72]. Сейчас исследуются новые территориальные «ячейки» – ТОС на основе территориальных общностей людей (ТОЛ) – социумы, объединенные множеством связей, общими интересами и отношениями, местожительством. В них взаимосвязанно и взаимообусловленно сочетаются все сферы жизни людей, включенные в процессы общественного функционирования, развития и воспроизводства.

ТОО обладает свойствами дифференциации и дискретизации, которые проявляются в форме административно-территориального устройства и системы регионов разного таксономического ранга. Современный регион – это ТОС, конкретно реализованная в общественно-географическом пространстве-времени. Ядром ТОС являются человек и ТОЛ. Ведущая цель их функционирования – повышение уровня и качества жизни населения, проживающего в благоприятной экологической среде, на основе поступательного экономического развития [78].

Именно поэтому, как заключает В.Н. Лаженцев, ключевыми видами экономико-географической деятельности *на локальном уровне* являются формирование территориальной общности людей как особой хозяйствующей единицы, благоустройство территорий и комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры поселений; *на региональном* – создание «сквозной» линейной инфраструктуры и сетевых структур социального сервиса, разработка и реализация совместных с соседними регионами проектов; *на уровне государства* – рациональное

размещение производительных сил, межрегиональная и международная социально-экономическая интеграция [40].

Г.М. Федоров, А.М. Ходачек подтверждают, что административно-территориальные и муниципальные образования, ставшие объектами территориального планирования, представляют собой территориальные социально-экономические системы, в которых предполагается выделение элементов системы и связей между ними. Города тоже представляют собой целостную систему со своей структурой, функциями, связями с внешней средой, историей, культурой, условиями жизни населения [64, 67].

Поскольку в условиях глобализации экономические, политические, культурные и другие связи расширяются и углубляются, внимание исследователей переносится с узлов и ядер (элементов систем) на связи между ними. Пространственные конфликты чаще всего межграницны и возникают в буферных и контактных зонах, поэтому намечается переход от планирования и управления административными и ведомственными пространствами к планированию реального пространства, отражающего социально-экономическую ситуацию в регионе. Г.М. Федоров использует кластерный и системный подходы, чтобы выделить новые треугольники роста, мегакоридоры и приморские трансграничные зоны.

Формирование и функционирование новых и существующих социально-экономических систем не могут проходить сами по себе, без целесообразного регулирования со стороны руководства как федерального, так и регионального уровней через стратегирование и планирование. Таким образом, по мере развития межрегиональной интеграции и кооперации, стратегическое пространственное планирование должно предполагать экстерриториальность, т.е. выход за пределы привычного административно-территориального деления, поскольку проблемы не укладываются в правовые рамки городских или муниципальных границ.

В нашей стране принято считать, что первым опытом планировки территории был проект по освоению ресурсов нефти на Апшеронском полуострове и развитию г. Баку; он выполнялся в 1924-1925 гг. коллективом авторов под руководством проф. А.П. Иваницкого [83]. Вслед за этим в СССР широкое развитие получили разработки

под названием «районные планировки» для их выполнения были созданы градостроительные институты в Ленинграде, Киеве, Минске, Москва, Ташкенте. Научно-методические принципы и подходы к созданию районных планировок получили освещение в трудах, В.В. Владимирова [23], Е.Г. Перцика [56] и других видных ученых. Под их руководством и участии были подготовлены и опубликованы такие фундаментальные труды, как «Рекомендации по совершенствованию методики районных планировок в РСФСР» (1969), «Районная планировка и проблемы расселения» (1970), «Комплексная районная планировка» (1980), «Районная планировка: справочник проектировщика» (1986). Последующие события, приведшие к распаду СССР и трансформации социально-экономического строя в стране, в корне изменили характер градостроительного проектирования. Относительно последнего десятилетия прошлого века можно сказать, что данный вид деятельности отсутствовал на всей территории Российской Федерации. Новый уклад жизни нуждался в соответствующих теоретико-методологических, нормативно-правовых и технологических подходах к управлению развитием территории.

Итак, учение о ТСЭС и ТОС сформировалось, пройдя сложный эволюционный путь, жесткую критику и всеобщее признание. Теория ТОО становится центром развития теории современной общественной географии и создает необходимые предпосылки для использования в практике регионального управления и развития. Это особенно проявилось в нашей стране, когда в декабре 2004 г. был принят Градостроительный Кодекс РФ, в соответствии с которым началась разработка схем территориального планирования субъектов РФ, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Близкие по содержанию работы ведутся и по другим объектам: базовым отраслям экономики, особо охраняемым территориям и др. В последние годы, наряду с территориальным планированием, осуществляется морское планирование; стало очевидной необходимостью разработки комплексных схем подземного планирования. По-новому зазвучала проблематика, связанная с формированием генеральных планов городов. Все это обусловило расширение

спектра территориального планирования, перевод его в систему пространственного планирования.

1.2. Понятийно-терминологический и методологический аспекты пространственного планирования

Термин «пространственное планирование» возник в конце прошлого века и был востребован странами Европейского Союза (ЕС) при обсуждении и принятии совместных решений в части рационализации землепользования [172], в связи с чем появился термин «планирование землепользования».

Пространственное планирование дает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политике общества. В то же время, согласно Европейской хартии регионального планирования [3], пространственное планирование является научной дисциплиной, административной техникой и инструментом региональной политики. Его можно рассматривать и как междисциплинарный комплексный подход, направленный на обеспечение сбалансированного регионального развития и организации пространства.

Существуют различные определения пространственного планирования. Например, Компендиум (справочник) по европейскому пространственному планированию [4] определяет это понятие как методы, широко используемые государством в целях оказания влияния на будущее распределение деятельности в пространстве. Подчеркивается, что пространственное планирование осуществляется для создания рациональной ТОО, а также сбалансированности потребностей, необходимых для развития общества, с охраной окружающей среды и достижением социальных и экономических целей [169].

В процессе пространственного планирования выявляются долгосрочные и среднесрочные цели развития территории, разрабатываются стратегии и планы, происходит координация мер политики в различных сферах, например, в градостроительстве, транспорте, сельском хозяйстве и охране окружающей среды.

Пространственное планирование осуществляется на всех уровнях управления: государственном, региональном и локальном. С недавнего времени появляются примеры межмуниципального и межрегионального планирования, позволяющие бороться с общими проблемами или совместно добиваться желаемых результатов. Такую же цель преследует трансграничное пространственное планирование, набирающее популярность в ЕС. Кроме того, косвенным путем на пространственное планирование оказывают влияние наднациональные органы управления, например, через различные директивы, которые страны-члены ЕС должны транспонировать в свое законодательство, таким образом перенося совместно выработанные концепции и идеи на свое пространство (рис. 2).

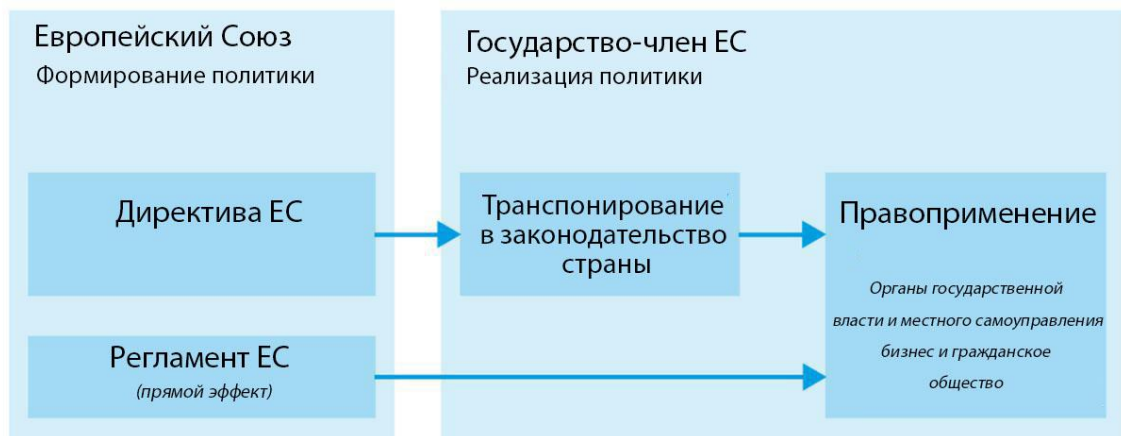


Рис. 2. Упрощенная схема формирования и реализации Директив и Регламентов ЕС.

Источник: составлено автором.

Ключевыми задачами пространственного управления являются горизонтальная и вертикальная координация между различными уровнями управления, имеющими территориальный эффект отраслевыми политиками, между правительственными и неправительственными организациями и гражданами. Вертикальная и горизонтальная координации приводят к достижению интеграции и согласованности между различными обязанностями и полномочиями, позволяют избежать их дублирования, способствуют разработке стратегического видения развития территорий.

Среди многочисленных определений системы пространственного планирования, на наш взгляд, наиболее точным является такое: система пространственного планирования – это специфическая социальная конструкция, характеризующая установление и применение в определенных институциональных контекстах, во времени и пространстве, определенных методов общественного порядка и сотрудничества, направленных на управление коллективными действиями по использованию пространства. Система пространственного планирования может помочь обеспечить экономические, социальные и экологические выгоды, поэтому многим странам предстоит осуществить ее внедрение, значительное по масштабам дальнейшее развитие и усовершенствование [122].

Существует сложность различия понятий «пространственное планирование» и «территориальное планирование». С одной стороны, представляется, что между ними нет никакой разницы, но, с другой стороны, в них можно усматривать определенные различия. В странах-членах ЕС принято считать, что пространство и территория связанные, но не идентичные понятия: пространство имеет более общий, абстрактный смысл, в то время как территория является его «подпонятием» [172]. Территория имеет четко определенные границы, главным образом, с некоторой формой самоуправления. Это могут быть политические или административные единицы: государства, области, земли, кантоны, провинции и т. п., округа и муниципалитеты. Пространство же представляет собой более отвлеченное понятие, в котором административные границы не играют особой роли. Его чаще всего используют в исследованиях перспектив социально-экономического развития, а территорию – при совершенствовании ТОО, выявлении функций (функционального зонирования) территории.

В России понятие «пространственное планирование» часто подменяется его упрощенным аналогом – «территориальное планирование», которое является только инструментальной формой пространственного планирования [27]. Согласно Градостроительному кодексу РФ, «территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для

государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий» [1].

Пространственное планирование, в отличие от территориального, соотносится не только с территорией, но и акваторией (морское планирование), возможностями использования подземных ресурсов (подземное планирование), а в будущем станет, возможно, соотноситься и с аэротерией (воздушным пространством) [62]. Само понятие «пространство» не ограничивается только градостроительным пространством, а включает в себя и географическое, и политическое, и ресурсное, и экономическое, и социальное, и правовое пространства.

Для пространственного планирования большое значение имеют определения таких понятий, как «район» и «регион», которые не имеют однозначных интерпретаций [46]. В сложившейся юридической и научной трактовке термин «регион» обычно применяется к объектам большего масштаба (субъекты Федерации, обширные регионы страны), а термин «район» – для обозначения менее крупных объектов (район города, район группы городов).

Значительные разночтения имеют место и при использовании терминов «региональное планирование» и «территориальное планирование». Здесь следует иметь в виду различия в масштабах объекта и лишь затем в содержательном плане. Региональное планирование имеет дело с крупными объектами – регионами страны и охватывает более широкий круг вопросов, включая выбор социальных и экономических приоритетов их развития, бюджетные взаимоотношения, демографические и другие проблемы в контексте рационального, гармоничного и взаимосвязанного развития страны и ее наиболее крупных частей [31, 56].

Конечно, желательно иметь согласованные и четко установленные термины в сфере пространственного планирования, однако разработка такой терминологии нередко является сложной задачей, особенно в международном, многоотраслевом и многоязычном контексте. Подготовлены различные глоссарии по терминологии планирования. В Компендиуме по европейскому пространственному планированию отмечается, что даже самые основополагающие термины имеют разную коннотацию (т. е. сопутствующее значение языковой единицы) в различных странах и регионах.

Например, термин «регион» может означать зону или территорию с населением 5 млн человек или более (например, в случае земель ФРГ или некоторых регионов Великобритании) или зону с населением меньше полумиллиона человек (в случае Дании, Финляндии или Швеции). Значение многих терминов определяется лишь в национальных законах, в которых одним и тем же словам в разных странах может придаваться разное значение. Например, понятие «местный план» в разных странах может нести в себе разные и статус (обязательный или рекомендательный) и содержание плана и, вследствие этого, является инструментом разного типа [169].

В Европе система взглядов на пространственное планирование складывалась постепенно. Ныне – это один из основных инструментов управления развитием пространства. На европейском уровне данную деятельность впервые стал рассматривать Совет Европы. В 1970 г. была проведена первая Европейская конференция министров, ответственных за региональное планирование. На последующих конференциях были разработаны Европейская хартия регионального планирования [3] и Европейская стратегия регионального планирования [9], оба документа остаются авторитетными до сих пор. Совет Европы провозгласил обеспечение устойчивого развития территории основной целью современного пространственного планирования.

В 1980 г. Европейская комиссия впервые обратила особое внимание на развитие городов в Европе. Затем данный дискурс был развит в документе «Европа 2000», который содержал главу об урбанизации в Европе, в 1995 г. последовал документ «Европа 2000+» [8]. Эти документы послужили началом многочисленных конференций, сравнительных и других исследовательских инициатив [129].

Далее, министры, ответственные за пространственное планирование, начали обсуждать, имеет ли смысл разработать концепцию пространственного развития Европы, своего рода пространственный план для всего континента. Делегатам 15 стран Европы потребовалось 10 лет (1989-1999), чтобы прийти к консенсусу по основополагающему документу, который стал известен как «Европейская перспектива пространственного развития» [2]. Еврокомиссия поддержала эту концепцию, хотя она и не была узаконена Лиссабонским договором. Продвигали

документ Германия, Нидерланды и Франция, т. е. страны с многолетним опытом работы в области пространственного планирования. Создать план пространственного развития для всей Европы так и не получилось. Документ скорее был направлен на обеспечение национальных политик пространственного развития и отраслевых политик четкими межрегиональными стратегиями и целями, которые должны были осуществляться одновременно во всех регионах ЕС.

В свете рыночных экономических процессов и неравномерности развития, в документе «Европейская перспектива пространственного развития» были предложены принципы сбалансированного пространственного развития для европейской территории. Таким образом, названный документ стал частью работы органов ЕС в области пространственного планирования с целью сокращения региональных и национальных различий в уровнях социально-экономического развития и представляет собой общую базу накопленных знаний [99, 143, 161]. Позднее этот документ был переведен на все языки, на которых говорят в государствах-членах ЕС, и стал своего рода учебником пространственного развития для специалистов по планированию [100].

Дефицит сравнительной пространственной информации в качестве необходимого условия для любой основанной на фактических данных деятельности по планированию в Европе привел к созданию в 2002 г. «Европейской сети по наблюдению за пространственным планированием» [165], которая явилась попыткой создания комплексной сравнительной базы данных по специально отобранным параметрам для всех стран ЕС.

Основная цель этого документа – увеличение общего объема знаний о территориальных структурах, тенденциях, перспективах и результатах политики в расширяющемся ЕС. В нем обеспечивается систематический анализ территориального развития в тесной взаимосвязи с различными мерами политики на национальном и европейском уровне, а также на региональном уровне; кроме того, рассматриваются разнообразные темы, такие как полицентричная городская структура, отношения города и деревни, территориальная доступность, инновации, демографическое развитие и «зеленый рост» [99].

Следующая инициатива в области пространственного развития в Европе, названная территориальным развитием, – это «Территориальная повестка дня Европейского Союза до 2020 г.» [7]. Она нацелена на территориальную сплоченность, т.е. политику, направленную на сокращение разрыва между более богатыми и бедными регионами.

На XII Европейской Конференции Министров, ответственных за пространственное/региональное планирование (2000 г.) были приняты «Основопологающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента» [5]. В них под устойчивым развитием понимают сбалансированное социальное и экономическое развитие территорий при условии рационального использования природных ресурсов и совершенствования природоохранной деятельности.

Известные специалисты в данной проблематике С.В. Скатерщиков и А.И. Чистобаев выделяют следующие принципы устойчивого пространственного развития: 1) территориального согласия посредством сбалансированного социального и экономического развития регионов и повышения их конкурентоспособности; 2) поощрения развития, генерируемого городскими функциями, и совершенствования взаимоотношений города и деревни; 3) создания сбалансированных условий транспортного доступа ко всем местам проживания людей; 4) развития доступа к информации и знаниям; 5) сокращения ущерба, наносимого окружающей среде; 6) приумножения и защиты природных ресурсов и природного наследия; 7) приумножения культурного наследия как фактора развития; 8) развития безопасной добычи энергоресурсов; 9) поощрения устойчивого развития туризма [62]. Данные принципы применимы в ЕС и России, но учитываются они не в равной мере, что объясняется разными природными и социально-экономическими условиями, при которых ведется планирование. Сказывается и неодинаковый (по времени накопления) опыт проведения данных работ.

Хотя Евросоюз не имеет прямых полномочий в области пространственного планирования, он оказывает влияние на политический и академический дискурс, территориальное сотрудничество, программы финансирования в рамках

региональной политики, постепенное распространение пространственных концепций, таких как полицентричность, в системах пространственного планирования всех стран-членов ЕС [121]. Несмотря на различные традиции планирования и институциональные рамки в странах-членах ЕС, большинство планов пространственного развития склоняется в пользу именно полицентрических структур, что видно на картосхеме, отображающей сборку национальных планов пространственного развития (рис. 3). Каждая страна использует свои условные обозначения, однако расположение городов и связей между ними интуитивно понятны. Структура системы расселения в ЕС с короткими расстояниями между городами уникальна в глобальном масштабе (приложение 1).



Рис. 3. Национальные планы пространственного развития стран ЕС.
Источник: [165].

Несмотря на глобализацию и постепенное сближение образа жизни и ценностей, каждая страна ЕС имеет свой язык, свою законодательно-правовую систему, свою собственную культуру планирования, свой опыт в решении вопросов городского развития, свои истории успеха. То, что может быть сделано во Франции, скорее всего не будет положительно воспринято в Германии. Опыт проведения жилищной политики и обеспечения населения доступным жильем могут поделиться в Швеции и Нидерландах. Устойчивое пространственное развитие и комплексное региональное планирование является весьма прогрессивным в Германии. Во Франции можно было бы узнать, как постепенно продвигать развитие городов в стране за пределами столицы и переходить к более сбалансированной городской системе. Финляндия и Швеция славятся опытом управления территориальным развитием северных регионов и переходом к инновационному развитию. Нидерланды достигли огромных успехов в эффективной организации территории при ее дефиците и в вовлечении населения в процессы планирования. Во Франции, Германии, Нидерландах, Швеции есть успешный опыт по продвижению общественного транспорта. Для развития сельских территорий интересна практика Великобритании. У бывших социалистических стран Восточной Европы, которые отстают от развития своих западных соседей, можно выяснить подходы к постепенному пространственному преобразованию от социалистической плановой экономики к рыночной. Италия, Испания и Греция могут поделиться своими положительными и отрицательными примерами развития туризма и охраны культурного наследия.

Таким образом, пространственное планирование имеет свой путь развития в странах Европы. На наднациональном уровне есть интересные примеры создания международных документов и баз данных, нацеленных на гармонизацию и выравнивание регионального развития, а также к обмену опытом в данной сфере. Тем не менее, национальные отличия существуют и говорят о необходимости индивидуального подхода к различным территориям по экономическим, социальным и экологическим показателям. В то же время можно выделить несколько общих уроков из опыта Европы.

1. Европа не является гомогенным пространством – ее регионы различны как по культурным традициям, так и по знаниям и компетентности людей, бизнесу и институциональным учреждениям, географическому положению и сельскохозяйственному потенциалу, по доступности и связанности территорий. Европейский опыт остается богатым на разные варианты регионального развития и подходы к нему.

2. Урбанизация в Европе развивалась на протяжении более 2-х тыс. лет и пришла к плотной иерархической структуре сети городов. Эта сеть является социально и экономически относительно сбалансированной, хотя и обостряется территориальная поляризация.

3. Городское развитие в большинстве европейских регионов хорошо встраивается в сложную систему норм и правил, контролирующую физические, экологические, социальные и эстетические аспекты развития городов. Хотя нормы и правила отличаются от страны к стране, а в Германии, – и от земли к земле, важно знать, что сложившаяся правовая система осуществляет жесткий контроль правоприменительной практики в довольно прозрачных условиях.

4. Качество жизни стало главным приоритетом и первоочередной задачей людей при выборе места для жизни и работы, вне зависимости от того, находятся ли они среди более обеспеченных слоев населения или более социально незащищенных.

5. Граждане участвуют в большинстве процессов планирования и принятия решений на местном и региональном уровнях либо как физическое лицо, либо в контексте групп гражданского общества.

В европейской политике и программах понятие *лучшей практики* широко распространено. Оно синонимично таким понятиям, как хорошие примеры, передовой опыт, истории успеха, передовые демонстрационные объекты и др. Лучшие практики являются относительными, а не абсолютными: ничто не бывает «лучшим» во всем мире и навсегда. Считается, что выявление, продвижение и распространение эффективной практики может способствовать международному процессу накопления знаний и приведет к совершенствованию политики и практики [96, 144].

По мнению автора, *лучшая практика* – это подход, который включает в себя передачу разработанных в одних условиях экспертных знаний для решения конкретной проблемы, в другие условия в целях достижения подобного желаемого результата через использование компонентов переносимого метода, модели или политики. Зарубежный опыт и базы данных по лучшим практикам могут быть богатым источником знаний, потому что не надо заново «изобретать велосипед» и можно избежать ошибок, которые уже сделали другие, а также финансовых затрат, связанных с планированием, анализом и созданием оригинальной политики, запуском пилотных проектов.

В то время как все страны имеют различный географический, политический, социально-экономический и культурный контекст, некоторые идеи и принципы в целом одинаково желаемы для всех систем планирования (демократия, subsidiarность, участие, политика интеграции, пропорциональность и осмотрительный подход). Считается, что могут переноситься из одной системы планирования в другую политические цели, содержание политики, инструменты политики, программы политики, институты, идеологии, идеи и взгляды, отрицательные уроки [109]. Лучшие практики можно разделить на следующие категории: 1) эксперименты с пилотными проектами на локальном, региональном и национальном уровне; 2) продвижение обучения мерам политики на основе новых идей в пространственном планировании; 3) реформирование структур, инструментов и методов планирования.

Стимулирующими факторами выбора стран для перенятия опыта является понимание того, что страны страдают от схожих проблем, имеют географическое, лингвистическое или культурное сходство. Однако необходимо проводить оценку возможности перенятия опыта, чтобы определить, нужно ли следовать программе А, принять гибрид А и В, синтезировать несколько различных программ или понизить свои ожидания и признать, что нынешняя программа является лучшей из возможных.

Существуют следующие основные категории субъектов, участвующих в передаче политики и перенятии опыта: избранные должностные лица, политические партии, государственные служащие, группы давления (лобби), предприниматели и

эксперты, наднациональные институты. Однако в таком процессе ведущую роль играют местные чиновники и политики.

Основными барьерами для перенятия опыта выработки политики являются: сложность политики, неопределенность в отношении результатов, историческое влияние, институциональный контекст, идеология, техническая осуществимость, экономическая целесообразность, язык и формулировка проблем, социальный контекст и текущие тенденции. Чем проще и яснее конкретная мера политики, тем больше вероятность того, что ее передача будет успешной. Успешные примеры планирования имеются в городах Великобритании, Дании, Швеции, Финляндии, Германии, в меньшей степени – во Франции и Испании.

Ключевые уроки устойчивого пространственного развития заключаются в следующем: 1) разработка и реализация комплексной политики и решений; 2) разработка проектов реновации территорий; 3) планирование и защита окружающей среды; 4) планирование компактных и связанных городов и регионов; 5) вовлечение широкого круга участников в процесс планирования. Эти уроки могут быть применены на всех уровнях управления.

В большинстве европейских стран пространственное планирование больше не рассматривается как государственная функция со строгой иерархией и четко определенными компетенциями. Центральные, региональные и местные органы власти больше не являются единственными заинтересованными сторонами. Множество избираемых и неизбираемых, правительственных, неправительственных и частных акторов, формальные и неформальные институты различного масштаба, в том числе наднационального, озвучивают свои интересы.

Переход к многоуровневому управлению с вовлечением множества участников происходит параллельно с переходом от жесткого управления к более мягкому. Такие изменения не заменяют законодательно обязательное планирование, но сосуществуют. В каждой стране изменения в пространственном планировании зависят от различных реакций на внешние и внутренние движущие силы, например, такие, как глобализация, европеизация, дерегулирование и перемасштабирование роли государства, что затрагивает конституционные и институциональные

механизмы, отношения с Центром, взаимоотношения государство – бизнес – гражданское общество, преобладающие режимы управления, культурные контексты.

Пространственное планирование использует методы, применяемые в географических исследованиях, а также собственный методический инструментарий. Учитывая широкое освещение в литературе методов пространственного планирования [22, 23, 56, 83] ниже остановимся на представлении относительно новых.

SWOT-анализ используется для оценки факторов и явлений, которые влияют на создание плана развития территории. В соответствии с принципами SWOT-анализа сильные и слабые стороны, возможности и угрозы сопоставляются на основе оценки статистических данных, интервью, результатов работы специалистов и представителей администрации, общественности и бизнеса. Анализируется большой набор факторов, например, экономические и финансовые, демографические, социальные и культурные, пространственные, экологические, законодательные, управленческие. Они оцениваются с учетом критериев значимости и вероятности воздействия.

Метод функционального зонирования территории заключается в изучении и зонировании территории таким образом, чтобы возможные изменения в развитии не были сопряжены с особенно резкими диспропорциями в использовании территории, а, напротив, планировочная структура региона развивалась бы динамично и органично. С этой целью территория разделяется на зоны, исключаемые из застройки, и рекомендуемые для жилищного и промышленного строительства, организации зон отдыха.

Картографический метод позволяет отобразить современное состояние развития объекта планирования и мероприятия, направленные на развитие территории. В настоящее время картографический метод по своей сути становится цифровым, так как с развитием геоинформационных систем большая часть графических материалов разрабатывается с помощью специализированного программного обеспечения. Утвержденные материалы входят в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности.

Использование ГИС-технологий качественно изменило ситуацию. В 1991 г. С.В. Скатерщиков предложил и реализовал идею использования ГИС-технологий и материалов дистанционного зондирования Земли из космоса в градостроительном и территориальном проектировании [37]. Таким образом, появилась реальная возможность создания градостроительной документации нового поколения, в корне изменившей подход к проектированию.

Использование материалов дистанционного зондирования (в частности, космических съемок) обеспечивает получение объективной информации о состоянии и использовании территориальных ресурсов. У градостроителей появляется возможность без выезда на объект получить представление о предмете своей деятельности, что придает градостроительному проектированию совершенно уникальный эффект, несравнимый с использованием традиционных картографических материалов.

Градостроительная ГИС состоит из следующих основных тематических блоков: вспомогательного, социально-планировочного, инженерно-инфраструктурного, экологического (природоохранного). Каждый из них, в свою очередь, состоит из ряда тематических слоев с соответствующей базой данных. Современные ГИС-программы ориентированы на конечного пользователя, градостроителей и специалистов региональных и муниципальных служб. В процессе создания документов территориального планирования они позволяют решать различные задачи [84].

1.3. Тенденции в развитии пространственного планирования

При анализе развития пространственного планирования нами выявлено наличие следующих основных тенденций:

1. Мировые:

1.1. Глобализация. В целом, глобализация связана с интенсивным сотрудничеством между правительствами, компаниями и обществами разных стран. Стираются границы международной торговли и препятствия в мобильности людей, а

также увеличиваются экономические, политические, культурные и экологические взаимосвязи.

1.2. Открытость мира меняет существующее разделение труда между странами и порождает дальнейший рост конкуренции между ними. С одной стороны, усиление конкуренции между территориями может привести к тому, что правительства начнут искать свои собственные решения и разрабатывать инновационную политику. С другой стороны, та же конкуренция может привести к сближению политики в тех ситуациях, когда правительства сталкиваются с одинаковыми экономическими трудностями и возможностями, и поэтому прибегают к реализации аналогичной политики и даже копируют политику из других источников. Перед странами и городами открывается много возможностей использования передовых достижений и взаимного обмена опытом, знаниями и практиками, однако одновременно требуется развитие конкурентоспособных товаров и услуг. Кроме того, чтобы обеспечить выгодную позицию на международной арене, необходимо совершенствовать систему управления развитием территорий, а значит, пространственное планирование становится более важным.

1.3. Глобализация имеет особое пространственное измерение, связанное с централизацией знаний в крупнейших городах, что пытаются объяснить концепцией «глобального города». Прослеживается переход от национального и регионального планирования к планированию городов и агломераций, т.е. преодоление негибких административных границ для лучшего управления региональным развитием [24]. Одновременно существует тенденция «глокализации» как пересмотра локальных политических структур: управление переходит от национального масштаба как вверх – к наднациональному или глобальному управлению, так и вниз – на локальный, городской и региональный уровни. Экономическая деятельность становится более локализованной и транснациональной по охвату.

1.4. Из-за резко усложняемых мировых социально-экономических процессов странам, регионам и городам все труднее прогнозировать содержание и возможное влияние этих процессов, а значит, сложнее планировать свое развитие.

1.5. Развитие трансграничного сотрудничества в области пространственного планирования позволяет подходить к решению общих проблем сообщества и преодолевать периферийность приграничных районов.

1.6. Интернационализация образования и практики приводит к международному обмену в академическом сообществе и среди практиков, что обуславливает сдвиги в пространственном планировании. Обмены в рамках научного сообщества могут менять взгляды и системы ценностей и даже привести к изменениям в методологических подходах.

1.7. Комплексный подход к развитию территорий становится все более популярным во многих странах. При таком подходе территория воспринимается как целостный объект управления. Например, пространственное планирование позволяет сочетать охрану окружающей среды с транспортным планированием и обеспечением населения доступным жильем.

1.8. Истощение ресурсного потенциала заставляет страны искать и использовать новые источники энергии.

1.9. Повсеместно усиливается значимость решения социальных проблем.

1.10. Становится необходимым управление климатическими изменениями. Решение проблем сокращения выбросов парниковых газов.

2. *Нормативно-правовые:*

2.1. На фоне адаптации к рыночным условиям возрастает роль пространственного планирования на государственном уровне, что приводит к разработке новых законов и пересмотру существующих, сочетанию функций стратегического и пространственного планирования.

2.2. С принятием новых законов осуществляется детализация полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в части разработки и утверждения документов по управлению развитием территорий.

3. *Геодемографические:*

3.1. Изменяется демографическая структура. Растут миграционные потоки. Население стареет. Из-за стремительной деиндустриализации безработица принимает

структурный характер. Происходит поляризация населения. Обостряются конфликты местного населения и мигрантов.

3.2. Возрастает значимость человеческого капитала, его оснащенности знаниями, мобильности и способности к высокопродуктивной работе. Регионам и городам приходится бороться за качество гастарбайтеров.

4. *Функционально-структурные:*

4.1. В условиях глобализации стираются границы между государствами, регионами, городами, в результате чего распространение «планетарного урбанизма» приводит к появлению совершенно новых территориальных форм урбанизации.

4.2. Усиливается поляризация пространства, меняется система расселения, образуются сети городов. Повышение доли городского населения и его численности, усиление агломерационных процессов, увеличивающийся разрыв уровня развития между городами и сельскими территориями, интенсивное развитие крупных городов и мегаполисов за счет миграции из средних и малых городов.

4.3. В ответ на стремительный рост городов и их «расползание» в качестве решений приходят концепции полицентричности и компактного города, рассчитанного на передвижение жителей пешком, на велосипеде или общественном транспорте, что позволяет повысить комфортность городской среды, снизить энергопотребление и экологическое воздействие.

4.4. Компактные города и регионы являются гораздо более продуктивными и оказывают меньшее влияние на окружающую среду. Координация стратегий пространственного развития дает долгосрочные преимущества, приводит к расширению возможностей для трудоустройства граждан и способствует обеспечению социально инклюзивной городской среды, более высокого качества жизни.

4.5. Ухудшение качества пространства повседневной жизни ведет к пересмотру подходов к планированию городской среды. На смену концепциям «город как офис», «город-машина» приходят модели «города, благоприятные для жизни», «умный город», «экогород».

4.6. Начинают учитываться психологические эффекты окружающей среды на жителей, возрастает значимость сохранения национальных особенностей городов, их историко-культурной уникальности. Осуществляется переход от исключительного стремления к экономическому росту, обеспечению высокого уровня жизни.

4.7. Обостряется проблема моногородов в связи с истощением минерально-сырьевой базой, критической ситуацией в сфере занятости. Необходима структурная перестройка городского хозяйства, формирование новых источников экономического роста, для чего следует использовать возможности стратегического пространственного планирования и ревитализации старых промышленных территорий под развитие высоких технологий.

4.8. Происходят институциональные преобразования, развивается система государственно-частного партнерства. Появляются наднациональный, надрегиональный и надмуниципальный уровни управления. Постепенно происходит координация принятия решений «по вертикали» и «по горизонтали».

4.9. Важную роль начинают играть вопросы вовлечения всех ключевых игроков в процесс планирования: городских властей, бизнеса, научного сообщества, общественных движений, всех заинтересованных людей. Возрастает значимость диалога и поиска консенсуса между участниками, Привлечение общественности способствует разработке планов более высокого качества, вовлечение общественности дает новую информацию, знания и опыт для решения вопросов планирования, предотвращает возможные конфликты.

5. *Инфраструктурные:*

5.1. Одна из важнейших тенденций – формирование связанного мира, единой инфраструктуры, где расстояние и место уже не играют такой роли, как раньше.

5.2. Взрывной характер приобретают проблемы, связанные с перегрузкой городских инфраструктур, особенно улично-дорожной сети.

5.3. Все чаще выбор падает на развитие «города для людей», а не «города для автомобилей». Во главу угла ставится пешеход и велосипедист. Принимаются различные меры по ограничению автомобильного движения и продвижению удобного экологичного общественного транспорта.

5.4. Развитие внутригородского и магистрального высокоскоростного транспорта.

5.5. Развитие подземного планирования и комплексного освоения подземного пространства городов. Формируется новый тип инфраструктуры – «экофреймы», представляющие собой большие подземные структуры, интегрирующие скоростной железнодорожный транспорт, метро, автомобильные дороги и инженерные коммуникации.

6. *Геоэкологические:*

6.1. Природная среда стала одним из основных компонентов планирования и разработки политики. Региональная политика и процессы планирования нацелены на обеспечение устойчивого развития территорий.

6.2. Продвижение устойчивого развития становится краеугольным камнем в выборе направлений социально-экономического и пространственного развития.

6.3. Эволюция культуры планирования связана с переходом к новым моделям потребления ресурсов, позволяющим вести сокращение экологического следа.

6.4. Ориентация на ресурсосбережение и снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду. Широкое использование энергосберегающих технологий в жилищном строительстве. Оценка экологических последствий градостроительной деятельности и экологический аудит, рост природоохранных, зеленых и чистых технологий во всех областях жизни общества.

6.5. Становится популярным эколого-ориентированный образ жизни, который стимулирует экологически ответственное поведение горожан и экотуризм.

6.6. Развивается экологичная мобильность: передвижение пешком, на велосипеде или общественным транспортом.

6.7. Обеспечивается повышенная доступность природных объектов, зеленых зон в городах, проживание каждого жителя в максимальной близости от объектов рекреационной зоны.

7. *Инновационные:*

7.1. Технологическая революция влияет в той или иной степени на все города, что создает как огромные возможности, так и неизбежные сложности. В городах

возникают быстрорастущие индустрии, притоки квалифицированных специалистов, В то же время повышаются цены, обостряются негативные последствия джентрификации.

7.2. Новые технологии влияют на теорию и практику планирования, исследования и образование в данной сфере, усиливают конкурентоспособность образовательных программ в области пространственного планирования и городского развития.

7.3. Технологии открывают принципиально новые возможности для работы городских планировщиков. Повышается эффективность процессов планирования, улучшается качество и скорость разработки документов пространственного планирования. Новые решения в сфере обработки данных, цифрового моделирования и умных систем позволяют переходить от традиционных подходов к гибким практикам планирования и принятия решений, к работе с трехмерными моделями, цифровой разработке планов развития территорий.

7.4. Внедрение инновационных управленческих технологий, в том числе основанных на информатизации. Перенос принципов бизнес-планирования на разработку стратегий городского развития.

7.5. Увеличивающиеся возможности коммуникации улучшают доступ к новым идеям во всем мире.

7.6. Развитие территориального маркетинга и разработка имиджа городов происходят в ответ на поиск инструментов для привлечения и удержания населения и капитала. Активный брендинг территории, в т.ч. через социальные медиа, используется в новых городах, (пример – г. Иннополис в Татарстане).

7.7. Интернет воздействует на трансформацию городской среды, рассредоточение мест проживания и приложения труда, снижение зависимости от конкретного места; он становится «транспортным средством» и преобразовывает среду обитания. Люди с большим заработком или достаточными сбережениями получают возможность жить там, где они хотят, работать дома, в кафе или в другом месте в любое время.

7.8. В мегаполисах стремительно растет число устройств, подключенных к сети, которые образуют «интернет вещей», поставляющий прежде не доступные данные о процессах, происходящих в городе. Этот тренд коренным образом меняет подходы к управлению городом.

7.9. Намечается повсеместная уберизация (устранение посредников) в ближайшем будущем и адаптация городского пространства к самоуправляемым автомобилям.

7.10. Расширяется применение концепции «умных городов», т.е. использующих высокотехнологичные решения для модернизации инфраструктуры и внедряющие инновации во всех сферах жизнедеятельности города, управления городскими системами на основе оперативного сбора и анализа информации.

7.11. Переход экономик из «индустриальных» в «информационные» сопровождался реорганизацией городского пространства: открывались новые рынки, формировались и продолжают формироваться новые центры и новые периферии. Происходит трансформация общества в общество, организованное вокруг знаний. Внутри городов образуются «гетто» креативных и рутинных работников, на национальном и даже глобальном уровне города разделяются на динамичные, толерантные, разнообразные и богатые центры креативных индустрий.

7.12. Главным источником получения высоких прибылей (кроме торговли энергоносителями) становится сектор экономики, который специализируется на производстве и распространении знаний и информации. Интеллектуальные услуги повсеместно имеют тенденцию концентрироваться в мегаполисах, где возможен доступ к широкому спектру знаний не только локального, но и международного происхождения. Креативная основа экономики приводит в движение творческие индустрии, все чаще выступающие новыми источниками городских доходов (туризм, дизайн, культурные мероприятия). Наличие симбиоза между интеллектуальными услугами, креативной сферой и экономикой города в целом создает благоприятные условия для взаимного обогащения идеями и компетенциями. Все это служит драйвером инноваций, повышающих конкурентоспособность территории.

Итак, понятийно-терминологический аппарат пространственного планирования находится на стадии становления и различается от страны к стране. Пространственное планирование развивается на фоне множества разнообразных тенденций, разделенных автором на категории: мировые, геодемографические, нормативно-правовые, инновационные, геоэкологические, инфраструктурные, функционально-структурные. Глобализация, совершенствование нормативно-правовой базы, изменения в системе расселения, новые подходы к организации городов, развитие инфраструктуры, приверженность к устойчивому развитию и внедрение новых технологий приводят к кардинальной трансформации территории. В связи с этим, необходимо развивать эффективно работающую, отвечающую современным трендам систему пространственного планирования, использующую передовые методы и подходы. Чтобы решить такую задачу, следует формировать специальные междисциплинарные знания и навыки, уметь выявлять потенциальные источники роста и развития, прогнозировать, использовать прогрессивные инструменты развития территорий и уметь воплощать запланированное. В таком случае территория страны получит необходимый толчок к развитию и благосостоянию, обеспечив населению высокий уровень жизни в экологически благоприятной окружающей среде.

Глава 2. Системы пространственного планирования в некоторых странах ЕС

2.1. Классификация систем пространственного планирования

В качестве методики исследования использованы обзоры систем пространственного планирования по странам, их сравнительный анализ, а также тематические исследования на конкретных примерах (case-study) для анализа лучших практик. Основу составляет национальный уровень, при необходимости осуществляется переход к региональному и локальному уровням, а также наднациональному. Каждый обзор состоит из определенного перечня тем: характеристика пространственной организации страны и территориальных особенностей, выступающих предпосылками территориального управления; административно-территориальное деление; основные институты, обеспечивающие пространственное планирование на разных уровнях управления; нормативно-правовые основы в данной сфере; инструменты в виде иерархии планов пространственного развития. Особое внимание уделяется вертикальным и горизонтальным отношениям между различными органами власти, бизнесом и гражданским обществом.

В пространственном планировании необходимым является использование «place-based approach» – подхода к управлению развитием территорий на основе их местных особенностей, а также знаний и предпочтений живущих на данной территории людей. Это объясняется тем, что практика планирования должна пониматься в рамках конкретного контекста, в котором она происходила, поскольку каждая система является уникальной, и не существует подхода, подходящего всем. Кроме того, обмен опытом и рассмотрение тематических исследований чрезвычайно трудны без детального понимания системы планирования в рассматриваемых странах.

Примеры лучших практик использованы на разных уровнях планирования, по разным отраслям и темам, чтобы охватить различные сферы данной деятельности.

Необходимым критерием отбора кейсов являлась некоторая инновационность используемых механизмов, процессов и инструментов.

Обоснование выбора стран для анализа систем пространственного планирования. Известно, что, хотя одинаковых путей развития разных стран, регионов и городов не бывает, учет тенденций и выявление схожих и различных особенностей необходимы для лучшего понимания происходящих процессов и выработки эффективных управленческих решений. В данной работе анализируются системы пространственного планирования Финляндии, Швеции и Нидерландов как полигоны для поиска лучших практик и интересных решений. Региональное многообразие исключает для России возможность перенесения опыта какой-либо одной страны или использование апробированной в мировой практике модели, поэтому необходимо исследовать сразу несколько стран. Выбор стран обусловлен актуальностью практики планирования, сопоставимостью и успешностью. Предпочтение отдано именно этим странам в силу лучшей практики пространственного планирования и эффективной координации между различными органами управления. Рассматриваемые страны отличаются высоким качеством жизни населения и являются членами ЕС, который проводит политику сплочения, т. е. снижения региональных диспропорций, что актуально и для России.

Кроме того, надо отметить, что в современной политике ЕС пространственное планирование направлено на достижение долгосрочного устойчивого развития регионов. Считается, что оно интегрирует экономическое и социальное развитие территорий с их экологическими и культурными функциями. Иначе говоря, то есть осуществляемое государством пространственное планирование является важным инструментом для целостной интеграции экономической, экологической, культурной и социальной политик.

Большие различия по площади, населению и размеру экономики между странами (табл. 1, рис. 4, прил. 2, 3, 4) сочетаются со значительным сходством и акцентированием внимания на регионах, имеющих стратегическое значение и существенные отличия от остальной территории страны (для Финляндии и Швеции – это север страны, для Нидерландов – регион Рандстад и «Зеленое сердце», для России

– Арктика, Дальний Восток, Северный Кавказ и Крым). Как следствие, существуют общие черты в подходах разных государств к решению региональных проблем.

Финляндия и Швеция имеют сходные с РФ проблемы развития малонаселенных северных территорий (прил. 5) и показывают, как в похожих природно-географических условиях им удалось создать гораздо более эффективные системы управления территориальным развитием, которые привели к постиндустриальной экономике и экологически благоприятной и комфортной среде проживания человека. Такой опыт может быть особо интересен для северо-западных субъектов РФ. Нидерланды – общепризнанный мировой лидер в пространственном планировании, имеющий впечатляющий опыт в данной сфере, особенно в организации многоуровневого управления (эффективного вертикального и горизонтального взаимодействия), развитии системы высокоскоростного транспорта, решении проблемы дефицита территории и создании сети городов с различными функциями, что актуально для многих регионов РФ.

Таблица 1

Некоторые показатели стран и регионов РФ, выбранных для сравнения по условиям пространственного планирования

Страны, регионы	Площадь, тыс. км	Население, млн чел.	Плотность населения, чел/км ²	ВВП на душу нас., (по ППС), долл. США
Финляндия	338	5,3	15	42236
Швеция	450	9,6	23	47855
Нидерланды	41,5	17	450	49587
Россия	17125	146	9	24451

Источник: составлено автором по [163].

Во всех трех странах проводится политика поляризованного развития, направленная на увеличение точек роста экономики, а также выделяется городская политика. В городах Хельсинки, Стокгольм и Амстердам разработаны отвечающие современным требованиям стратегии и планы развития на долгосрочную

перспективу, использованы инновационные подходы, которые, на взгляд автора, возможно внедрить в России. Все рассматриваемые страны имеют выход к морю, названные города примыкают к морской акватории; одна из стран, Финляндия, непосредственно соседствует с тремя субъектами РФ – Республикой Карелия, Ленинградской и Мурманской областями, что особенно важно с позиций учета природных и социально-экономических факторов в управлении развитием территории. Хорошо развита практика вовлечения населения в процессы планирования, уделяется достаточно внимания социальным и экологическим вопросам. Именно поэтому автор считает целесообразным изучение опыта и поиск решений по вопросам управления развитием территорий в этих странах.

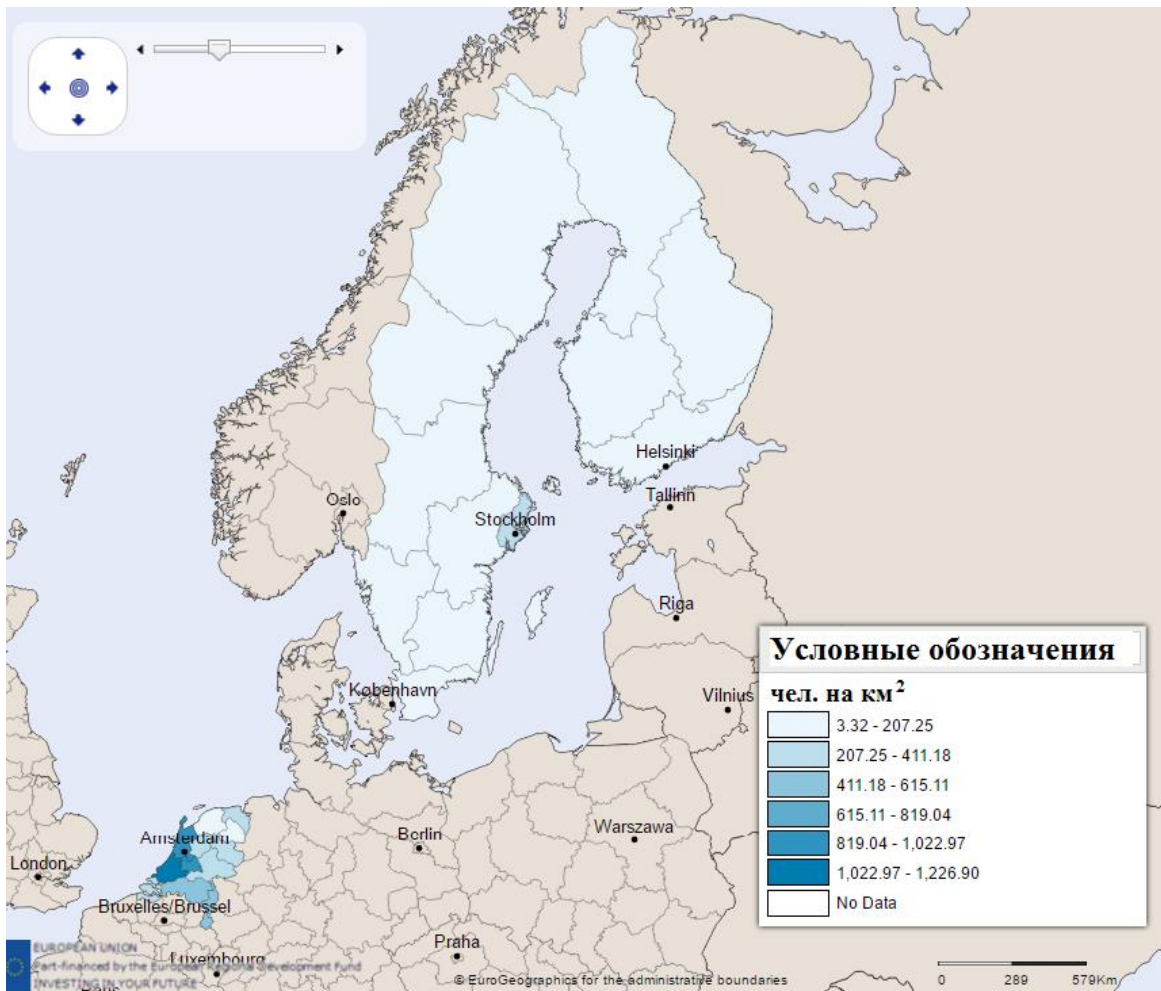


Рис. 4. Плотность населения в рассматриваемых странах.

Источник: составлено автором.

В странах-членах ЕС существует большое разнообразие систем планирования, объясняемое различиями в политической, культурной и институциональной сферах, что дает возможность для обучения и перенятия опыта в целях эффективного управления развитием территорий и реализации видов политики, имеющих территориальный эффект. Чтобы обеспечить такую возможность, необходимо проводить углублённые исследования и сравнения систем пространственного планирования в странах с различными политическими, экономическими и социально-культурными контекстами.

В целом, пространственное планирование как одна из составляющих политической и административной системы развивалось, прежде всего, в рамках соответствующего национального контекста, то есть национального законодательства, структуры государственного управления, политической культуры. Однако всегда существовал обмен идеями и опытом на международном уровне в рамках профессиональных сообществ. Следовательно, можно говорить о национальных системах планирования, а в контексте международных сравнительных исследований в области планирования – считать, что национальные системы планирования имеют свойства внутренней однородности. Классическими вопросами сравнительного планирования являются типология существующих систем планирования и появление признаков конвергенции между ними как возможного эффекта европейской интеграции или на фоне глобальной тенденции к дерегулированию [136].

В зарубежной литературе имеется немало определений системы пространственного планирования. Как уже отмечалось, наиболее точным, на взгляд автора, является такое определение: *система пространственного планирования* – это специфическая социальная конструкция, характеризующая установление и применение в определенных институциональных контекстах, во времени и пространстве определенных методов общественного порядка и сотрудничества, направленных на управление коллективными действиями по использованию пространства. Конкретное содержание действий зависит не только от организации

управления в стране, но и от разных социально-экономических, политических и культурных особенностей.

Международные сравнительные исследования систем пространственного планирования имеют большое значение для понимания природы и функционирования пространственного планирования, однако представляют и некоторые особо сложные методологические проблемы. На основе сравнительного исследования можно обобщить информацию путем анализа различных факторов в национальных условиях, которые при общем рассмотрении могли быть приняты как должное. Такие сравнительные исследования могут не только играть информационную роль, но и стимулировать улучшение практики, подвергая чиновников и исследователей к альтернативному пониманию, подходам и методам. Интерес к европейскому измерению пространственного планирования возрос, одновременно усиливается и взаимодействие. Отчасти это произошло благодаря европейским инициативам сотрудничества. Дополнительный импульс международным сравнениям придало повышение уровня взаимодействия между системами пространственного планирования разных стран и более пристальное внимание к европеизации и передаче понятий, концепций и идей в пространственном планировании [134].

Как уже говорилось, ЕС не имеет прямых полномочий в сфере пространственного планирования, но он все же опосредованно оказывает некоторое влияние на процедуру и практику планирования через структурные фонды, продвижение идей, концепций и экологический менеджмент, а также директивы по охране природы. В вышедшем в свет в 1997 г. Европейском Компендиуме [4] впервые была совершена попытка комплексного сравнения систем пространственного планирования различных стран Европы. Предложенная в нем типология, о которой подробно будет сказано ниже, стала чем-то вроде ориентира для последующих исследований, которые стремятся объяснить тенденции в развитии пространственного планирования в Европе, то есть изменения в подходах и степени конвергенции или дивергенции систем планирования в контексте европеизации.

В Компендиуме используется широкий набор критериев, отражающих некоторые из ключевых вопросов, которые определяют национальную политику и

практику планирования. Это – 1) «правовая семья» – нормативно-правовая база пространственного планирования; 2) масштаб системы в объеме охватываемых вопросов и тем политики; 3) степень развития национального и регионального планирования; 4) локус власти или разделение полномочий между центральным правительством и местным самоуправлением; 5) роль государственного и частного секторов; 6) зрелость системы, или насколько хорошо она вписана в государственную и общественную жизнь; 7) эффективность планирования как разница между заявленными целями пространственного развития и реальными результатами. На основе этих критериев была предложена типология, подразделяющая страны-члены ЕС (на тот момент 15 стран) на 4 группы, или культуры, традиции, стиля планирования: традиция урбанизма, управление землепользованием, регионально-экономический подход, всеобъемлющий комплексный подход. Их краткие характеристики представлены в табл. 2, более полные – в приложении 6. Эти традиции были разработаны как «идеальные типы», относительно которых сравнивается реальное положение дел в государствах-членах [134].

Европейские системы пространственного планирования нельзя воспринимать как статичные, наборы формальных правил и принципов принимаемых действий. Наоборот, они могут приспособливаться, подстраиваться и быть динамичными конструкциями [137]. Поэтому отметим два главных подхода к пониманию систем планирования: во-первых, системы в принципе адаптируемы и могут реагировать на внешние проблемы; во-вторых, правовая и административная структура не полностью определяют планировочную деятельность, а лишь устанавливает рамки, в которых может происходить практика планирования. В процессе эволюции подходов к управлению развитием территорий происходит сближение основ структурирования культуры и стиля планирования. Поскольку четких границ между группами в классификации нет, то со временем возможен переход стран из одной группы в другую, что и произошло в действительности. Это наглядно иллюстрируется на рис. 5, где показаны изменения за 1990-е и 2000-е гг. в традициях пространственного планирования в ЕС. Обратим внимание на тот факт, что за 2000-е гг. классификация дана уже не для 15-ти, а для 29-ти стран-членов ЕС.

**Критерии классификации систем пространственного планирования
стран-членов ЕС**

<i>Традиции урбанизма</i>	<i>Управление землепользованием</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Пространственное планирование в градостроительстве • Регулирования пространственного развития, зонирование территории <p><u>Страны-представители:</u> средиземноморские страны-члены ЕС</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Зонирование землепользования • Взаимодействие государственных и муниципальных органов управления <p><u>Страны-представители:</u> Великобритания</p>
<i>Региональный экономический подход</i>	<i>Комплексный всеобъемлющий подход</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Региональное целеполагание • Сокращение региональных различий • Интеграция пространственного планирования в региональную политику • Пространственная политика проблемных территорий • Пространственное планирование социальной сферы • Управление развитием территорий <p><u>Страны-представители:</u> Франция и в меньшей степени Португалия</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Иерархия планов (от национального до местного уровней) • Перенос акцента с экономического развития на пространственное планирование • Координация политик, имеющих территориальный эффект • Определение руководящих принципов пространственного развития • Возложение ответственности за планирование на местные и центральные органы власти <p><u>Страны-представители:</u> Нидерланды, страны Северной Европы, Австрия и Германия</p>

Источник: составлено автором.

Системы пространственного планирования во взятых нами для подробного анализа стран – Финляндии, Швеции и Нидерландов – относятся к одной традиции, или типу, – комплексному всеобъемлющему подходу, который сейчас считается самым продвинутым и желаемым. В его рамках существует целый ряд иерархических планов – от национального до местного уровня. Их цель заключается в координации деятельности государства, которая больше ориентирована на решение проблем пространственного планирования, чем на экономическое развитие [137]. Такой подход, как правило, требует наличия зрелой административной системы и сложных институтов планирования.

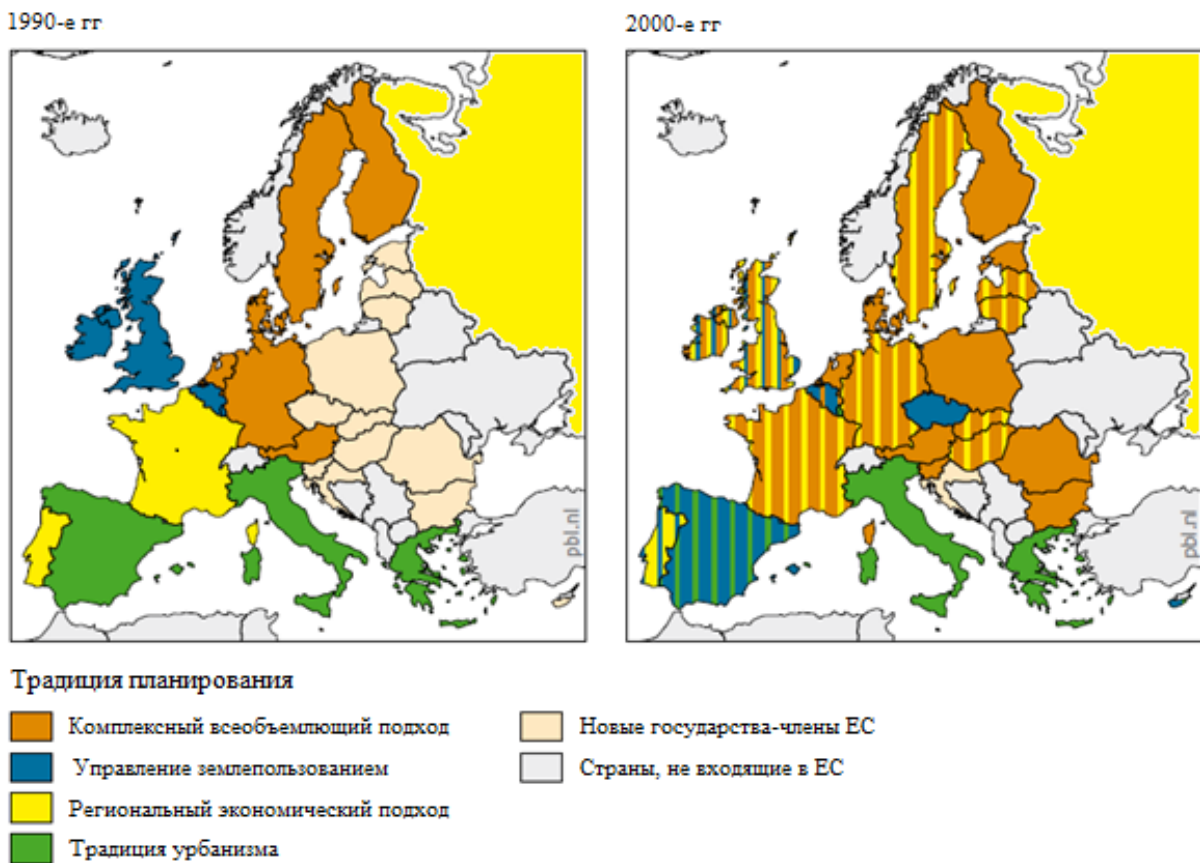


Рис. 5. Изменения в традициях пространственного планирования в ЕС и России.

Источник: [111], доработано автором.

Стоит отметить преимущества и недостатки подходов к планированию «сверху-вниз» и «снизу-вверх». Первый может обеспечить равномерное и эффективное осуществление государственной политики в области планирования, но и может

проигнорировать местные потребности и различия. Второй подход может более чутко реагировать на обеспечение местных потребностей, в то время как это может привести к ослаблению эффективности планирования, и решения на местном уровне могут противоречить национальным интересам.

Практика некоторых стран Евросоюза представляет собой богатый источник опыта для решения многообразия экономических, культурных, социальных, экологических и пространственных проблем и способствует определению наиболее эффективного механизма реализации политики в этой области – формированию системы пространственного планирования в РФ с четко определенными функциями, целями и задачами, направленной на реализацию выбранной политики пространственного развития в РФ.

2.2. Система пространственного планирования в Финляндии

Концепция пространственного планирования является довольно новой для стран Северной Европы, где традиционно превалирует высокая степень отраслевой специализации. В них выделяются: физическое (ландшафтное) планирование, региональное социально-экономическое развитие и охрана окружающей среды. В Финляндии наиболее развита школа ландшафтного планирования и создания комфортной городской среды, поэтому организация и преобразование городских территорий имеют важнейшее значение при пространственном планировании. В основе удачных проектов лежит эффективное сотрудничество планировщиков, архитекторов, строителей, органов власти и местных сообществ. На этом фоне изучение главных особенностей финской системы пространственного планирования может быть интересно планировщикам и госслужащим других стран.

Пространственная организация территории страны. Финляндия с населением 5,3 млн человек, площадью 338 тыс. км², с одной стороны, сталкивается с особыми проблемами из-за дисперсного расселения, больших расстояний, ограниченного количества важных государственных и частных организаций, периферийного расположения в ЕС и мире. С другой стороны, страна занимает

стратегическое положение по отношению к «большому соседу» – Российской Федерации, а также к Балтийскому морю и Арктике.

Пространственная структура, сложившаяся в Финляндии, заметно отличается от таковой в странах Западной Европы. Средняя плотность населения низкая – 15 человек на км², но близкая к странам Северной Европы. Традиционной формой расселения является хутор, тем не менее, в связи с запоздавшей, но быстро развивающейся урбанизацией большая часть населения (81%), в настоящее время живет в городах. Почти одна четверть всего населения страны приходится на столичный регион Хельсинки, чуть больше половины – городские районы от 30 до 300 тыс. человек, а остальные, то есть меньше миллиона человек, на небольшие населенные пункты, рассеянные на огромной северной лесной территории [112]. Наиболее крупные города (население более 100 тыс. чел.) – Большой Хельсинки, Тампере, Турку, Оулу, Лахти, Ювяскюля.

Финляндия представляет собой унитарное государство с одной частичной автономией (Аландские острова). Система управления разделена на три уровня: национальный, региональный и местный. После вступления Финляндии в ЕС 1 января 1995 г. появился наднациональный уровень управления.

С момента обретения независимости 6 декабря 1917 г. Финляндия является парламентской республикой с двумя официальными языками – финским и шведским. Шведскоязычное население составляет около 6% от общего и живет, главным образом, вдоль южного и западного побережья, а также на Аландских островах.

С рецессии в начале 1990-х гг. пространственная концентрация населения и экономической активности возрастала только в столичном регионе и в крупных городах. В связи с быстрым старением населения и снижением уровня рождаемости в отдаленных от основной зоны расселения районах различия между регионами становятся все больше, концентрация экономической деятельности все более сдвигается к основным городским центрам страны.

Сильными сторонами страны могут быть названы развитая система инноваций и высоких технологий, благоприятные условия окружающей среды, прозрачная работа государственных и частных организаций. Развиты экспортно-

ориентированные отрасли, такие как металлургия, машиностроение, деревопереработка и производство бумаги, а также производство высокотехнологичной продукции, доля которой в экспорте выросла выше среднего показателя по ЕС и является свидетельством модернизации экономики. К тому же Финляндия входит в число самых конкурентоспособных и некоррупцированных стран мира, а также в передовую группу стран (25-е место) по показателю ВВП на душу населения [163].

Финляндия – технологически развитая страна, которая преуспела, в том числе, благодаря разработке операционной системы Linux и производству устройств связи, таких как мобильные телефоны Nokia, что стало возможным благодаря уникальному сочетанию нескольких особенностей финского общества, которые включают в себя, помимо феноменального роста производства телекоммуникационного оборудования, безопасное и стабильное «государство всеобщего благосостояния», а также скоординированную государственную политику в области образования, НИОКР и технологических инноваций, что в итоге способствовало глубокому культурному сдвигу к информационному обществу.

Таким образом, опыт Финляндии показывает, что возможен переход от ресурсной экономики к экономике, основанной на технологиях и знаниях. Эта история успеха состоит в эффективности проводимой политики и стратегии развития и противоречит мнению, что географическое положение страны является непреодолимым препятствием для ее развития. Скорее всего, можно сделать другой вывод: успешные стратегии территориального развития вполне могут преодолеть существующие сложности благодаря развитию государственных институтов, продуманной отраслевой специализации, инвестициям в человеческий капитал. Специфика страны создает условия для анализа структуры и содержания финской системы планирования.

Основные институты, обеспечивающие пространственное планирование.

В институциональном плане пространственное планирование и региональная политика Финляндии традиционно представляли собой отдельные сферы управления. Пространственное планирование было в ведении Министерства охраны окружающей

среды, а региональная политика – Министерства внутренних дел (с 2009 г. – Министерства занятости и экономики), что противоречит интеграционным идеям пространственного планирования, хотя сотрудничество между двумя министерствами, как правило, рассматривается как хорошо функционирующее [113]. Министерство окружающей среды является самым высоким надзорным органом в пространственном планировании, и оно отвечает за вопросы экологической политики, охраны окружающей среды, землепользования и строительства, а также подготавливает законодательство по регулированию пространственного планирования [137].

С принятием Закона Финляндии «О землепользовании и строительстве» (2000 г.) роль государства сменилась с принятия жестких решений в сторону направляющего и координирующего управления. На уровне государства в результате взаимодействия отраслевых министерств, решения которых имеют пространственный эффект, было разработано Национальное руководство по использованию земель как новый механизм управления и продвижения национальных и международных целей [125]. Оно имеет рекомендательный характер, не содержит графических материалов, к его формированию не привлекается население. Срок разработки не определен, в течение пяти лет в него могут вноситься изменения. Документ направлен на реализацию в Финляндии международных конвенций по охране культурной среды, биологического разнообразия и борьбы с изменением климата. В нем затрагиваются также вопросы региональной и городской структур, качества среды жизнедеятельности, коммуникаций, энергоснабжения, сохранения объектов культурного наследия, природных памятников и использование природных ресурсов [70].

Финляндия разделена на 19 регионов, управляемых региональными советами. Они являются межмуниципальными органами управления и занимаются по большей части вопросами регионального планирования и развития [137]. Один из регионов, Аландские острова, обладая автономным статусом, имеет парламент, законодательство и независимость в вопросах пространственного планирования [39].

Помимо региональных советов, управлением развитием территорий занимаются семь агентств государственного регионального управления, обеспечивающих доступ к основным государственным услугам, защиту окружающей среды, общественную безопасность и благоприятные условия для жизни и работы, а также 15 центров экономического развития, транспорта и окружающей среды, обеспечивающих безопасный транспорт, здоровую окружающую среду и рациональное природопользование в регионах [159, 171].

Как видно, региональный уровень управления в Финляндии формируют две взаимопересекающиеся структуры: представительства государственной администрации, прежде всего отдельных министерств (агентства и центры), и муниципальная администрация на уровне региона (региональные советы). Таким образом, региональное управление в Финляндии имеет сложноорганизованный, фрагментированный характер.

Важно отметить, что региональный уровень был усилен и реорганизован из-за влияния ЕС и идеи «Европа регионов» (форма европейского регионализма, трансграничного сотрудничества и интеграции), что привело к созданию региональных советов в унитарном государстве, которое традиционно имело биполярную структуру, включающую в себя центральное правительство и относительно сильное местное самоуправление. Региональные советы впервые объединили «под одной крышей» политику социально-экономического развития и региональное планирование, то есть они призваны создавать региональные стратегии и программы развития вместе с региональными планами. Таким образом, европейская интеграция содействовала слиянию сфер компетенции, которые в Финляндии традиционно были строго разделены, и, таким образом, косвенно оказала влияние на применение более комплексного подхода к пространственному планированию. Следует отметить и индикативный принцип распределения финансирования отдельных территорий в рамках региональной политики ЕС, благодаря которому муниципалитеты на местах получают значительную финансовую помощь.

Муниципалитеты отвечают за пространственное планирование, то есть они планируют использование земельных и водных ресурсов, учитывая вышестоящие

планы, а также выдают разрешения на строительство. В целях достижения более экономически эффективных решений сотрудничество с соседними муниципалитетами становится все более частым и приводит к составлению совместных генеральных планов на территорию нескольких муниципалитетов, обычно имеющих сходные проблемы [137]. Считается, что финская система пространственного планирования страдает из-за сложностей, стоящих перед муниципальными властями, которые должны соединить стратегические и практические цели в одном документе [132].

Нормативно-правовые основы пространственного планирования.

Законодательство в области пространственного планирования, землепользования и строительства в Финляндии регулируется, в основном, законом «О землепользовании и строительстве» (2000 г.). Более подробные меры регулирования и контроля включены в постановление «О землепользовании и строительстве» (2000 г.). В муниципалитетах землепользование и строительство регулируется вместе с планированием посредством Национального Строительного кодекса Финляндии, в котором содержатся правила и руководящие принципы, дополняющие закон «О землепользовании и строительстве».

Другие законодательные акты, которые учитываются при планировании, это Закон «О защите зданий» и Закон «Об охране природы». Общей целью Закона «О землепользовании и строительстве» является обеспечение использования земельных и водных ресурсов страны, контроль деятельности в области строительства, создание предпосылок для организации благоприятных условий для жизни населения и содействие экологически, экономически, социально и культурно устойчивому развитию. Закон также направлен на обеспечение возможности участия каждого человека в процессе планирования, организацию открытого предоставления информации по вопросам пространственного планирования.

Инструменты пространственного планирования. Финская система пространственного планирования организована в виде иерархической системы и разделена на три административных уровня. Главные цели определяются на государственном уровне, затем они уточняются на региональном уровне и

впоследствии детализируются на местном [70]. Таким образом, планы на более высоком уровне определяют планы более низкого уровня.

Главными инструментами финской системы пространственного планирования являются Национальное руководство по использованию земель, региональные планы, местные генеральные планы и местные детальные планы (рис. 6).

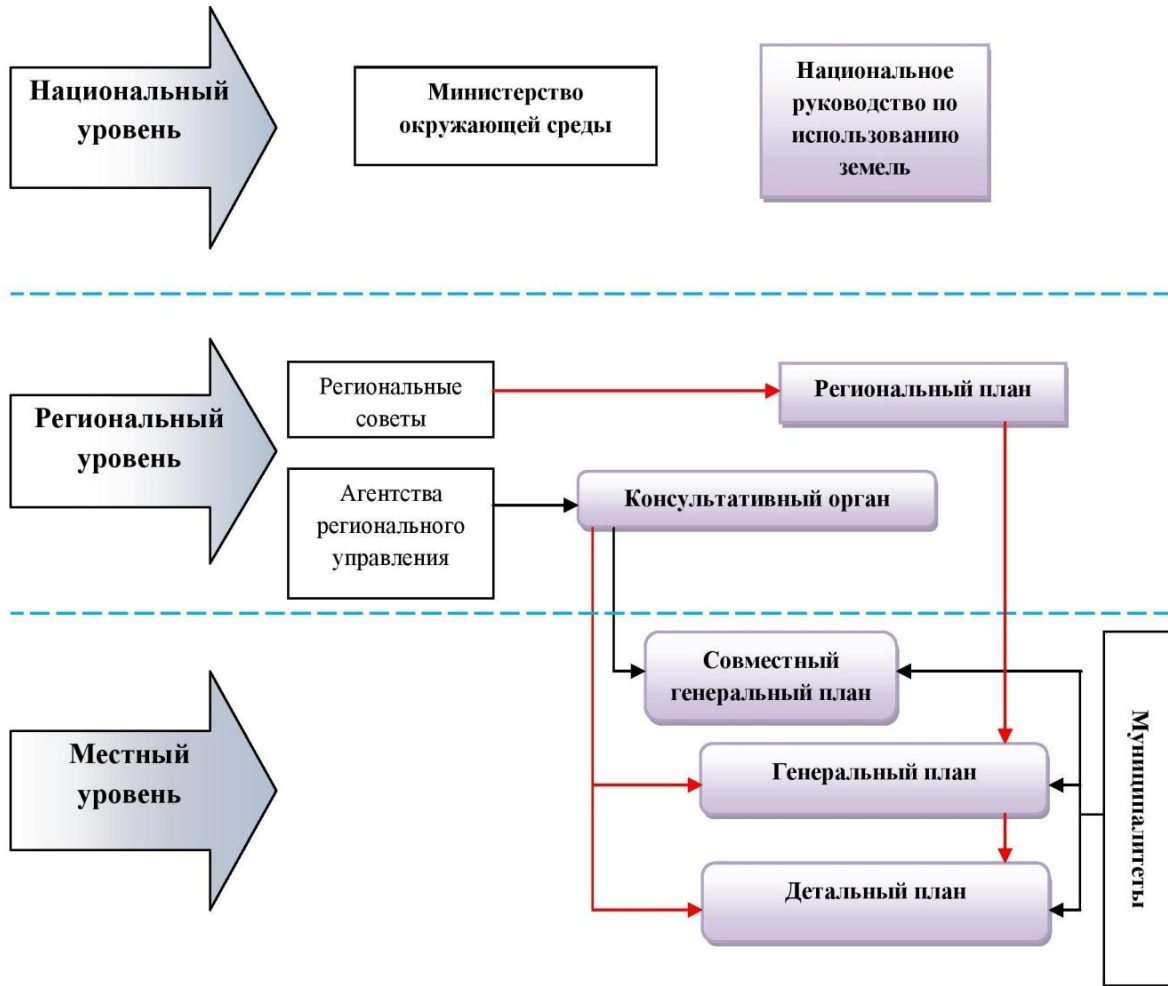


Рис. 6. Система пространственного планирования Финляндии.

Источник: Составлено автором.

На уровне государства разрабатывается *Национальное руководство по использованию земель*, определяющее государственные цели землепользования, которые подлежат учету при составлении планов развития территорий на уровне регионов. По Закону «О землепользовании и строительстве» создавать план пространственного планирования не территорию всей страны не обязательно.

Региональный план разрабатывается и утверждается региональными советами, затем ратифицируется Министерством окружающей среды. В нем определяются потребности в землях для развития различных отраслей, строительства дорог, расширения поселений, создания промышленных и рекреационных зон, портов, свалок и других объектов государственного и регионального значения, осуществляется резерв земель. Региональный план обычно составляется в масштабах 1:100000 – 1:250000 на срок от 10 до 20 лет. Во всех 19 регионах Финляндии приняты региональные планы землепользования.

Взаимосвязь документов планирования на региональном уровне заключается в том, что региональный план обеспечивает конкретное выражение целей и задач Стратегии регионального развития, создаваемой на 20 - 30 лет, и является основой для разработки региональных программ, рассчитанных на 3 - 5 лет.

Региональные планы бывают трех видов: 1) комплексный региональный план землепользования, охватывающий все значимые вопросы планирования во всем регионе; 2) поэтапный региональный план землепользования, охватывающий определенные вопросы планирования в течение определенных этапов; 3) субрегиональный план землепользования, охватывающий меньшие субрегионы или другие территории, например, речные системы [159].

Региональные планы землепользования имеют силу закона, однако в соответствии с их довольно общим характером, они оставляют широкие возможности местным властям для решения проблем и вопросов местного значения [137].

На уровне муниципалитетов подготавливаются *местные генеральные планы* и *местные детальные планы*. Каждый муниципалитет также должен иметь строительные нормы. Важными документами являются планы развития береговых зон [171].

Местный генеральный план разрабатывается на каждый сельский или городской район, находящийся в ведении соответствующего муниципалитета, и утверждается муниципальным советом. Он может охватывать всю территорию муниципалитета или ее часть, либо может быть составлен поэтапно. Соседние муниципалитеты могут также сотрудничать и самостоятельно подготавливать совместный местный

генеральный план или передать данную работу региональному совету. Совместный генеральный план должен быть ратифицирован Министерством окружающей среды.

Основной целью местного генерального плана является обеспечение рационального землепользования. Осуществляется функциональное зонирование – разделение территории по целевому назначению на зоны, предназначенные для жилья, промышленности, транспорта, сферы услуг, рекреации и сельского хозяйства. Он отображается на картах в масштабах 1:5000 – 1:50000, дополненных приложениями с легендой и обоснованием. Местные генеральные планы, с одной стороны, могут иметь стратегическую направленность и давать рекомендации в общем плане, как в региональных планах землепользования, а с другой – могут быть точными в части регулирования строительства.

Муниципалитеты также подготавливают *местные детальные планы* на часть своей территории в целях подробной ее организации и застройки. В плане определяются формы землепользования, площадь застройки, размеры, расположение и высота строений, местоположение автостоянок и детских площадок; показываются используемые строительные материалы, формы кровли, а также охраняемые архитектурные и другие объекты. Данный план составляется и принимается для районов городов и других населенных пунктов, обычно в масштабе 1:2000. Местный детальный план утверждается муниципальным советом. Его разработка может быть инициирована и оплачена как муниципалитетом, так и собственниками земельных участков. Рисунок 7 отображает примеры планов.

В Финляндии предпринимаются попытки развить стратегические подходы к городскому планированию, чтобы преодолеть такие *проблемы*, как изменение климата, устойчивое развитие, глобализация рынков, усиление конкуренции региональных и местных властей за ресурсы, инвестиции и налоговые доходы, возникновение сетевых городских и региональных структур, старение населения и рост иммиграции, а также появление новых технологий, которые влияют на образ жизни и мобильность населения [131]. Разрабатываются различные новые стратегические инструменты, такие как тематические генеральные планы, схемы развития, структурные планы и другие. Формальная система планирования часто

воспринимается как слишком жесткая для эффективного стратегического планирования из-за высоких требований к комплексному обследованию и оценочным работам, а также возможных правовых урегулирований, что отнимает много времени и денег. Это привело к усилиям по оптимизации процессов планирования. Новые неофициальные инструменты планирования не имеют таких ограничений, и основанные на них государственно-частные партнерства часто расцениваются как примеры «нового городского управления», приходящие на смену старым бюрократическим способам.

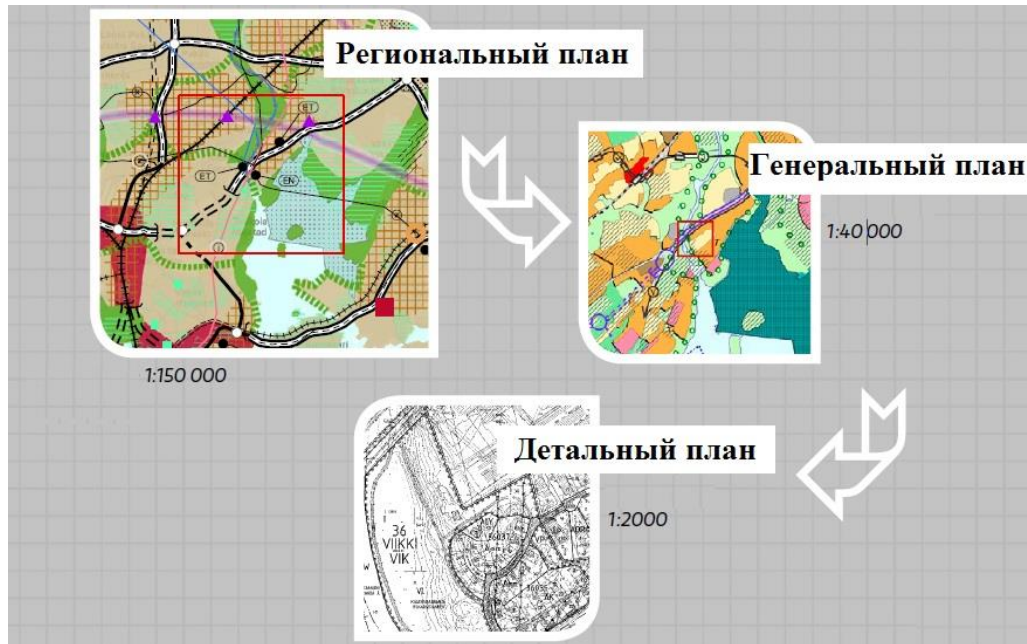


Рис. 7. Примеры планов пространственного планирования Финляндии.

Источник: [96], доработано автором.

2.3. Система пространственного планирования в Швеции

Швеция имеет давние традиции управления развитием территорий и продвигает передовой опыт и новые технологии на основе сознательного, целенаправленного и комплексного развития. На разработку и проведение шведской политики управления развитием территорий оказывают влияние различные географические и экономические факторы. Кроме того, необходимо учитывать особенности государственного устройства и традиционную шведскую модель благосостояния,

которые формируют основу для разработки тактики планирования и принятия управленческих решений.

Территория Швеции как объект пространственного планирования. Королевство Швеция занимает почти 450 тыс. кв. км, среди стран Евросоюза уступает по площади лишь Франции и Испании. Население растет и составляет около 9,6 млн человек; средняя плотность населения относительно других стран ЕС довольно низка – 22,9 чел. на кв. км. На территории страны, лежащей севернее района Упсала-Стокгольм, проживает лишь треть населения. Еще треть населения проживает в четырех крупных городах – Стокгольме, Гётеборге, Мальмё и Упсале. Экономическое развитие первых трех городов имеет решающее значение для роста конкурентоспособности страны. Благодаря высокому экономическому потенциалу и диверсификации отраслей промышленности в перспективе они могут выступать в качестве успешной инновационной среды.

Урбанизация страны, если сравнивать ее с остальной Европой, произошла довольно поздно. В настоящее время городское население составляет 84%, что находится примерно на том же уровне, что и в большинстве других европейских стран. Страна богата лесом, железной рудой, углем, гидроэнергией. Основой развития шведской промышленности явилась металлургия и машиностроение. Главные промышленные центры располагаются в Центральной Швеции и на побережье.

Своеобразна модель шведского расселения, часто описываемая, как несколько «островов в архипелаге» с доступом к различным рынкам труда, прекрасно оснащенным городским центрам, широким возможностям получения высшего образования и внешним коммуникациям. Этот «архипелаг» состоит из 24 больших городских территорий, которые «плавают в море» лесов, сельских территорий и маленьких муниципалитетов [61].

Швеция известна во всем мире благодаря так называемой «шведской модели». Ее важнейшей составляющей считают сочетание рыночных отношений и государственного регулирования, а также особую разновидность политической культуры, именуемой «культурой консенсуса». Вызывает интерес социальная политика и регулирование рынка труда: полная занятость и выравнивание доходов.

Политика социального выравнивания проводилась под девизом «чтобы не было бедных» (в отличие от советского «чтобы не было богатых»).

Швеции присуще интенсивное сотрудничество между государством и бизнесом, поддерживаемое шведской конституцией, в которой провозглашается, что административные задачи могут быть делегированы организациям. В этом случае власти освобождают себя от непосредственной хозяйственной деятельности, если она может достаточно эффективно осуществляться частными компаниями. Речь идет о широком внедрении контрактных отношений с предприятиями частного сектора в те сферы деятельности, которые ранее осуществлялись преимущественно государством. Спектр таких взаимоотношений государства и частных фирм огромен. Впечатляют и цифры, характеризующие экономию от внедрения контрактов, особенно на уровне местных органов власти. Нередко эта экономия достигает 10 – 35% общих затрат, а выражается она в поддержке дорожного хозяйства, сборе и транспортировке различных видов отходов, предоставлении рекреационных услуг, содержании дошкольных учреждений, перестройке проблемных районов, модернизации жилищно-коммунального комплекса [55].

Правовое регулирование играет важную роль в деятельности Швеции по защите окружающей среды и управлению развитием территорий. Законодательные акты по планированию и строительству стали создаваться довольно давно. Первое Положение о строительстве городов по утвержденным планам было издано еще в 1874 г. До недавнего времени действовал закон «О планировании и строительстве», принятый в 1987 г. и направленный на регулирование планирования всех территорий страны. Закон содержал правила составления и принятия планов, порядок рассмотрения общественных интересов, правила выдачи разрешений на строительство. Во многом с ним сопряжен принятый в 1999 г. Экологический кодекс Швеции, который регулирует действия по охране земельных и водных ресурсов, флоры и фауны, а также деятельность, представляющую опасность для окружающей среды и здоровья человека, обращение с химическими веществами и отходами.

Разделение функций в обеспечении пространственного планирования. Вопросами пространственного планирования в Швеции, как и во многих других

странах, занимаются различные государственные органы. Система пространственного планирования основывается на законе «О планировании и строительстве» (2011 г.). Ответственность за пространственное планирование *на национальном уровне* лежит на Министерстве окружающей среды. Его главная задача состоит в обеспечении выполнения приоритетных целей правительства в области защиты окружающей среды. За планирование, управление земельными и водными ресурсами, городское развитие и строительство отвечает Национальный совет по жилищному строительству и планированию при Министерстве окружающей среды. Он является одним из ключевых инструментов в реализации политики устойчивого развития «Зеленого государства всеобщего благосостояния». Совет разделен на два отдела – Отдел планирования и городского развития и Отдел строительства зданий. Первый занимается региональным и городским устойчивым развитием, пространственным планированием и городским дизайном, в то время как второй несет ответственность за разработку и соблюдение требований строительных норм и правил и осуществляет строительный надзор, содействует наличию доступного качественного жилья в основном через субсидии и гранты, а также координирует программы и проекты энергоэффективности зданий [154].

Управлением земельными ресурсами занимаются и Национальная топографическая съемка, Национальный Совет по защите окружающей среды, Центральное управление по охране памятников истории и культуры, Государственное транспортное управление, Государственный Совет промышленного и технического развития.

Пространственное планирование *на региональном уровне* (21 лен) развито слабо: региональный план имеет только Стокгольм. Правления ленов являются первым уровнем управления, занимающимся пространственным планированием. Они координируют действия различных отраслевых органов, контролируют соблюдение национальных интересов и правительственных директив, осуществляют консультативные функции, связанные с региональным и муниципальным планированием, а также развивают транспортную систему регионов. Разработкой регионального плана занимается специальный орган в области регионального

планирования – Региональный совет по планированию. К тому же, Совет лена может отвечать за планирование развития транспорта в регионе, систему пространственного планирования и региональное экономическое развитие в целом.

В Швеции установлена так называемая «*монополия муниципального планирования*». Многие из 290 шведских муниципалитетов охватывают довольно большие площади, которые на самом деле совпадают с размером регионов в других странах, например, в таких как Германия или Нидерланды, поэтому они решают вопросы регионального масштаба, такие как взаимодействие города и деревни, обеспечение технической и социальной инфраструктуры, а также предоставление экосистемных услуг [141].

Одна из главных задач муниципалитета – спланировать использование земельных и водных ресурсов в пределах правовых рамок и под контролем правительства. Муниципалитеты излагают свои намерения по развитию территорий в генеральных планах и детальных планах развития. Они могут сотрудничать друг с другом в области землепользования, управления ресурсами и в вопросах предоставления энергии, если существуют общие проблемы; муниципалитеты выдают разрешения на строительство [130]. Схема процесса пространственного планирования представлена на рис. 8.

Инструменты пространственного планирования. *Генеральные (комплексные) планы* составляются на всю территорию муниципалитета на 20–25 лет. В них анализируется текущее состояние территории, определяются долгосрочные цели развития, имеющие рекомендательный характер. Минимальный срок для ознакомления общественности с планом составляет два месяца.

Региональные планы позволяют нескольким муниципалитетам скоординировать свои действия в планировании в более крупных масштабах, но они считаются необязательными и часто не используются. Срок ознакомления с планом должен составлять, по крайней мере, три месяца.

Детальные планы развития являются главным инструментом управления развитием территорий и охраны архитектурного наследия. Они создаются на 5–15 лет для ограниченной территории в пределах муниципалитета, являются обязательными

для исполнения, имеют силу закона и решающее значение при выдаче разрешений на строительство. Регулируются не только размеры и внешний вид зданий, но и использование земли и водных объектов. Срок ознакомления с детальным планом должен составлять не менее трех недель.

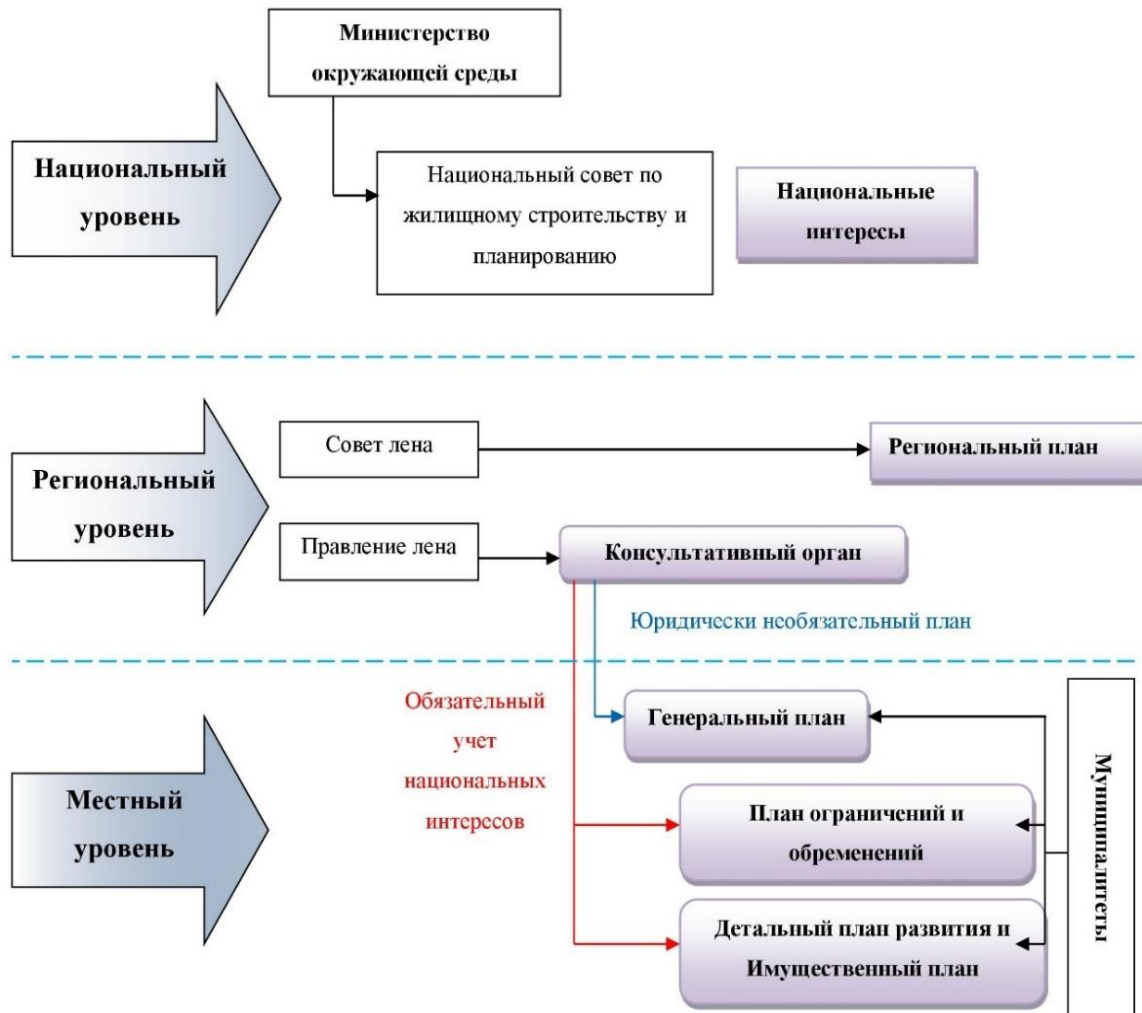


Рис. 8. Система пространственного планирования в Швеции.

Источник: составлено автором

Планы ограничений и обременений используются на ограниченном пространстве муниципалитета, не охваченном детальным планом, составляются для защиты достижения целей генерального плана и национальных интересов. Их обязаны соблюдать как органы власти, так и частные лица.

Имущественный план используется для выделенных определенным образом

территорий в детальном плане развития, он обязателен для исполнения властями и частными лицами, а также может использоваться для облегчения выполнения детального плана развития. Этот план содержит правила деления земли на единицы собственности и касается прав прохода и других прав.

Европеизация пространственного планирования. Сразу после вступления Швеции в ЕС 1 января 1995 г. шведская система принятия управленческих решений оказалась под сильным влиянием его структур, однако и она начала оказывать воздействие на ЕС, особенно в области экологической политики, что послужило мощным стимулом для пересмотра общеевропейских экологических норм в сторону ужесточения. Ранее такую же политику проводила Дания. Высокие экологические стандарты северных стран способствовали внедрению в общеевропейское законодательство, в частности в Амстердамский договор, ряда положений в области охраны окружающей среды [12]. Взаимодействие затронуло различные сектора экономики, в том числе политику пространственного планирования.

Ожидалось, что членство в ЕС позволит Швеции стать одним из центральных членов и, таким образом, даст возможность играть ведущую роль в регулировании европейской повестки дня. Хотя этого не произошло, тем не менее эта страна всегда удерживает лидирующие позиции в защите окружающей среды.

Природоохранные технологии – растущий сектор экономики Швеции, обладающей ноу-хау во многих отраслях экотехнологий. Ее главные достижения относятся к сфере системных решений в таких областях, как управление отходами и возобновляемые источники энергии.

Главное направление влияния на пространственное планирование идет от ЕС к Швеции. Под влиянием Структурных фондов ЕС и межрегионального сотрудничества с 2000-х гг. началось усиление развития регионального уровня управления, региональная политика становится более программно-ориентированной. К тому же Швеции удалось добиться определенных льгот от ЕС в области региональной политики. Для страны было важно признание ЕС того факта, что малонаселенные районы с суровым климатом в Северной Европе имеют право на региональные субсидии. В результате переговоров ЕС ввел новый вид субсидий для местностей с

плотностью населения менее 8 человек на 1 кв. км. Почти половина территории Швеции, а именно ее западная и северная части, соответствовали условиям таких субсидий [152]. Помимо этого, Швеция получила возможность воспользоваться уже существующими видами региональных субсидий ЕС. Планы регионального развития предоставлялись Еврокомиссии и затем обсуждались ею вместе с правительством Швеции. Решение о том, какие регионы и в каком объеме получают помощь, принималось на уровне Евросоюза [38]. Можно предположить, что под влиянием европейской идеи «Европа регионов» в Швеции разовьется активный в плане пространственного планирования региональный уровень управления. Что касается влияния Швеции на ЕС, то оно проявляется в области экологической политики ввиду достижения высоких стандартов качества окружающей среды и нежелания от них отказываться.

Проблемы совершенствования практики пространственного планирования. В Швеции отсутствует план пространственного планирования всей страны, однако отмечается такая необходимость [102, 103], его наличия требует и ЕС. Национальный совет по жилищному строительству и планированию разработал план преобразования больших периферийных малонаселенных территорий в сеть городов среднего размера с хорошей транспортной доступностью, тем не менее, данная работа не охватывает всю территорию страны.

Постепенно изменяется вектор развития: от управления земельными и водными ресурсами – к планированию их использования, от физического планирования – к пространственному и региональному. Расширяется сотрудничество между муниципалитетами, что выражается в развитии инфраструктуры, особенно в строительстве автомобильных дорог и железнодорожных путей. Актуальнее становится проблема нехватки жилых домов и жилищного строительства в точках роста. Ярче всего она выражена в Стокгольмском регионе, где жилищное строительство и система общественного транспорта не соответствует темпам роста населения. Въездные в город магистрали максимально заполнены автомобилями, что создает многочасовые пробки.

Существуют немалые проблемы, обусловленные несовершенством

планировочного законодательства. Например, имеющие определенный интерес организации оказывают сильное влияние на процесс планирования, чем ослабляют участие граждан. В малых муниципалитетах отсутствуют компетентные специалисты по управлению развитием территорий, что приводит к неэффективной эксплуатации ресурсов. Поэтому уделяется много внимания образованию молодежи в области пространственного планирования и регионального управления.

Хотя новые цели устойчивого развития городов и транспортных систем уже разработаны, решения и планирование на местном уровне часто не в состоянии достичь этих амбиций. Применение так называемого «принятия решений и планирования изо дня в день» приводит к уменьшению роли планирования как стратегического инструмента, к сокрытию воздействия на окружающую среду транспортной нагрузки, к переориентации с экологических целей на экономический рост [118].

Таким образом, под сильным влиянием ЕС Швеции удалось создать свою собственную, успешно работающую современную систему пространственного планирования, подходящую к существующим специфическим социальным, экономическим и культурным условиям. Однако обостряются определенные проблемы, требующие разрешения. Как реакция на внешние изменения, происходит обновление (пересмотр) законодательства в целях ускорения процессов развития и упрощения административных процедур, обеспечивается прозрачный процесс планирования.

2.4. Система пространственного планирования в Нидерландах

Территория Нидерландов как объект пространственного планирования. Борьба с водной стихией в Нидерландах в течение многих столетий имеет большое символическое значение для голландской культуры и планирования, используется для объяснения традиционно большого признания обществом государственного вмешательства в целом и в управлении развитием территории в частности [107]. Около 40% территории находится ниже уровня моря, поэтому широко используются

польдеры, дюны и дамбы. Отвоена у моря целая провинция Флеволанд. Острый дефицит пригодных для использования земель, перенаселенность и постоянная угроза наводнений способствовали накоплению большого опыта в пространственном планировании и оказанию особого внимания со стороны правительства и общественности данному вопросу. Все это привело к осознанию трех важнейших функций планирования: управление будущим, улаживание конфликтов и координация действий для достижения общих целей. У голландцев есть поговорка: Бог сотворил Землю, а Голландию создали сами голландцы. В стране сформировались многочисленные пространственные и транспортные политики, которые привели к хорошо спланированному и организованному пространству страны.

Однако, подобно многим другим странам, Нидерланды столкнулись с некоторыми проблемами, такими как увеличение расстояний, потеря привлекательности центра города, разрастание городов, а также разрыв между теорией и практикой, планированием и реализацией. Считается, что голландская система планирования успешно применяет комплексный подход, сочетая в себе охрану окружающей среды с пространственным и транспортным планированием [93]. Чтобы глубже понять движущие факторы в развитии голландской системы пространственного и экологического планирования, необходимо рассмотреть физические, социальные, культурные, экономические и административные условия страны.

Нидерланды занимают площадь 41,5 тыс. кв. км с населением около 17 млн чел. и средней плотностью населения 450 чел. на кв. км, что сравнимо с соответствующими показателями Москвы и Московской области (47 тыс. кв. км, 17 млн чел); являются 17-й экономикой в мире с высоким уровнем дохода на душу населения. Подавляющее большинство населения страны (около 75%) проживает в городах. Преимуществами являются многоязычные мобильные кадры, обладающие высокими интеллектуальными компетенциями и креативным мышлением, и развитая инфраструктура, а слабой стороной – стареющее население.

Проблемы развития урбанизации очевидны на примере столичного региона Рандстад («кольцевой город»), являющегося самой важной пространственной

структурой страны. Регион расположен в дельте рек Рейн и Маас и имеет форму подковы, в центре которой оберегается от застройки т.н. «Зеленое сердце». Он характеризуется быстрым ростом числа рабочих мест, бумом строительной индустрии, высокими налоговыми доходами, реконструкцией старой застройки в исторических городах и сохранением живописных ландшафтов. Одновременно он сталкивается с различными проблемами: заторы на дорогах, шумовое воздействие, стремительный рост цен на землю и недвижимость.

Регион Рандстада используется для обозначения полицентрической городской агломерации в западной части Нидерландов, включающий в себя четыре крупнейших и несколько средних по размеру городов. Несмотря на то, что население ни одного из крупнейших городов не превышает 1 млн жителей (население Амстердама, Роттердама, Гааги и Утрехта – 825, 619, 510, и 330 тыс. чел., соответственно), общая численность населения столичного региона близка к 7 млн чел., что ставит его на пятое место в ряду самых густонаселенных столичных регионов в западной Европе (после Лондона, столичного округа Рейн-Рур, Парижа и Милана).

В отличие от многих других агломераций, Рандстад не имеет ни одного доминирующего города, вследствие чего городские функции распределены между несколькими городами. Национальная политика намеренно не концентрировала функции и полномочия в одном городе. Несмотря на то, что Амстердам и Роттердам являются крупнейшими городами региона, национальное правительство, посольства и международные организации (например, Международный Суд ООН) расположены в Гааге. Амстердам является центром культуры, финансовых услуг и бизнеса. Роттердам – торгово-промышленным центром, что связано в первую очередь с расположением в нем крупнейшего порта. Утрехт находится в центре национальной железнодорожной сети, где также расположены различные важнейшие отрасли сферы услуг.

Регион не имеет официальных границ, не совпадает ни с одним из трех уровней управления в Нидерландах, не имеет институциональной основы и формальных полномочий принятия решений. Это означает, что меры политики редко разрабатываются отдельно для данного региона. Единый орган управления – это

совсем не обязательное условие успешного функционирования агломерации, однако, считается неременным условием координация планировочной деятельности.

Рандстад имеет большое экономическое и социальное значение для Нидерландов. Занимая около 20% площади страны, он вмещает более 40% населения, на его долю приходится около половины национального дохода. Регион является ключевым воздушным и транспортным узлом (порт Роттердама – один из крупнейших в мире, а аэропорт Амстердама – один из самых загруженных в Европе).

В целом, страна имеет хорошо развитую сеть железных дорог, широкую велосипедную инфраструктуру, одну из самых густых дорожных сетей в мире. Однако уровень автомобилизации ниже, чем в соседних странах и в среднем по Европе.

Нидерланды являются децентрализованным унитарным государством. Система управления разделена на 3 уровня: национальный, региональный (12 провинций) и местный (393 муниципалитета). Провинции и муниципалитеты имеют одинаковый статус, т.е. отсутствует юридическое различие между муниципалитетом Амстердама с населением 725 тыс. человек и муниципалитетом провинции Гелдерланд с немногим более 1,2 тыс. жителей [150]. Планирование осуществляется на всех трех уровнях управления. Процесс коммуникации между уровнями власти характеризуется достижением консенсуса и взаимной корректировки. Иерархические отношения используются редко.

Современная политика пространственного развития основывается на принципах польдерной модели, прозрачности и сбалансированных интересов различных участников, что приводит к идее «денцентрализация, если возможно, централизация, если необходимо». Польдерная модель планирования заключается в достижении консенсуса путем обмена знаниями, работы в команде, переговоров, обсуждений среди всех заинтересованных сторон: правительства, неправительственных организаций, частного сектора, общественности, а также органов ЕС.

Планирование является важной частью голландского общества и культуры, образа жизни голландцев. В течение многих десятилетий городская и региональная политика ограничивала рост и территориальное расширение городов с целью

достижения различных социальных, экологических и экономических целей. В основу этой политики положена идея, что некоторые формы пространственного развития имеют преимущества по сравнению с другими, например, концепцией компактного города. Первые попытки способствовать развитию более компактных форм урбанизации начались в 1985 г. Наиболее важными причинами для этого послужили цели сокращения разрастания городов, охрана природных ресурсов и открытых городских пространств, ограничение увеличения использования автомобилей, а также укрепление городских функций.

Основная идея заключается в том, чтобы интенсифицировать использование территории в пределах существующих поселений. Например, осуществляется перепланировка заброшенных территорий для их использования в качестве сельскохозяйственных земель. Что касается транспортной системы, близость считается предпочтительнее доступности. Компактные города и политика ограничений являются краеугольными камнями национальной политики пространственного планирования, направленной на предотвращение неконтролируемого разрастания городов.

Различные стратегии для достижения компактного городского развития сыграли важную роль во многих голландских национальных документах в области пространственного планирования. Национальная политика в области городского и регионального развития, как уже было показано на примере Рандстада, намеренно не комбинирует различные функции и полномочия в одном городе. Вместо этого, они распределяются по нескольким городам, вследствие чего различный набор отраслей экономики имеет важное значение для каждого города.

Разделение функций в обеспечении пространственного планирования. Пространственное планирование *на национальном уровне* просуществовало в разных формах в течение 70 лет. Национальная пространственная стратегия 2005 г. была заменена в 2012 г. на стратегию государственной политики в области инфраструктуры и пространственного планирования. Главная идея стратегии – развивать конкурентоспособность, доступность, безопасность и благоприятность окружающей среды. Это первая национальная стратегия, подготовленная Министерством

инфраструктуры и экологии, образовавшимся в результате слияния в 2010 г. Министерства транспорта и водного хозяйства и значительной части Министерства жилищного строительства, пространственного планирования и окружающей среды. Новое министерство также оценивает влияние новых технологий, таких как беспилотные автомобили и большие данные, на пространственное развитие страны и будущее практики планирования.

Смена названий министерств указывает на то, что голландская система планирования на национальном уровне теперь придает большее значение инфраструктуре, это понятие внедрено в традиции национального пространственного планирования. Таким образом, потеря термина «планирование» в названии министерства свидетельствует о некотором понижении статуса планирования, который теперь входит в понятие инфраструктуры, а не наоборот.

Важным новшеством можно считать и то, что в системе пространственного планирования в Нидерландах ожидается новая реформа – принятие Закона «Об окружающей среде и планировании», который вступит в силу в 2018 г. и соберет все законодательства по охране окружающей среды, водным объектам и пространственному планированию в один закон. Такая мера нацелена на упрощение законодательных актов и процесса планирования с тем, чтобы дать больше возможностей обществу и различным стейкхолдерам найти наиболее эффективные решения планировочных вопросов.

Пять основных принципов были выделены в национальной пространственной политике еще в 1960-е гг. [135]: концентрация урбанизации, территориальная сплоченность, пространственная дифференциация, пространственная иерархия, территориальная справедливость. Концентрация урбанизации используется для контроля разрастания городов. Территориальная сплоченность продвигает налаженную географическую связь различных видов деятельности на разных уровнях. Принцип пространственной дифференциации нужен для предотвращения единообразия и монотонности. Пространственная иерархия подразумевает намерение создать и поддерживать не один, а целый ряд городских центров. Территориальная

справедливость означает, что люди должны иметь равный доступ к современным услугам вне зависимости от места проживания.

В последнее время главным приоритетом в политике становится стимулирование экономического развития и повышение конкурентоспособности наиболее развитых регионов страны, а не выравнивание регионального уровня социально-экономического развития [137]. Однако это для многих звучит подозрительно – получается «планирование без плана». Таким образом, многие приоритеты, касающиеся вопросов урбанизации и качества пространства, которые ранее были ключевыми в пространственных стратегиях, были сняты и заменены экономической политикой. В целом, национальное правительство определяет пространственную политику в национальном контексте и фокусируется на главных национальных целях (интересах).

Основными обязанностями национального уровня являются:

- 1) ответственность за национальную систему пространственного планирования (транспорт, энергия, вода);
- 2) полномочия в соответствии с Законом «О пространственном планировании» (разработка налагаемых планов (спущенных сверху) и структурных планов);
- 3) вопросы, имеющие государственное значение;
- 4) вопросы, касающиеся международных обязательств;
- 5) вопросы, затрагивающие трансграничные проблемы.

Проводится политика децентрализации и дерегулирования планирования, направленная на приближение пространственного планирования к людям и бизнесу, что реализуется за счет снижения сложности процедур и делегирования обязанностей на нижестоящие административные уровни. Провинции и муниципалитеты более осведомлены о ситуации в регионе и потребностях жителей, предприятий и организаций, поэтому решения, принимаемые на региональном и локальном уровнях, могут лучше соответствовать существующим потребностям и вызовам.

Национальное планирование сталкивается: с отсутствием доступного финансирования на национальном уровне из-за текущих экономических условий, возросшей потребностью в сотрудничестве с коммерческими фирмами для финансирования проектов развития, растущим влиянием директив ЕС и их

ограничений, что предполагает усиление рыночных отношений и снижение государственного регулирования [139].

На региональном уровне происходит транслирование национальной политики в конкретные документы. В соответствии с пересмотренным Законом «О пространственном планировании» провинции могут использовать больше инструментов и имеют более широкий круг обязанностей в области планирования. Впервые региональные правительства могут разрабатывать план пространственного планирования и выдавать соответствующие разрешения, что раньше было только в сфере обязанностей муниципалитетов. Некоторые провинции используют эту возможность для участия в региональном развитии, помимо их основной обязанности по разработке комплексных планов. Таким образом, идея национального правительства по децентрализации политики укрепила роль провинций в планировании.

Основными обязанностями провинций являются: 1) связующая и координирующая роль между отраслевыми политиками на региональном уровне; 2) разработка комплексных планов развития территории на региональном уровне для гармонизации развития городов и субрегионов в пределах провинции; 3) решение политических и финансовых конфликтов муниципальных образований; 4) обеспечение функционирования региональной системы водоснабжения.

Местный уровень. Муниципалитеты реализуют государственную политику и стратегии в области пространственного планирования, играют лидирующую роль в разработке планов пространственного планирования на всей территории страны. Основными их обязанностями являются: 1) обеспечение безопасной и удобной среды для жизни и работы; 2) пространственное развитие города и сельской местности; 3) сбалансированность различных интересов; 4) полномочия в соответствии с Законом «О пространственном планировании» (например, разработка структурных и пространственных планов).

Давление со стороны частного сектора имеет относительно небольшое влияние на решения, где развивать территорию, поскольку именно муниципалитеты

выступают в качестве собственников земли: они покупают у частных лиц участки земли, а затем перепродают их или дают в аренду частным девелоперам.

В прошлом муниципалитеты могли сопротивляться нежелательному развитию, которое навязывалось более высоким уровнем управления, что делало процесс планирования чрезмерно долгим и затратным. Новые инструменты, такие как налагаемый (спущенный сверху) план, также ограничили возможности муниципалитетов.

Нормативно-правовые основы пространственного планирования. Новый Закон «О пространственном планировании», принятый в 2008 г., проложил путь для более децентрализованного подхода к городскому планированию, в котором региональные и местные власти получили более широкие полномочия в области городской политики.

В соответствии с действующей Стратегией государственной политики в области инфраструктуры и пространственного планирования, координация и реализация планов пространственного развития является обязанностью местных властей. Центральное правительство больше не имеет сильного влияния на ход городского планирования, за исключением территорий вокруг крупных транспортных узлов в Рандстаде, где центральное правительство принимает участие в согласовании проектов развития вместе с местными и региональными органами власти.

В соответствии с Законом «О пространственном планировании» (2008 г.), утверждение местных планов пространственного планирования провинциями больше не требуется. Идея заключается в том, что координация должна опираться на взаимные консультации. При необходимости, более высокие уровни могут отменять решения, принятые на более низких уровнях для того, чтобы гарантировать реализацию национальной политики. Если интересы государства или провинций не учитываются, то они могут сами разработать местные планы пространственного планирования. Кроме того, государство может издавать общие правила, касающиеся пространственной политики провинций и муниципалитетов, а также может издать

директиву, т. е. потребовать включить в план определенное содержание; то же самое справедливо и для провинции по отношению к муниципалитетам [102].

Инструменты пространственного планирования. Наиболее важные виды планов: план землепользования, структурный план и проект планировки. Все уровни управления могут составлять их (рис. 9).

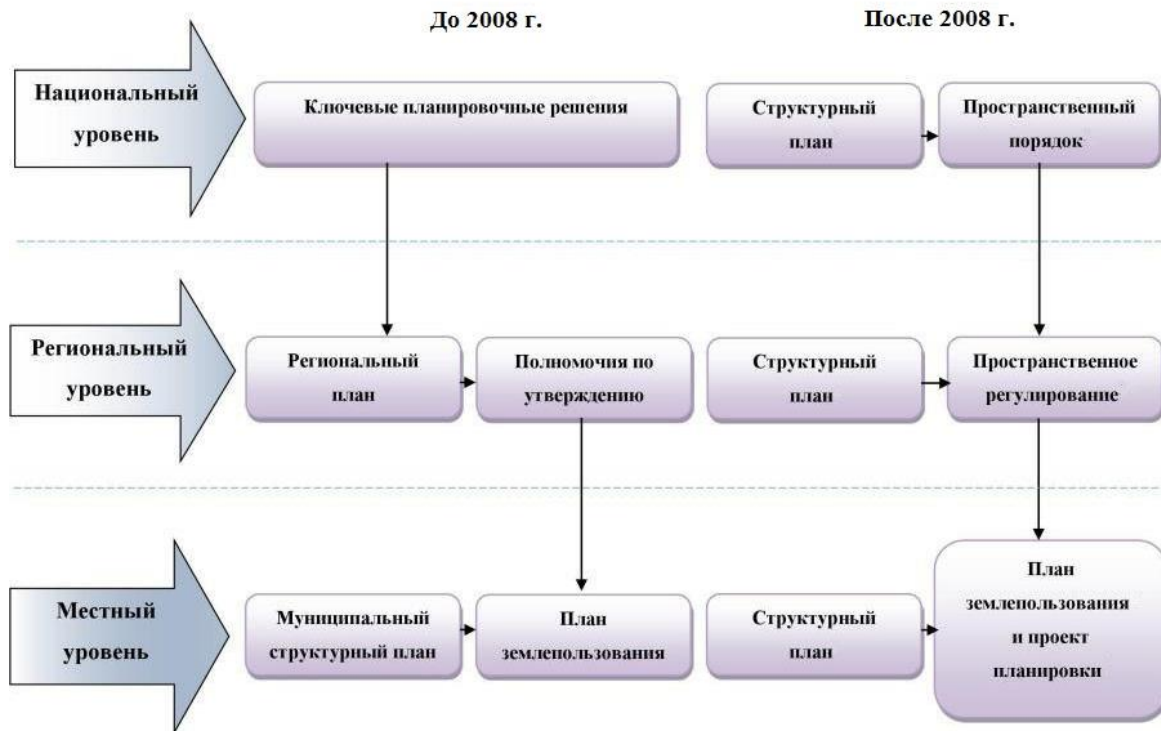


Рис. 9. Система планирования в Нидерландах

Источник: составлено автором.

Структурный план представляет собой стратегический документ, разрабатываемый для обеспечения «дальнейшего хорошего пространственного планирования», а именно, решений по главным аспектам будущего развития и пространственной политики. Он может быть комплексным и отраслевым (например, направлен на развитие транспорта), носит рекомендательный характер и не обязателен к исполнению. Создание комплексного плана обязательно для всех трех уровней, а отраслевой план не является обязательным. Структурный план.

План землепользования является наиболее важным инструментом пространственного планирования. Он устанавливает, где строительство может иметь

место, что может быть построено, а также размер объекта и его функциональное назначение. Заявки на получение разрешений на строительство оцениваются на соответствие с планом землепользования. План землепользования является юридически обязательным в течение десяти лет, после чего он должен обновляться. Муниципалитеты обязаны разрабатывать планы землепользования для всей территории, находящейся под их юрисдикцией. Когда региональный или национальный орган использует свое право на создание плана землепользования, то полномочия муниципалитета на этой территории снимаются, поэтому планы землепользования провинции и национального правительства называются налагаемыми. Предполагается выборочное использование таких планов.

Проект планировки. Если орган власти хочет разрешить отклонение от существующего плана землепользования, внесение изменений в котором ведет к значительным временным затратам, то возможна разработка плана только для этого проекта и выдача разрешений на его основе. Такой способ предоставляет властям возможность выдавать разрешения на строительство, которое не соответствует плану землепользования, быстрее, чем при пересмотре плана землепользования.

Таким образом, голландское пространственное планирование отражает два глубоко укоренившихся аспекта голландской культуры: глубокие инженерные традиции, выраженные в сильно преобразованной территории страны, а также устоявшуюся культуру поиска консенсуса. Оно осуществляется на трех уровнях – национальном, региональном и местном, и подчиняется принципам соуправления: принятие решений включает в себя проведение многочисленных консультаций и достижение консенсуса.

Под влиянием глобальной конкуренции и неолиберизации за последние два десятилетия в голландской политике сместились акценты пространственного развития: наблюдается переход от пространственных целей к экономическому развитию и улучшению инфраструктуры. Важными особенностями нового планирования являются дерегулирование и децентрализация.

Полномочия по планированию в 2008 г. были переданы провинциям и муниципалитетам, однако национальное правительство остается главным источником

финансирования пространственного планирования на всех уровнях, поэтому все еще имеет значительное влияние. Государство фокусируется на вопросах, имеющих важное значение для всей страны, например, на повышении транспортной доступности. Национальные интересы изложены в Стратегии государственной политики в области инфраструктуры и пространственного планирования. Провинции сосредотачиваются на региональных интересах, например, управлении ландшафтом, урбанизации и сохранении зеленых насаждений. Муниципалитеты разрабатывают планы пространственного развития.

Итак, несмотря на то, что все три страны являются членами ЕС и, следовательно, они относятся к одним рамкам наднациональной политики, выявляются существенные различия в подходах к управлению развитием территорий. Они связаны с географическими и социально-экономическими условиями, которые характеризуют рассматриваемые нами страны. Данные особенности влияют на то, какие проблемы существуют и как они воспринимаются и решаются, как построена система пространственного планирования. Различия в отношении к планированию, а также различная структура институтов, занимающихся пространственным планированием, могут в какой-то мере объясняться различиями в плотности населения, обеспеченности территориями, используемых концепциях и культуре планирования. Также очень важно учитывать контекст планирования и принимать во внимание местные, региональные и национальные особенности при разработке наднационального взгляда на планирование или сравнении национальных систем.

В Финляндии и Нидерландах существует четкая иерархия планов: цели национального уровня конкретизируются на региональном и реализуются на местном. Местные планы во всех странах играют важнейшую роль. Голландская система более ориентирована на интеграцию отраслевых политик, имеющих территориальный эффект. К тому же, в Нидерландах у более высоких уровней власти есть возможность для принятия решений о разработке детальных планов зонирования и разрешений на строительство для того, чтобы преодолеть локальное сопротивление и содействовать более комплексным решениям в области пространственного развития. Существуют отдельные инструменты для регулирования и перспективного видения. В Швеции

иерархичность системы предполагается, но в реальности не соблюдается – система характеризуется «монополией муниципального планирования», региональный уровень развит слабо, национальный уровень задает только рамки планирования. В Финляндии под воздействием ЕС усилился региональный уровень, все планы имеют силу закона.

Во всех рассматриваемых системах пространственного планирования концепции, идеи и основные принципы пространственного развития, содержащиеся в официальных планах, во многом схожи. Например, идея сохранения открытых пространств недалеко от основных городских районов с помощью ограничительной политики имеет важное значение во всех странах. Идея «зеленого пояса» вокруг Стокгольма и «зеленое сердце» между крупными городами Рандстада являются яркими примерами. Строительство городов-спутников в целях сдерживания разрастания городов также продвигается во всех трех странах.

Анализ опыта пространственного планирования в западных странах свидетельствует о том, что, во-первых, необходим комплексный подход: рыночный механизм должен действовать, но в рамках, устанавливаемых целевыми программами развития; во-вторых, результаты государственного вмешательства зависят от правильности постановки целей и выбора объектов регулирования. Рассмотрение зарубежных подходов к организации систем пространственного планирования позволяет по-новому взглянуть на положение дел в России и, возможно, перенести, адаптировав, некоторые черты в нашу практику.

Глава 3. Возможности и направления использования лучших практик пространственного планирования в условиях России

3.1. Пространственное планирование в России: опыт и проблемы

Пространственное планирование в России отличается от западноевропейского быстро меняющимися экономическими, организационными и политическими условиями, более низким уровнем доверия населения к власти и более короткой историей пространственного планирования в условиях рыночных отношений. Также важны особенности пространства страны, такие как наибольший в мире размер территории, широчайшее разнообразие природных и экономико-географических условий, ментальность населения, неравномерность социально-экономического развития и уровня жизни. Более того, пространственное развитие страны осложняется ее сырьевой специализацией в мировом и региональном разделении труда. Россия обладает огромным потенциалом для успешного развития, но только при условии рационального использования всех имеющихся ресурсов. Управление такой территорией немыслимо без государственной поддержки и продуманного стратегического пространственного планирования.

Система планирования в СССР имела четкую иерархическую структуру и декларировала необходимость применения комплексного подхода к управлению развитием территории, однако в реальности ориентация была на отраслевые приоритеты, а не на территориальные. В основном, планирование было направлено на равномерное распределение экономической деятельности и осуществлялось для размещения производительных сил, развития военно-промышленного комплекса и освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Очень важным считалось научное обоснование оптимальности выбора местоположений для планируемых объектов, широко использовались математические методы и модели. Уникальным опытом, не утратившим своего значения, можно назвать разработку Генеральной схемы размещения производительных сил страны [21, 29, 57].

Эффективность системы проявлялась в ускоренном жилищном строительстве, мощной инфраструктурной и производственной базе, освоении заполярных территорий и широком применении научных исследований. Сложившаяся пространственная организация полностью соответствовала социально-экономической политике планового ведения хозяйства [29]. Вместе с тем, можно назвать оторванность идеальных планов от жизни, экономическую сложность их реализации, отсутствие участия общественности в процессе планирования и, таким образом, недоучет общественных интересов.

В целях планирования пространственного развития страны создавались различные документы на трех уровнях управления: союзном, республиканском (уровень союзных республик), административно-территориального деления союзных республик (автономные республики, края и автономные области, области и автономные округа, города республиканского подчинения) [76].

После распада Советского Союза, упразднения структуры Госплана и появления рыночных отношений, планирование развития территорий было фактически отменено. Сложилась ситуация, когда старая система территориального планирования уже не работает, а новая ещё не создана. Законодательство в данной сфере разрабатывалось очень медленно, на практике возник нормативный вакуум, что привело к хаотичным изменениям в структуре российских городов и трансформации пространственной организации страны в целом [11].

Поскольку рыночные экономические отношения не формировались между городами, вся сеть расселения, которая была создана для Советского Союза, а не для независимой России, оказалась очень уязвимой к системным изменениям. Н. В. Киносьян отмечает, что основная проблема регионального развития России – это даже не отсутствие инфраструктуры между городами, а то, что сами города не должны быть там, где они построены [128]. По А. И. Чистобаеву, следствием отсутствия разработок в области управления развитием территорий явились: деградация сельскохозяйственных земель, неконтролируемое дачное строительство без необходимых социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, значительный износ инженерных сетей [76].

Только в 1998 г. был принят Градостроительный кодекс РФ, во многом ориентированный на западную практику и создавший общие рамки для территориального планирования. Он был направлен на планирование землепользования, решение экологических вопросов и устойчивого развития, на увеличение роли участия общественности в процессе планирования. Однако этот кодекс не во всем последовательно определил права и обязанности участников процесса. Перенос зарубежной практики не принес ожидаемых изменений, и стало ясно, что такой подход не приносит желаемых результатов [76, 147].

В 2004 г. была принята новая редакция Градостроительного кодекса РФ, в большей мере отвечающая ожиданиям профессиональных планировщиков и застройщиков, но тем не менее впоследствии потребовавшая внесения множества поправок. Впервые в российской практике в правовое поле была введена документация территориального планирования.

По мере становления местного самоуправления и рыночных реформ начала складываться новая система взглядов на процесс планирования на основе соблюдения принципа баланса интересов и установлении системы партнерства власти, бизнеса и местного сообщества. Жесткое централизованное планирование стало сменяться на стратегическое и индикативное, потребовалось обеспечение взаимодополняемости государственного регулирования пространственного развития и саморегулирования на основе рыночных механизмов, совершенствование системы расселения и определение перспективной территориальной структуры экономики.

Целевая функция пространственного планирования состоит в разработке стратегии устойчивого пространственного развития, предполагающего создание благоприятной среды обитания, достижения баланса экономических, социальных и экологических интересов [49]. Пространственное планирование в России, состоящее ранее из стратегического и территориального и предполагающее подготовку самостоятельных документов, имеющих определенные сопряжения [77], после принятия в 2014 г. закона о стратегическом планировании становится единым процессом.

Постепенно стали усиливаться тенденции поляризованного развития, которые означают стягивание населения и концентрацию экономической деятельности в нескольких центрах при увеличении внутрирегиональных контрастов и деградационных процессов на периферии. С одной стороны, появляются многофункциональные зоны с высоким социально-экономическим и демографическим потенциалом роста, с другой – обширные депрессивные территории. Возрастают миграции с востока страны на запад, растет городское население, обостряются экологические проблемы. Таким образом, постоянно конкурируют два видения пространственной организации страны: «выравнивающее» и «поляризованное» развитие. Первое предполагает сокращение экономического неравенства и развитие периферий, второе стимулирует рост в наиболее развитых регионах и опирается на экономическую рациональность.

Получается, что в новых условиях государство стремится содействовать развитию в наиболее перспективных регионах. В резком контрасте с принципами, используемыми советскими планировщиками, которые пытались удерживать сельское население и сдерживать рост крупных городов, российские планировщики делают наоборот – способствуют их росту и пытаются «объединить» города среднего размера в агломерации даже там, где агломерационные процессы не очевидны. Такой подход основан на понимании, что только крупные города являются основными источниками национального экономического роста и могут обеспечить условия, необходимые для модернизации и инноваций. Городской агломерационный эффект все более рассматривается как фактор рождения нового знания, инновационных фирм, как аттрактор талантов [33].

С другой стороны, как пишут Н.Ю. Замятина и А.Н. Пилясов [33], если производительность труда работника агломерации выше, чем на периферии, нет оснований тормозить дальнейший рост агломераций, но нужно научиться преодолевать издержки скученности современными инструментами градостроительной, городской налоговой, земельной и транспортной политики. Также авторы отмечают, что на смену поляризации «город – деревня» приходит поляризация «крупногородские центры – периферия».

Новые пространственные приоритеты означают важное изменение, поскольку государство стремится создать благоприятные условия для инвестиций. Новое планирование развития осуществляется не только через традиционные пространственные иерархические структуры, унаследованные от СССР, но и также с помощью новых институционально-территориальных форм многоуровневого управления, которые обходят существующие административные отношения и переступают через существующие административные границы, а также создают специальные режимы инвестиций и строительства для отдельных территорий. Поэтому пространство разделяется не только по уровню экономического развития, но и политического внимания, что может проявляться, например, в специальных субсидиях или особом налоговом режиме (инновационные территориальные кластеры, территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, промышленные кластеры и индустриальные парки). Кроме того, региональные органы власти и городские администрации начали создавать имидж своих территорий через сити-брендинг и стали активными игроками в привлечении капитала. Все эти процессы происходят на фоне перехода российских городов от индустриального к постиндустриальному развитию.

Что касается государственных органов, которые занимаются вопросами развития территорий, еще недавно документы территориального планирования разрабатывались под эгидой Министерства регионального развития РФ, документы стратегического планирования – Министерства экономики РФ [63]. С 2014 г. данной деятельностью занимается Департамент стратегического и территориального планирования Министерства экономического развития, в связи с подписанием Указа Президента РФ об упразднении Минрегиона России. Однако, после устранения «двойного подчинения» территориального планирования, разрыв между социально-экономическим и физическим содержанием единого планировочного процесса еще более усилился, поскольку градостроительное зонирование и планировка территории остались в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [41].

Пространственное планирование в России регулируется, в основном, Градостроительным кодексом РФ (Федеральный закон РФ от 29.12.04 №190 – ФЗ, далее ГрК РФ) [1] и Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон РФ от 28.06.2014 № 172 – ФЗ) [6]. Также при планировании учитываются Земельный Кодекс РФ, Водный Кодекс РФ, Лесной Кодекс РФ, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия и др.

Градостроительный кодекс РФ определяет территориальное планирование как «планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий». Как и во многих странах ЕС, территориальное планирование осуществляется на национальном (федеральном), региональном (субъектов Федерации) и локальном (муниципальном) уровнях. Законом предусматривается информационная открытость и публичное обсуждение градостроительных проектов, определяются типы и назначение градостроительной документации, а также органы, ответственные за планирование, устанавливается порядок контроля над реализацией планов и решений.

Закон № 172 – ФЗ был принят, чтобы создать единую комплексную систему документов стратегического планирования, взаимоувязанную с системой территориального и бюджетного планирования. В нем систематизированы основные понятия и определены иерархия управления и принципы системы государственного стратегического планирования, таким образом вводя в российскую действительность механизм пространственного планирования. Принципы стратегического планирования – принцип результативности, эффективности, ответственности участников, прозрачности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеримости целей и др. Территориальное планирование рассматривается как часть системы стратегического планирования, все документы территориального планирования

должны быть согласованы по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации (рис. 10).

Согласно Федеральному закону РФ № 172 – ФЗ, проекты документов планирования должны быть представлены на общественное обсуждение и размещены в сети Интернет, что повышает роль экспертных сообществ и гражданского общества в целом. Проекты документов планирования должны быть представлены на общественное обсуждение и размещены в сети Интернет, что повышает роль экспертных сообществ и гражданского общества в целом.

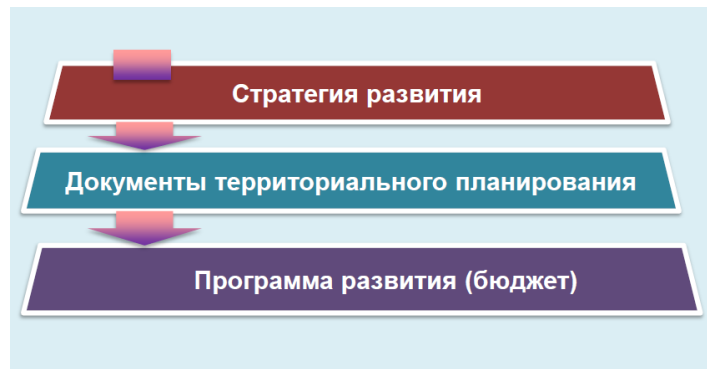


Рис. 10. Интеграция стратегического, территориального и инвестиционного планирования развития территории.

Источник: [86].

Инструментами пространственного планирования являются документы территориального планирования, юридически обязательные для исполнения всеми уровнями органов власти. В них отражается и содержится оценка комплексного развития территории, выработку приоритетов территориального развития, а также совокупность увязанных по ресурсам, срокам и потенциальным исполнителям мероприятий, направленных на достижение намеченных целей территориального развития планируемой территории в соответствии с установленными временными этапами [1].

Основные решения документов территориального планирования включают в себя: 1) разграничение земель различного назначения (категорий земель), 2) функциональное зонирование территории; 3) размещение объектов регионального и местного значения; 4) трассы основных транспортных и инженерных коммуникаций;

5) территории объектов культурного наследия; 6) зоны с особыми условиями использования территорий.

На уровне государства в 2008 г. был принят стратегический документ «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» («Стратегия 2020») в виде ряда рекомендаций с минимальным присутствием территориального аспекта [69]. Также разрабатываются схемы территориального планирования РФ по разным областям деятельности (федеральный транспорт, оборона страны и безопасность государства, энергетика, высшее образование, здравоохранение). Однако, общие установки федерального уровня, ориентированные на переход страны к устойчивому развитию, не получают необходимой конкретики в региональных и муниципальных документах.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается подготовка принципиально нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, – Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия), призванной стать «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на территорию, оценить сложившуюся систему расселения в РФ, дать предложения по ее гармонизации.

Практическую взаимосвязь между документами уровня РФ призвана обеспечить Стратегия пространственного развития Российской Федерации, занимающая центральное место в системе планирования и определяющая приоритеты, цели и задачи регионального развития, а также предлагающая пути совершенствования системы расселения в комплексе с приоритетами размещения производительных сил [86]. Данный документ – основа для разработки и корректировки других документов пространственного планирования, он создает правовую основу для формирования системы планирования в России [32, 43]. Стратегия разрабатывается применительно ко всей территории страны с детализацией ее положений в разрезе субъектов РФ [167]. Она должна включать в себя анализ особенностей и проблем пространственного развития страны принципы и приоритеты, цели и задачи, сценарные варианты, показатели пространственного

развития, этапы реализации, механизмы достижения установленных приоритетов и целей пространственного развития России.

Деление страны на восемь макрорегионов, юридически оформленных в качестве федеральных округов, является чисто административным, создано ради осуществления вертикали государственного управления. Градостроительным кодексом РФ для этих территорий не предполагается разработка схем территориального планирования, однако такая деятельность приветствуется научным сообществом. В то время как стратегии социально-экономического развития разработаны для каждого федерального округа до 2020 г., они выполнены в виде рекомендаций и не имеют обязательного характера. Формально они указывают направления, на основе которых будут приниматься схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации. Учреждение федеральных округов позволило принимать решения в новом масштабе, соразмерном европейским регионам, т.е. проявляется сближение подходов к управлению территориальным развитием. Их можно назвать новым объектом государственного управления, что подкреплено наличием у них стратегий социально-экономического развития. По-видимому, этот уровень должен быть введен как промежуточный между федеральным и региональным уровнями, учитывая огромные размеры территории РФ, большое число и многообразие входящих в нее субъектов.

На региональном уровне разрабатываются схемы территориального планирования субъектов РФ в виде одного или нескольких документов для всей территории или ее частей.

На муниципальном уровне разрабатываются схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы городских и сельских поселений, генеральные планы городских округов.

Кроме того, для целей градостроительного зонирования разрабатываются правила землепользования и застройки, градостроительные регламенты, проекты планировки территории, проекты межевания территории, градостроительные планы земельных участков. А.И. Чистобаевым, О.В. Красовской и С.В. Скатерщиковым

представлено подробное описание и дан анализ действующих документов планирования [83].

Таким образом, основой принятия управленческих решений в сфере пространственного планирования лежит целый комплекс градостроительной документации, [156]. За прошедшие после принятия Градостроительного кодекса РФ более десяти лет назад были разработаны почти все предусмотренные им документы территориального планирования (рис. 11).



Рисунок 11. Иерархия документов территориального планирования в России.
Источник: [86].

Генеральный план определяет долгосрочное развитие города и планирует социальную, экономическую, градостроительную и другие виды деятельности с учетом пространственной привязки; в нем выделяются функциональные зоны различного назначения (жилого, общественного, производственного, рекреационного), выявляется природно-ресурсный, экономический, социальный, ландшафтно-рекреационный потенциал территории, предлагаются варианты социально-экономического развития и совершенствования транспортно-инженерной инфраструктуры, рассматриваются экологические проблемы и пути их решения [29].

Генплан рассматривается как документ стратегический, определяющий цели, задачи и параметры перспективного развития.

В России создается *Федеральная государственная информационная система территориального планирования* и развивается до трехуровневой информационно-аналитической системы управления развитием территории. Эта система позволит обеспечить предоставление исходных данных, информации о современном состоянии территории и правовых ограничениях. В автоматическом режиме она сможет искать все возможные предложения по оптимальному развитию территорий, сокращать сроки подготовки документов, обеспечивать публичность всех принимаемых решений и устранять многочисленные административные барьеры, возникающие при согласовании документов территориального планирования [19, 86].

Что касается *международного сотрудничества в проектах пространственного планирования*, то, как пишет Г.М. Федоров, в последнее десятилетие оно не отмечается большим прогрессом. Россия участвует в программе «Видение и стратегия развития в регионе Балтийского моря»), координирующей деятельность 11 стран-участниц в сфере пространственного планирования в целях содействия устойчивому развитию региона Балтийского моря и укрепления его транснациональности [47]. Отмечается, что участие РФ в международных проектах пространственного планирования недостаточно и сильно отстает от европейского опыта, хотя оно было бы полезно для российских приграничных регионов [64]. Тот же автор утверждает, что сейчас не ведется даже учет документов территориального планирования, разработанных регионами соседних стран, однако научным сообществом выявлены и продолжают изучаться многие возможности разработки и реализации совместных планов пространственного планирования субъектов Северо-Запада РФ с регионами соседних государств. Впоследствии эти приграничные субъекты РФ могут стать лидерами в разработке совместных планов стратегического и территориального планирования. С другой стороны, существуют примеры, когда опыт России в пространственном планировании интересен за рубежом, например, на Кубе [105].

Проблемно-программная ситуация в пространственном планировании.

Несмотря на то, что история решения проблем территориальной организации общества и опыт разных стран имеют значительные различия, в целом многие страны в процессе пространственного планирования стремятся решить схожие проблемы: неравномерность социально-экономического развития, разрастание городов, сегрегация, активная автомобилизация, конфликты интересов различных участников процессов планирования, быстро устаревающее законодательство. Специфическими проблемами, характерными для некоторых стран, можно назвать недостаточность и устаревание жилья и инфраструктуры, сокращение населения в моногородах, запустение сельской местности, ухудшение экологической ситуации, недостаточно комфортная и безопасная городская среда. В России пространственное планирование осложняется масштабом страны, историей расселения и градостроительной практики, а также отсутствием в 1990-е гг какого-либо планирования.

О том, что в системе территориального планирования в России имеются острые проблемы, неоднократно отмечалось в научной литературе [50, 51, 83, 90]. Современные проблемы в этой области появились с момента перехода к рыночным отношениям, когда перестали работать отлаженные механизмы и нормативы плановой экономики, была практически прекращена научная деятельность в области градостроительства. Следствием такой ситуации явилось возникновение целого ряда проблем.

1. Отсутствие единства и комплексности, недостаток координации.

1) отсутствие комплексного подхода к организации территорий с учетом экономических, социальных и экологических факторов; 2) отсутствие документа территориального планирования на уровне РФ, определяющего принципиальные положения по устойчивому пространственному развитию, как важнейшего условия обеспечения национальной безопасности. Все это приводит к рассогласованности планирования на разных уровнях управления.

2. Устаревшая организационная структура управления, несовершенство подходов и методики.

1) Несовершенство организационной системы в процессе разработок документов территориального планирования; 2) отсутствие или неполнота методик, четко установленных инструкций, рекомендаций для разработки документов; 3) неоднозначность терминологии; 4) сложность практической реализации решений о совместной подготовке документов; 5) сложность координации многочисленных документов даже в условиях электронной обработки информации; 6) отсутствие качественного мониторинга и оценки реализации документов территориального планирования.

3. Несовершенство нормативно-правовой базы.

1) Неустоявшаяся и несоответствующая требованиям времени нормативно-правовая база; 2) несогласованность документов территориального планирования с документами стратегического планирования.

4. Проблемы в практике планирования.

1) Устаревшая практика планирования; 2) на уровне субъектов РФ пространственным планированием в большинстве случаев занимаются органы архитектуры и градостроительства; 3) излишне бюрократические процедуры согласования документов территориального планирования; 4) низкое качество разрабатываемых документов; 5) недостаток профессиональных кадров; 6) сложность получения исходных данных и качественных картографических материалов; 7) недостаточное вовлечение экспертного сообщества, бизнеса и населения в процессы планирования; 8) недостаточная координация работ по подготовке документов; 9) отсутствие прозрачности; 10) конфликт градостроительных ценностей и принципов с частными экономическими интересами.

Особенно часто исследователи обращают внимание на недостатки федерального уровня территориального планирования: отсутствие Градостроительной доктрины РФ, где юридически были бы закреплены базовые принципы пространственного развития страны. Как отмечалось выше, в Финляндии, Швеции и Нидерландах такие документы разработаны и широко применяются. Разработки территориального планирования нельзя считать системой, пока в них

отсутствует интегрирующий документ федерального уровня, задающий параметры стратегии и взаимоувязанного развития.

Учитывая масштаб территории РФ, необходимо ввести дополнительный уровень территориального планирования, а именно Федеральных округов, что позволило бы осуществить необходимую плавность перехода территориального планирования от федерального уровня к субъектам РФ. Можно отметить и проблему соподчинения и согласования интересов субъектов РФ и муниципалитетов, вследствие чего обостряются проблемы отношений не только регионов и Центра, но и межрегионального взаимодействия, поскольку в настоящее время регионы России конкурируют между собой [68, 90].

Для уровня локальных территорий характерны такие проблемы, как экономическая несамостоятельность и зависимость местного самоуправления от органов государственной власти; разрыв между формально закрепленными за органами местного самоуправления функциями и реальными возможностями их осуществления; недостаток финансирования местного самоуправления.

А. И. Чистобаев в своей статье подчеркивает актуальность вопроса о сопряженности и синхронности разработки документов, когда они разрабатываются в различные сроки и различными коллективами. Необходим единый комплексный документ, сопряженный по целям, задачам, принципам и методам разработки. Кроме того, в сложившихся условиях разрабатываемые документы далеко не всегда выполняют предназначенные им функции. Это объясняется низким качеством разрабатываемых документов и неумением или нежеланием управленцев придерживаться их. Управленцы часто не имеют необходимой подготовки и практического опыта разработки прогнозов, концепций, программ [75]. Более того, если этого не требуют «сверху», чиновники не заинтересованы в разработке документов планирования, поскольку при их отсутствии невозможно проконтролировать выполнение намеченных целей и конкретных мероприятий.

Отсутствие в переходный период к рынку четкого видения того, как города должны расти, было использовано частными девелоперами и теперь муниципальным властям трудно обслуживать хаотически застроенные городские районы. Правила

планирования и зонирования в значительной степени игнорировались частными компаниями и разработчиками, незначительные штрафы их не останавливали.

С течением времени частные инвесторы начинают понимать, что качественное городское планирование может улучшить конкурентоспособность их продукции и, в конечном счете, увеличить прибыль. Именно поэтому необходимо, чтобы посредством документов планирования можно было восстановить контроль над городским развитием и прекратить незаконное строительство. Качество архитектурной среды становится одним из главных факторов в глобальной конкуренции для привлечения внимания инвесторов [151]. К сожалению, общественное мнение мало влияет на принятие решений нашими городскими правительственными чиновниками, которые продолжают допускать разрушение исторических зданий и изменений архитектурного облика городов.

Для решения существующих проблем необходимо создание эффективной системы пространственного планирования, совершенствование нормативно-правовой базы, повышение ответственности за результативность работы лиц, принимающих решения. Важно отладить обучение кадров, разработку методик, инструкций, рекомендаций и механизмов их реализации. Самое главное – нужна разработка комплексных взаимоувязанных документов территориального планирования высокого качества с участием различных стейкхолдеров и гражданского общества. Кроме того, создание системы пространственного планирования в РФ должно учитывать современные проблемы пространственного развития страны и практики планирования.

Несмотря на социально-экономические и политические изменения, нынешнее городское планирование в значительной степени зависит от советской традиции планирования. Характерной его чертой является то, что традиционные инструменты планирования землепользования, отраслевого планирования инфраструктуры и финансового управления по-прежнему вложены в планировочное законодательство и практику. С точки зрения архитектуры и городского дизайна, постсоветская Россия испытала огромный приток практики планирования, политики и моделей городского

дизайна. Тем не менее эти процессы не привели к европеизации или интернационализации российского городского ландшафта.

В том, что касается участия общественности, влияние советского планирования остается сильным и возможностей реального участия в пространственном планировании мало. Общественные слушания, хотя и требуются по закону, имеют небольшой эффект или вообще не оказывают влияния на процесс планирования. Это лишь еще раз подтверждает, что теория и практика сильно отличаются.

Оценка текущего положения пространственного планирования в России в классификации европейских систем планирования. Если применить типологию европейских систем пространственного планирования к России, то можно определить, что преобладают регионально-экономический подход, поскольку правительство играет важную роль в планировании развития территорий, которое ориентировано на достижение социальных и экономических целей, снижение региональных диспропорций. Особое внимание требуется к проблемным территориям, что обусловлено размером территории и множеством региональных проблем, а также управлением землепользованием, поскольку в планах развития, особенно на местном уровне, центральным элементом является функциональное зонирование территории и землепользование.

Городской дизайн, ориентированный на комфортность проживания человека, только начинает набирать популярность. Вырисовывается иерархия планов от национального до местного уровня, в которой первостепенное значение имеет региональный уровень. Схемы территориального планирования субъектов РФ стремятся к использованию комплексного подхода и учету принципов устойчивого развития, однако на федеральном уровне пока нет плана пространственного развития, охватывающего всю страну, хотя его издание предписано законом. Координация политик, имеющих территориальный эффект, все еще не налажена.

Итак, если сравнивать нормативно-правовые базы Финляндии и Швеции с российской, то они, первые, имеют более простую и ясную структуру. В Голландии механизм взаимодействия документов и органов планирования хорошо отлажен. Процессы планирования в этих европейских странах проходят быстрее и в более

современной манере, с широким использованием электронного документооборота, возможностей сети Интернет и участием общественности. В то же время российские нормы более лояльны, например, к внешнему виду жилых домов, в отличие от Финляндии и Швеции, где это четко регламентируется. В российской системе пространственного планирования, как и в финской, используется принцип иерархии, однако в сравнении с Финляндией, Швецией и Нидерландами, где отношения всех уровней власти построены на принципах партнёрства, взаимодействие между уровнями власти не налажено. Отличительной особенностью пространственного планирования в Финляндии, Швеции и Нидерландах является и тот факт, что законодательно устанавливается ведущая роль муниципалитетов в планировании, а в России – государственной власти.

3.2. Возможности внедрения лучших европейских практик в пространственное планирование в РФ

Наибольший интерес представляет опыт городского и пространственного планирования в странах, в которых система планирования способствует созданию устойчивого городского развития. К этим странам относятся Финляндия, Швеция и Нидерланды, где планирование имеет долгую историю, сильные традиции и плодотворную передовую практику. Во многих странах происходит переосмысление роли государства и гражданского общества в пространственном планировании и городском развитии. Идеи равенства, социальной справедливости, диалога, широкого участия граждан оказывают влияние на существующее понимание сути и процесса планирования [133].

Считается, что планирование должно исходить из достаточно глубокого понимания разнообразных процессов и обширных знаний в экологической, экономической, технологической и социальной сферах [81, 91]. Возможно, именно здесь наиболее ощутимо преимущество участия большого числа действующих лиц. Необходимость постоянного обсуждения политики планирования, консультаций и переговоров с партнерами по процессу планирования ведет к широкому

взаимообмену знаниями, давая возможности всем участникам накапливать новые знания и совершенствовать навыки. Структурная организация знаний, т.е. соединение знаний, получаемых из различных источников, дает новые знания. Чем больше людей, представляющих различные дисциплины и слои общества, будет принимать активное и конструктивное участие в территориальном развитии, тем выше вероятность реалистичного и, как следствие, успешного планирования такого развития.

Во всех странах ЕС развитие систем пространственного планирования движется в сторону открытости и гибкости, граждане превращаются из пассивных потребителей в активных участников процессов принятия управленческих решений, т.е. происходит попытка перехода от бюрократической закрытой системы планирования к совещательной и интерактивной, включающей в себя множество участников, вертикальные и горизонтальные связи. Таким образом, вовлечение населения обеспечивает легитимность планирования.

Основные преимущества многосторонней коммуникации для всех участников процесса заключаются в повышении качества принимаемых решений и планов развития, соблюдении баланса между общественными и частными интересами в разрешении конфликтных ситуаций, пока они не приняли критического характера. Региональные и городские власти имеют возможность глубже понимать социальный контекст и повысить уровень доверия горожан, их лояльности. Жители реализуют лидерский и творческий потенциал, изменяя свое место жительства к лучшему, получают адекватную систему реагирования на их потребности и проблемы; у них воспитывается гражданское самосознание и ответственность за будущее страны, региона, города. Бизнес проводит поиск возможностей влияния на процесс принятия решений и выработки направлений политики, ищет поддержку в применении лучших практик и технологий.

При всех очевидных преимуществах множество консультаций, необходимость рассмотрения предложений и замечаний, тщательный анализ полученной информации несут финансовые и временные издержки. Определенные трудности представляет достижение разнообразия участников, их оптимального состава, а также возрастающая сложность и объем работы планировщиков.

В целом, в европейских странах на данный момент оптимальной считается система, в которой главным разработчиком стратегий и планов развития является городская власть, широко привлекаются внешние эксперты и консультанты, представители бизнеса и общественности, а также жители планируемой территории и все остальные заинтересованные лица.

Интерес к странам ЕС, как к источнику «вдохновения» или «лучшей практики», можно объяснить достигнутым уровнем экономического развития, развитой инновационной политикой, высоким уровнем жизни населения и экологически благоприятной средой обитания на фоне ведения активной региональной политики, поддерживающей развитие конкурентных преимуществ регионов. Пространственное планирование все в большей мере становится одним из инструментов региональной политики, усиливает свою роль в развитии стран и регионов. Рассмотрение конкретных примеров поможет понять, как разные культурные, исторические, правовые и административные условия влияют на практику пространственного планирования.

Лучшие практики Финляндии. Вовлечение населения в планирование. К условиям нашей страны больше всего «приближена» финская система городского планирования. Она так же достаточно сильно централизована и оставляет не так много возможностей для участия общественности, хотя это и прописано в «Законе о землепользовании и строительстве» [117, 132]. Несмотря на то, что планирование всегда осуществлялось «для» граждан, степень, с которой оно осуществляется «с» гражданами, претерпевает сильные изменения [125]. Отмечается, что обсуждение планов сегодня значит больше, чем сами планы. Восприятие гражданами своей роли в обществе меняется в плане чувства ответственности за то, что происходит в их стране, городе и ближайшем окружении, а также в том, что общество от них ожидает. За последние несколько лет общественная деятельность заметно возросла и принимает различные формы: от партизанского садоводства с целью озеленения определенных городских участков и появления уличных ресторанов в обход бюрократических процессов до самостоятельно выдвинутых инициатив городского

планирования и возрождения местного сообщества. Это особенно заметно в крупных городах, в частности, в Хельсинки [101].

В разных городах Финляндии используются разные методы участия [65]. До сих пор во многих городах доступны только публичные слушания и письменные обращения, которые уже считаются неудобными, но формально обязательными [124]. Но даже к ним доступ в некоторых городах ограничен, например, в Вантаа, а в некоторых, например, в Тампере, двери открыты для всех [94]. По большей части это зависит от политической воли глав городов. Получает распространение широкий спектр таких методов, как семинары, мастер-классы, дискуссионные сессии, круглые столы, участие через обучение (лекции), интернет-опросы, краудсорсинговые платформы, однако привлечение различных групп участников все же недостаточно. Личное присутствие в определенном месте в определенное время сужает число участников.

Весомым критерием в эффективном двустороннем взаимодействии является обеспечение свободного доступа к информации о планировании развития территории. Во многих муниципалитетах Финляндии в каждый дом присылаются красочные буклеты о планируемом развитии территории, содержащие информацию о проектах, времени и месте публичных слушаний. Проекты с целью получения мнений и отзывов могут выставляться на всеобщее обозрение в помещении департамента городского планирования, в университете, на официальном сайте, а зачастую в непосредственной близости от планируемой территории, например, в библиотеке [158].

Положительной практикой считается обеспечение участия с самого начала процесса планирования. Лучшие из полученных идей используются в качестве отправной точки для планирования. Другими словами, работа идет не над готовым документом, как это часто бывает в России, а начинается с определения проблем территории и возможных направлений ее развития.

С точки зрения применения передовых практик и технологий, интересен пример разработки Городского плана Хельсинки. План продвигает концепцию компактного города в ответ на ожидаемое увеличение численности населения на 250 тыс. чел. к 2050 г. [124]. На начальном этапе утверждается рабочая программа, регламент участия

и оценки и концепция развития города до 2050 г. На каждом этапе планирования любые заинтересованные горожане могут принять участие во время определенных консультационных периодов, в зависимости от этапа используются различные методы участия. Для информирования широкой общественности проводятся тематические семинары, при создании проекта плана наиболее активные и компетентные горожане участвуют в творческих мастерских.

Особую ценность представляет масштабный опрос населения с использованием сети Интернет, с которого начался этап разработки плана. В короткие сроки были охвачены разные возрастные категории населения, группы по ценностям и интересам, например, автолюбители и собаководы, в целом значительно увеличено число участников по сравнению с традиционными методами. Собранные данные были преобразованы в высококачественную информацию – актуальную, точную и конкретную по размещению на территории. Жителям предлагалось в течение месяца отмечать на интерактивной карте конкретные площадки и маршруты в соответствии со специально разработанными вопросами о строительстве нового жилья и офисов, обязательном сохранении территорий в текущем виде, улучшение состояния рекреационных территорий, пешеходных и велосипедных маршрутах и др. Воспользовались этой возможностью 3745 жителей, отметив 32989 локаций на карте. Хотя это и меньше 1% населения Хельсинки, значительно расширилось число участников, обычно достигаемое при личном участии. Основные результаты были опубликованы в виде онлайн-отчета и сформулировали исходные данные для дальнейшего планирования [124].

С одной стороны, такой подход позволил собрать множество мнений по оценке существующей ситуации и по перспективному развитию города, что повысило качество комплексного анализа территории, позволило понять ожидания людей и, возможно, предотвратит конфликтные ситуации на следующих этапах планирования. С другой стороны, он привел к огромной работе по анализу новых данных в условиях еще не развитого для этого программного обеспечения и малого опыта работы проектировщиков с такими данными.

Конечно, широкое участие общественности не ограничивается Северной Европой, а происходят по всему миру в различных масштабах, на разных скоростях и с разными приоритетами [101]. Москва и Санкт-Петербург тоже развивают электронные способы взаимодействия с горожанами. В целом, использование современных информационно-коммуникационных технологий, таких как Интернет-портал, интерактивные карты и мобильные приложения, становится основой самоуправления в крупных городах.

Рассмотрев современное состояние и тенденции развития в вопросе вовлеченности населения в процессы планирования за рубежом, можно обратиться к российской практике в данной сфере, которая пока еще только зарождается.

По Градостроительному кодексу РФ, публичные слушания являются единственной обязательной формой участия граждан в обсуждении документов градостроительной деятельности. Существуют и необязательные формы участия граждан, такие как собрания, конференции и опросы граждан, а также их обращения в органы местного самоуправления, но используются они крайне редко. Главным методом участия в области планирования развития территорий остаются публичные слушания, однако считается, что это управляемая бюрократическая процедура, направленная в основном на отторжение «неудобных» мнений граждан. Большинство проектов, по-прежнему, делается в интересах кого угодно, только не жителей, то есть ни о каком поиске консенсуса речь не идет. Из-за невозможности населения принять участие до начала планирования или на его ранних стадиях, интересы жителей представляют различные ветви власти, но, как показала практика, видение перспектив развития города у населения и власти, на которую оказывают влияние лоббисты, коррупционеры и застройщики, часто не совпадает. Например, многие москвичи лишились скверов из-за проведения уплотнительной застройки.

Существуют сложности привлечения населения, объясняемые дефицитом доверия к политикам и институтам государства, низкой гражданской активностью, отсутствием интереса к общегородским проблемам, культуры участия. В отличие от европейцев, многие россияне не верят, что чиновники учтут их мнение. Но самым главным препятствием в диалоге между представителями власти и гражданского

общества является закрытость информации, ее сугубо профессиональная направленность и специфика, так как в обязательную экспозицию для публичных слушаний по Градостроительному кодексу РФ не входят ни макеты, ни схемы существующей застройки ни краткая текстовая информация, написанная доступным языком.

Показательным примером является широко известный опыт публичных слушаний по Генеральному плану Москвы, когда после пяти лет работы над документом был отведен всего один день на публичные слушания и было получено 75 тыс. замечаний, из которых только одна треть относилась к рассматриваемым вопросам. Сложный язык документов, огромный объем текста и отсутствие наглядных материалов вкупе с недостаточными знаниями горожан привели к таким результатам. А увеличение территории Москва в 2,4 раза через два года после принятия такого долгосрочного документа вообще поставило под вопрос его актуальность. Аналогичная ситуация возникла в Санкт-Петербурге (прил. 7) в связи с проектированием г. Южный, непосредственно примыкающего к городской черте. Идя навстречу запросам населения, власти города провели так называемую экологическую экспертизу, однако специалисты в составе экспертов отсутствовали. Дело было передано в суд, но результаты рассмотрения дела неизвестны.

Анализ развития вовлеченности населения в процессы планирования в России показал, что, хотя существуют законодательно установленные возможности участия, они не используются в полной мере и реализуются формально. Происходит это, в основном, потому что не развиты демократические традиции и отсутствует культура участия у населения, а также перед заинтересованными гражданами встает множество преград со стороны властей. В этом свете опыт стран ЕС поучителен.

Можно дать следующие *рекомендации* по совершенствованию методов участия в планировании: шире информировать и вовлекать население в диалог до начала процесса планирования и по его ходу, обеспечить прозрачность планирования, дать возможность широким слоям населения, особенно молодежи, быть услышанными, осуществить поиск и популяризацию новых эффективных каналов коммуникации, таких как социальные опросы, Интернет, мастер-классы, семинары, участие через

обучение, проводить публичные слушания на удобной для жителей площадке, используя доступные объяснения и наглядную и доходчивую визуализацию, таким образом, сочетая онлайн- и оффлайн-инструменты. Речь идет не об одноразовых акциях, а о масштабной планомерной систематической работе, которая требует глубоко продуманных эффективных управленческих решений.

Тенденции в развитии практики планирования. В Финляндии предпринимаются попытки развить стратегическое пространственное планирование. Это объясняется тем, что существующая система планирования часто воспринимается как слишком формализованная и недостаточно гибкая для эффективного планирования, в основном, из-за высоких требований к процедуре планирования, а именно, к комплексному обследованию территории и ее оценке, а также длительных процедур участия, что приводит к высоким финансовым и временным затратам. Комплексный, всеохватный характер большинства планов землепользования вступает в противоречие со все более ограниченными ресурсами, поэтому процессы планирования оптимизируются посредством создания новых неофициальных инструментов стратегического пространственного планирования.

Примерами могут быть тематические генеральные планы, мастер-планы, стратегические схемы, схемы развития, структурные планы и другие [131, 133]. При их разработке используются специальные «фабрики мысли», «живые лаборатории», расширенные сети взаимодействия ключевых представителей власти и стейкхолдеров, работающих над схемами развития, нанимаются опытные консультанты для координации работ, используются новые способы и методы концептуализации и визуализации городских структур и динамики. Тем самым, обходятся формальности системы законного планирования как в отношении процедуры планирования, так и градостроительной документации. Однако использование неформальных инструментов не обязательно исключает широкие, открытые и прозрачные процессы планирования. Напротив, иногда они могут быть гораздо более продвинутыми, чем если бы проводились в соответствии с минимальными законными требованиями. Особенность скорее в том, что в

неформальных процессах именно планировщики и представители власти принимают решение о степени и широте участия заинтересованных сторон.

В целом, все эти новые инициативы, практики и инструменты в планировании не заменили законную систему, но служат существенным дополнением к ней. Они основываются на государственно-частных партнерствах и часто расцениваются как примеры «нового городского управления», приходящие на смену старым бюрократическим способам. Однако считается, что в какой-то момент они должны войти в законодательно установленную систему планирования [131].

В России общие стратегические цели и принципы развития территорий описываются в социально-экономических стратегиях, инструментами реализации которых должны выступать генеральные планы этих территорий. Однако их эффективность многие ставят под сомнение. Мастер-план находится вне этой системы. Московские власти решили создать рамочный, концептуальный документ как политический договор между горожанами и властью, на основе которого будет подготавливаться вся остальная градостроительная документация. Таким образом, впервые продекларировано понимание необходимости развития города в соответствии с интересами рядовых жителей. К чему такая инициатива приведет, покажет время.

Анализ практики пространственного планирования в Финляндии позволяет сделать вывод, что возможно весьма успешное развитие методов вовлечения населения в процессы планирования, и России следует перенимать положительный зарубежный опыт. Успешность взаимодействия зависит от обеих сторон: готовности властей к диалогу с жителями и инициативы жителей быть равноправными участниками. Необходимо развивать культуру участия и использовать набор различных методов вовлечения населения на разных этапах планирования, чтобы интересы жителей были представлены наиболее полно. Идеально, если бы весь цикл планирования, от комплексного анализа территории к видению будущего, проектированию, реализации и оценке, включал бы в себя официальные и неофициальные инструменты в виде различных планов, цифровые технологии и

использование сети Интернет, а жители могли бы принимать участие с самого начала планировочного процесса.

Генеральный план Хельсинки. Для всего Хельсинки (за исключением района аэропорта Малми и присоединённого к Хельсинки в 2009 г. района Эстерсундом) в 2002 г. принят имеющий силу закона генеральный план, обновляющийся раз в десять лет. Главная цель генерального плана – создание города будущего. Департамент городского планирования отвечает за структурное и урбанистически-визуальное развитие города, а также за планировку города и транспорт. Персонал департамента – почти 280 человек, из которых около трети являются архитекторами, треть – инженеры и треть – прочие сотрудники. Департамент подразделяется на четыре отдела: 1) генерального планирования, 2) застройки, 3) транспортного планирования 4) административный отдел. Деятельностью департамента управляет комиссия по городскому планированию [99]. Генеральный план Хельсинки представлен в приложении 8.

В настоящее время разрабатывается план развития города до 2050 г. Создан сайт, где проводится публичное обсуждение предстоящего развития города, куда можно загрузить фотографии проблемных мест в городе, предложить свои решения. Приоритетом является решение транспортной проблемы и сохранение зеленых зон.

Стратегическое планирование города. Хельсинки развивается как урбанизированный, уютный и компактный по своей структуре город. С помощью планирования создаются условия для достаточно масштабного и качественного жилищного строительства, для возможности оказания услуг населению по месту жительства, а также для снижения зависимости населения от легковых автомобилей путём создания хорошей региональной сети общественного транспорта и удобной инфраструктуры для велосипедистов и пешеходов.

Декларируется обеспечение рационального использования природных ресурсов и сохранение для будущих поколений ценных природных объектов и возможностей для рекреации. Приоритетом является сохранение истории и традиций Хельсинки, а также продвижение инновационных и смелых решений, направленных на развитие привлекательности городской среды. Например, функции торговых портов отошли в

2008 г. из районов Яткясаари и Сомпасаари к новому порту Вуосаари, что открыло строительные возможности в непосредственной близости от центра города.

В настоящее время важнейшей функцией города стала функция креативного центра. Считается, что будущее города – за культурой, дизайном и образованием. Привлечено множество инвесторов из Китая и Индии. Необходимо отметить, что значительная часть пересадок на пути в Азию происходит в аэропорту Вантаа. Вокруг транспортных хабов создается среда высокой концентрации. Земля продается только после разработки мастер-плана, в котором определены высота и другие параметры здания, и проведения конкурса на лучший проект. В отличие, скажем, от Санкт-Петербурга, строится вся инфраструктура, и только после этого земля продается или же дается в лизинг инвестору. Это позволяет сделать систему максимально прозрачной.

Строительные проекты, которые будут осуществляться в столице Финляндии в ближайшие десятилетия, являются одними из крупнейших в Европе. В центре города и на окраинах появятся абсолютно новые жилые и коммерческие территории. Один из проектов – застройка района Остерсундом, находящегося на стыке муниципалитетов Хельсинки, Вантаа и Сипоо. Генеральный план застройки подготовлен совместно тремя муниципалитетами. Из типично сельской местности Остерсундом превратится в компактный городской район малоэтажной застройки нового типа, аналогов которой пока нет в Хельсинки. Новое жилье рассчитано на 65–70 тыс. человек, а деловые помещения – на 10–15 тыс. рабочих мест. Активная застройка не нарушит единения района с природой. В Генеральном плане учтено расположение в данном месте национального парка Сипоонкорпи и мест обитания водных птиц, входящих в охраняемую природную сеть Natura 2000. Еще одним плюсом нового района является эффективная транспортная система. Основным средством сообщения станет метро: появятся шесть станций метрополитена, три из которых территориально будут относиться к Хельсинки, две – к Вантаа и одна – к Сипоо. Одна из станций будет расположена в непосредственной близости от автомагистрали, ведущей из Хельсинки в город Порвоо. Данная перспективная застройка планировалась в соответствии с концепцией полуавтономных районов,

основанной на принципе органической децентрализации. Ее суть заключается в застройке окраин города полуавтономными жилыми районами, окруженными зелеными массивами, но хорошо связанными с центром.

Используемые в Финляндии принципы градостроительства не используются в полной мере в России. Из «спальных» районов и городов Ленинградской и Московской областей жители ездят на работу в центры мегаполисов. Достигнув максимальной численности населения в Европе, Москва продолжает втягивать в себя жителей со всех регионов России. Спроектированный под Санкт-Петербургом г. Южный рассчитан на 150 тыс. жителей. Ответов на вопрос, где будет занято экономически активное население в проекте не содержится.

Лучшие практики Швеции. Экологизация планирования. Швеция считается одним из лидеров среди стран ЕС в области устойчивого развития и проводит активную работу по экологизации своей политики и энергоэффективности строительства, ставит амбициозные экологические цели, в том числе по адаптации к изменениям климата, а также имеет отличную репутацию в работе с другими экологическими проблемами. Не так давно ее усилия в направлении большей экологической устойчивости были вознаграждены: победив в общеевропейском конкурсе, Стокгольм стал первой «Зеленой столицей» Европы в 2010 г. Швеции удается сокращать выбросы углекислого газа, несмотря на относительно крупную перерабатывающую промышленность, необходимость обогрева всей страны холодной зимой и перевозок на дальние расстояния в большой, дисперсно заселенной стране.

Одним из основных аспектов современного образа Швеции как страны, имеющей передовой опыт и внедряющей экологическое мышление и образ жизни среди жителей и продвигающей «зеленые» технологии, является разработка и продвижение комплексного освоения территорий с использованием инновационных технологий при строительстве энергоэффективных зданий на примере флагманских экологических проектов районов городов, рассчитанных на пешехода, а не автомобилиста.

Примером экологически чистого жилищного строительства может служить самый зеленый микрорайон Стокгольма – Хаммарбю Шестада, рассчитанный на 28 тыс. жителей. Старый промышленный район превратился в красивый «город в городе». Почти все жилые дома имеют 5–8 этажей, просторные балконы и террасы, большие окна, плоские крыши, фасады светлых тонов, вид на воду. Они построены из стекла, дерева, стали и камня. Часть квартир и общественный транспорт обеспечиваются энергией биотоплива, солнечных батарей и панелей. Почти все отходы утилизируются или перерабатываются для получения тепла и энергии. Экологическое строительство обходится на 2–4% дороже, чем возведение «незеленых» домов, однако новые квартиры стоят столько же, сколько и в любом другом районе Стокгольма [166]. Вокруг озера проложены дорожки и экодуги, созданы парки. К центру города идет специальная трамвайная линия и бесплатный паром, создана удобная инфраструктура для передвижения на велосипеде. Этот крупнейший градостроительный проект можно считать весьма удачным примером городского планирования.

Другой пример, Королевский порт Стокгольма – застройка стокгольмского района Норра Юргорден – это проект создания новой экологической части шведской столицы и новый образец строительства на принципах устойчивости и охраны окружающей среды, следующий за успехом Хаммарбю Шёстада. К 2025 г. здесь будет построено около 10 тыс. квартир и 30 тыс. офисных помещений, а к 2030 г. полностью прекратят использование невозобновляемых видов топлива [142].

Основываясь на сильной репутации Швеции как экологического лидера в сочетании с государственной поддержкой по продвижению ее бренда, «устойчивый город» стал шведской консультационной услугой для экспорта в другие страны. Особенно полюбилась усовершенствованная концепция устойчивого развития городов, названная «SymbioCity», в Китае, где она применяется в ряде проектов городского развития [119, 140]. Данная концепция явилась источником вдохновения и для других проектов развития городов по всему миру, таких как Буффало-Сити в Южной Африке, Торонто в Канаде, Пуна в Индии; она использовалась и в Европе,

например, в Нарбонне во Франции и при планировании Лондонской олимпийской деревни в Великобритании.

Особый интерес представляет то, что Стокгольм территориально расширяется не за счет присоединения прилегающих земель, а путем создания периферийных компактных микрорайонов и городов-спутников. Вокруг Стокгольма в радиусе 10–20 км уже выросли города-сателлиты: Веллингбю, Фарста, Шерхольмен, Сольна и др. Шведские архитекторы успешно решают проблемы использования новых возможностей формирования городской среды. Исходя из ландшафтного принципа планирования, они бережно относятся к окружающей природе. Дома и дороги в этих небольших жилых комплексах строят с учетом рельефа, оставляя окружающие зеленые массивы, стараясь применять разнообразные и интересные планировочные решения. В них развита система обслуживания, сосредоточенная в общественных центрах с торговыми, административными и культурными учреждениями.

К 2022 г. вокруг стокгольмского аэропорта Арланда возникнет новый город, в нем будет создан центр экотехнологий, который объединит научные исследования, инновационные разработки и деятельность компаний, имеющих репутацию профессионалов в области устойчивого развития и природоохранных технологий [170]. Экологический профиль складывается на основе исследований изменения климата.

Региональный план Стокгольма считается эталоном плана регионального развития и содержит положения о том, что органы власти и население хотели бы изменить и какое будущее видеть (приложение 9). Это общий план развития города, он един, не содержит планов по развитию отдельно прибрежной территории или других составляющих. Каждые четыре года план корректируется с учетом новых обстоятельств и условий.

В основу регионального плана кладется принцип децентрализации населения и создания вокруг столицы ряда пригородных районов типа городов-спутников, вернее полуавтономных жилых районов, с населением в 20 – 30 тыс. человек в каждом. Все пригороды связаны между собой и с центром города удобными транспортными коммуникациями. Предстоит трансформировать старые промышленные территории в

новые многофункциональные планировочные зоны, включающие жилье, сферу услуг, средний и малый бизнес [25].

Шведы стараются так планировать свои территории, чтобы снижать негативное экологическое воздействие и повышать эффективность использования территорий. Под центральным городским ядром должен быть построен новый туннель и несколько добавочных подземных уровней для железной дороги, новых линий метро и скоростного трамвая. Все вновь проектируемые транспортные пути через столицу интегрируются в единую систему экономического коридора Стокгольм – Упсала. Этот коридор рассматривается как межмуниципальная территория для развития всех видов сотрудничества в сфере высокотехнологичного бизнеса.

Заторы на дорогах, наносящие ущерб городскому бюджету, устраняют не только путем введения интегрированных транспортных систем и увеличения количества пересадочных узлов, но и благодаря использованию динамической шкалы тарифов для разных категорий автотранспорта, которая позволила сократить внутригородской трафик на 25% и снизить выбросы CO₂ на 14%, при этом доходы в городской бюджет увеличились на 6%. Кроме того, существует опыт стимулирования использования альтернативных видов топлива и гибридных автомобилей.

В план Большого Стокгольма входит детально разработанный план озеленения в виде «зеленых клиньев» (Green wedges), который во многих отношениях может служить образцовым примером прогрессивных решений этой проблемы: городские парки должны быть связаны с природными зелеными массивами пригородов. Парки, скверы и другие зеленые насаждения занимают около трети площади города. Насчитывается 12 больших парков, площадью более 80 га. Приняты определенные нормативы сохранения зеленых территорий. Через каждые 200 м должны располагаться скверы, где можно поиграть на детской площадке, посидеть на солнце. Через каждые 500 м должны располагаться районные парки и футбольные площадки, расти цветы. Существует программа предоставления помощи жителям по благоустройству дворовых территорий. Вследствие того, что город расположен на островах с многочисленными мостами, жителям доступно около 80% береговой линии, где оборудованы дорожки для езды на велосипеде и ходьбы.

Кроме регионального плана развития, разработана стратегия городского развития – «Видение 2040. Стокгольм для всех». План имеет четыре цели:

1. Стокгольм будет сплоченным городом, где дети имеют одинаковые возможности для профессиональной реализации, жилье сдается по доступным ценам, пожилым людям гарантирована безопасная жизнь, обеспечивается гендерное равенство и доступность всех услуг.

2. Стокгольм будет «климатически разумным» городом, в котором отдается предпочтение ходьбе, езде на велосипеде и общественном транспорте; транспортная система сочетается с высоким потреблением возобновляемой энергии; гарантируется благоприятная окружающая среда.

3. Стокгольм будет устойчивым в финансовом отношении городом, где финансовая надежность сочетается с легким доступом к имеющимся рабочим местам, образованию и жилью.

4. Стокгольм будет демократически устойчивым городом, который содействует защите прав человека, борьбе с дискриминацией и гарантирует всем жителям равные права и возможности.

Лучшие практики Нидерландов. Нидерланды представляют собой интересный пример для изучения лучших практик, концепций и инструментов, поскольку голландская система планирования часто высоко ценится среди ученых и практиков мира; они обращаются к опыту Нидерландов для поиска вдохновения и полезных уроков.

Мотивы для трансфера политики: «в Нидерландах трава зеленее». К голландским идеям и знаниям обращаются, когда не могут найти подходящие решения в своей стране. Кроме того, голландские примеры планирования заимствуются как одни из лучших в области устойчивого развития и служат ориентиром для проектировщиков. Академические обмены, консультативные услуги, информационно-пропагандистская деятельность голландских проектировщиков за рубежом усиливают позицию Нидерландов как страны, передающей свой опыт.

Нидерланды пользуются популярностью при выборе программ обучения по городскому планированию благодаря хорошей репутации системы высшего

образования, использованию английского языка, получению стипендий. Иностранные ученые, которые обучались в Нидерландах и вернулись в свои родные страны, передают знания и взгляды своим студентам. Интересным фактом является то, что образование в области пространственного планирования не должно больше опираться исключительно на архитектурную или географическую школы. Напротив, изучение пространственного планирования должно развиваться в контексте общих управленческих навыков, на факультетах менеджмента с уклоном на общественную географию, экологию, экономику и архитектуру. Большая часть современной голландской научной литературы и исследований сосредоточена на «управленческих» проблемах в планировании, организации процессов в сложных условиях, мобилизации знаний, а также на возможностях работы с большими сетями различных акторов. Все это требует новых подходов, которые нельзя найти путем возвращения к традиционным методам, поэтому требуется обращение к другим дисциплинам, которые объединяют различные навыки и знания.

Университеты в Нидерландах предлагают различные учебные программы и специализации с различными акцентами, например, на аспектах социальных и гуманитарных наук и дизайна. Из шести академических школ планирования четыре опираются на географию и социальные науки с акцентом на пространственном анализе (классические университеты Амстердама, Утрехта, Неймегена и Гронингена). Здесь обучение планированию ориентируется на вопросы управления, принятия решений, взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества. Пятая школа в г. Вагенинген специализируется на взаимодействии человека с землепользованием, ландшафтами и природой в целом. В шестой школе в г. Делфт планирование преподается в рамках проектно-ориентированных учебных программ, т.е. с акцентом на урбанистике, градостроительстве, городском дизайне, ландшафтной архитектуре и рациональном природопользовании. Наибольший интерес у иностранных планировщиков вызывают городской дизайн и опыт создания эффективно работающей и экологичной городской транспортной системы, в частности, планирование инфраструктуры для велосипедного движения, и в меньшей степени – правовые, административные и финансовые инструменты планирования.

Из юридических, административных и финансовых инструментов пользуются популярностью способы повышения уровня экономического развития и городской маркетинг, то есть стратегии для привлечения креативного населения и создания благоприятных условий для ведения малого бизнеса. Особый интерес представляет интегрированная система продажи билетов на общественный транспорт через бесконтактные смарт-карты, действующие на все виды транспорта.

Обратимся к рассмотрению других интересных примеров из практики голландского пространственного планирования.

Интенсивное многофункциональное использование территорий (переход к зонам смешанного использования) – одна из перспективных концепций пространственного планирования в целях эффективного использования городских и сельских территорий, снижения потребности населения в поездках. Суть состоит в отказе от функционального зонирования, когда в одном районе сконцентрированы здания с одной функцией. Важны четыре принципа: 1) использовать даже очень небольшой участок земли; 2) многофункциональное использование территории; 3) осуществление подземного и высотного строительства при необходимости и возможности; 4) организация эффективного тайм-менеджмента функционирования одного пространства или объекта (днем – школа, а вечером – место встреч молодежи или собраний муниципалитета).

Голландский опыт был использован в Перми при разработке мастер-плана города, но встретил сильное сопротивление со стороны населения и местных планировщиков. Люди не поняли, зачем тратить деньги на иностранных консультантов, когда есть свои, или зачем строить театры и разбивать парки, а не прокладывать дороги. Отчасти они были правы: всему – свое время. Коли нет хороших дорог, то театры и парки – не в радость. Сказанное не означает, однако, полный отказ от преимуществ долгосрочного планирования на основе передовой практики развитых стран.

Нидерланды имеют огромный опыт *создания намывных земель, защиты от наводнений и управления речными бассейнами*. В ответ на изменения климата осуществляются адаптационные меры при одновременном сохранении

многофункционального использования речной системы. В 1990-е гг изменилась политика по регулированию речного стока от постоянного поднятия набережных к созданию «большого пространства для рек». Самым масштабным проектом стало создание параллельного русла р. Ваал в г. Неймеген, куда при повышении уровня реки уходит вода. Данный проект сопровождается строительством новых мостов и созданием благоустроенных территорий для отдыха. Такой опыт Нидерландов может быть интересен, например, для Санкт-Петербурга в плане создания намывных земель в Финском заливе и защиты от наводнений, или, к примеру, в бассейне Волги.

Особого внимания заслуживает *развитая система железных дорог*. Частота движения поездов между городами такова, что они функционируют почти как метро, особенно в течение дня, поезда ходят и в ночное время. Легко доступна информация об общественном транспорте на информационном табло на остановках по всей стране; возможно планирование от двери до двери в режиме реального времени через Интернет и мобильное приложение. Почти весь общественный транспорт обеспечен бесплатной сетью Wi-fi. Кроме того, крупные инвестиции были вложены в обновление станций и непосредственно прилегающей к ним территории почти во всех голландских городах, что повысило статус и привлекательность путешествия на поезде. Проведена большая работа по интеграции различных видов транспорта на станциях, особенно автобусов и велосипедов, расширены возможности для парковки.

В Нидерландах *езда на велосипеде* – это безопасный, удобный и практичный способ перемещения по городу; жители пользуются им каждый день. В стране насчитывается, как минимум, 18 млн велосипедов, что более чем вдвое выше уровня владения автомобилем. Около четверти всех поездок осуществляется на велосипеде.

Ключевыми факторами велосипедного движения являются не только благоприятные климатические условия (постоянный дождь в расчет не берем) и рельеф без сильных перепадов, но и продуманная организация инфраструктуры: строительство отделенных хорошо освещенных и размеченных велодорожек вдоль загруженных дорог и светофоров для велосипедистов, в сочетании со спокойным автомобильным движением благодаря строгому регулированию скоростного режима. Велосипедисты обладают приоритетом на дорогах, для них построены

многочисленные парковки, осуществлена интеграция с общественным транспортом, всесторонне обучены участники дорожного движения. Более того, существует подход к ограничению автомобильного движения через дорогое обучение вождению, повышение налогов на транспортные средства и платную парковку в центральной части городов.

Компактная структура городов и многофункциональное зонирование приводят к снижению расстояний между необходимыми для населения объектами, которые можно легко преодолеть на велосипеде. Такое скоординированное осуществление целого набора действий наилучшим образом объясняет успех в продвижении использования велосипедов, помогает сделать езду на велосипеде безопасной, удобной и привлекательной. На данных принципах базируется Структурное видение Амстердама 2040 г. (прил. 10).

В России, особенно в Москве и в меньшей степени в Санкт-Петербурге, началась работа по продвижению велосипедного движения и созданию необходимой для него инфраструктуры. Не менее актуально развитие велосипедного движения в малых городах, в центрах туризма и рекреации. Однако, как это ни странно, процессы переноса новшеств из-за рубежа чаще всего приводят лишь к вдохновению и индивидуальному обучению, а не к реализации.

Существуют различные *барьеры* на пути передачи мер политики из Нидерландов в другие страны. В основном, это контекстные различия между странами, такие как географические, социально-экономические и культурные особенности, язык, планировочное законодательство и доступные финансовые ресурсы. Еще одним препятствием является незадействование политических элит в процессах перенятия опыта. Существуют сомнения, является ли разумным использовать опыт богатых, промышленно развитых стран, таких как Нидерланды, в качестве ориентира планирования. Во многих странах, где преобладают более насущные проблемы, планирование с учетом экологических аспектов является роскошью.

Культурные особенности и привычки, а также традиции в осуществлении планирования также являются факторами, которые объясняют, почему другим

странам трудно перенимать опыт голландского планирования: приверженность во многих странах к поездкам на автомобилях или предпочтение скандинавов жить в одиночестве и в тесной связи с природой приводит к большим расстояниям между населенными пунктами, поддерживает зависимость от автомобилей.

Значительный поток планировщиков, политиков, ученых, экспертов-консультантов со всего мира продолжает посещать Нидерланды во время ознакомительных поездок или объединяет свои усилия с планировщиками в международных проектах. Иностранные гости, как правило, поражены и вдохновлены достижениями планирования и заинтересованы в заимствовании решений, чтобы облегчить решение проблем в своих странах.

Несмотря на интенсивность взаимодействия и интернационализацию идей планирования, усилия по передаче политики из Нидерландов за рубеж довольно редко приводят к конкретным действиям или заметным результатам. Различия в культуре, социальной установке, языке, пространственной организации страны, планировочном законодательстве и финансовых ресурсах, а также незадействование политических элит в процессах перенятия опыта, образуют барьеры для внедрения голландского опыта в других странах. Это может объясняться кратковременными и поверхностными ознакомительными поездками всего в несколько голландских городов. В успешных примерах всегда происходит адаптация зарубежного опыта к современным условиям. Адаптация необходима почти во всех случаях – простое повторение редко считается полезной практикой.

Независимо от результатов процесса использования зарубежного опыта пространственного планирования, большинство людей, вовлеченных в такие процессы, считает, что простое вдохновение и открытость новым знаниям полезны, даже если они не приводят непосредственно к реальным результатам на местах, но способствуют лучшему пониманию «домашней» ситуации, ее критическому осмыслению и новому взгляду на собственную практику.

Общей целью успешного планирования является такое использование земель, для которого они больше всего подходят, при минимально возможных негативных воздействиях на окружающую среду и общество. В результате, пространственное

планирование, и в частности, зонирование, осуществляет контроль над процессами преобразования территорий путем введения ограничений на развитие в некоторых районах и стимулирования развития в других. Рассмотренный опыт зарубежных стран показывает необходимость системного подхода, поскольку именно от объединения знаний и совместной зависит успех в разработке и реализации планов.

На основании проведенного анализа, автор дает следующие рекомендации по совершенствованию пространственного планирования в России.

1. Создание системы пространственного планирования с четко определенными, конкретными целями и задачами, переход от отраслевого к комплексному принципу планирования на трех уровнях: на местном, региональном, национальном (федеральном), позволят повысить эффективность управления пространственным развитием страны.

2. Обеспечение разработки документов территориального планирования на уровне федеральных округов, разграничение прав и обязанностей органов власти на разных уровнях управления развитием территории на основе принципа subsidiarity при усовершенствовании законодательной базы в части устранения административных барьеров и сокращения сроков принятия планов поможет установить единые требования к разработке документов при регулярном обновлении методик, учете современных проблем пространственного развития страны и практики планирования. Обеспечение взаимосвязки документов территориального, стратегического и бюджетного планирования, организация мониторинга реализации документов территориального планирования приведет к более высоким результатам.

3. Сотрудничество органов власти и научно-исследовательских организаций (привлечение, при необходимости, зарубежных консультантов) через государственно-частное партнерство, обмен опытом, рекомендации, выполнение совместных проектов, повышение ответственности лиц, принимающих решения, за результативность работы, обеспечение прозрачности всего процесса планирования – от комплексного анализа территории к видению будущего позволит разрабатывать документы нового уровня. Сочетание онлайн-овых и оффлайн-овых инструментов, максимальное использование сети Интернет и цифровых технологий, развитие

Электронного правительства и Федеральной государственной информационной системы территориального планирования повысит качество планирования. Развитие межмуниципального сотрудничества, вовлечение соседних регионов и муниципалитетов в согласование документов планирования, расширение международного сотрудничества по вопросам пространственного планирования, особенно приграничных территорий, позволит комплексно развивать территории.

4. Обеспечение возможности участия заинтересованных сторон в планировочном процессе через эффективные каналы коммуникации (социальные опросы, Интернет, мастер-классы, семинары, обучение), проведение публичных слушаний с доступной для рядового жителя подачей информации, наглядной и доходчивой визуализацией приведет к общественному согласию, повышению уровня доверия власти.

5. Использование территории при учете принципов устойчивого развития следует сочетать с обеспечением рационального природопользования, адаптацией населения и городов к изменениям климата, с продвижением экологического мышления и образа жизни, «зеленых» технологий, финансированием конкретных проектов, нацеленных на развитие территории, например, эко-кварталов и экогородов.

6. Разработка федеральной политики пространственного развития будет полезна в целях создания динамичной пространственной структуры страны, особенно с применением принципов концепции компактного города, для которого характерно внедрение высокоскоростного общественного транспорта, использующего альтернативные источники энергии, езда на велосипеде, ориентация на интересы человека, зеленую городскую среду с ландшафтным дизайном, доступные общественные пространства, многофункциональное использование территории, приближение мест жилья и работы.

7. Продвижение информации о важности государственно-частного партнерства, конкурентоспособности и сити-брендинга через мобилизацию внутренних резервов каждого региона позволит улучшить бизнес-климат, ориентироваться на экономику знаний и инновационное развитие.

8. Внедрение морского и подземного видов планирования как перспективных направлений развития пространственного планирования позволит России держаться в курсе современных трендов, для чего необходимо включение экосистемного подхода и транснациональной координации в морское пространственное планирование, создание нормативно-правового поля. Учет подземного пространства в городском развитии и включение его освоения в генеральные планы городов, интеграция подземных многофункциональных объектов с надземными, разработка трехмерных планов, создание в администрации города структуры, занимающейся комплексным освоением подземного пространства, будут способствовать развитию новых направлений пространственного планирования.

9. Развитие территорий следует рассматривать как целое и как систему взаимосвязанных элементов, основываясь на теории ТСЭС и ТОС и применять на практике системный подход, развивать изучение пространственного планирования в контексте общих управленческих навыков с уклоном на общественную географию, экологию, экономику и архитектуру. Необходимо создать удобную в использовании базу данных лучших практик России в области пространственного планирования, организовывать конференции и продвигать престижность профессии географа, планировщика и градостроителя.

Применение указанных рекомендаций позволит эффективно управлять развитием территорий, обеспечивать баланс интересов заинтересованных лиц. Изучение, анализ и адаптация лучших мировых практик, тенденций и современных технологий в области пространственного планирования являются необходимым условием эффективного развития системы пространственного планирования в России, совершенствования ее методов. Однако, применять зарубежный опыт стоит только при условии учета российской специфики.

3.3. Стратегические направления развития пространственного планирования в РФ

Дальнейшее исследование пространственного планирования неразрывно связано с постепенным вхождением в практику планирования третьего пространственного измерения, т.е. вертикального. Также становится необходимым осуществлять планирование морских акваторий, поэтому стратегическими направлениями развития пространственного планирования в России, помимо территориального, можно считать морское и подземное виды планирование, отвечающие современным тенденциям, вызовам и принципам устойчивого развития. Данные виды планирования сейчас активно набирают популярность во многих странах мира, в т. ч. европейских, и отсутствие или недостаточность действий по развитию данных направлений в России негативно скажется на международном имидже и конкурентоспособности нашей страны и ее регионов.

Морское планирование. Мировой океан и его побережья имеют важнейшее значение для будущего развития человечества и становятся приоритетными объектами общественно-географического анализа [30]. Они регулируют климат, кормят миллионы людей, обладают огромным запасом природных ресурсов и потенциалом производства возобновляемой энергии, играют важнейшую роль в расселении, торговле и рекреации, предоставляя таким образом важные экономические и социальные выгоды людям во всем мире.

Интенсификация деятельности и ее удаление от берегов привели к соперничеству за ограниченное морское пространство и конфликтам между отраслевыми интересами, такими как судоходство и морской транспорт, добыча полезных ископаемых, электроэнергетика, кабельные системы и трубопроводы, строительство портов, рыболовство, аквакультура, прибрежный туризм и охрана окружающей среды. По этой причине представляется чрезвычайно необходимым эффективно и скоординированно управлять морскими пространствами на национальном и международном уровнях, т.е. применять комплексный подход, при

котором в процессе планирования выравниваются отраслевые интересы на справедливой и равной основе, что, в свою очередь, обеспечит рациональное морепользование и устойчивое развитие.

Именно в этом контексте с середины 2000-х гг и появляется морское пространственное планирование (МПП), набирающее все большую популярность и приоритет во многих странах мира [114]. Менее чем за одно десятилетие оно стало одним из наиболее широко используемых инструментов для комплексного управления прибрежной и морской зонами и вошло в практику пространственного планирования стран Евросоюза, а также США, Канады, Японии, Китая, Индии, Бразилии, Австралии и других стран, разрабатывающих и внедряющих морские планы для находящихся под их юрисдикцией акваторий. Преимуществами морского пространственного планирования являются: 1) сокращение конфликтов между отраслями; 2) улучшение координации за счет использования одного инструмента; 3) привлечение инвестиций через предсказуемость, прозрачность и четкие правила; 4) содействие трансграничному сотрудничеству; 5) охрана окружающей среды за счет раннего выявления негативных воздействий и возможностей для многофункционального использования пространства.

В мире пока нет единого согласованного международного определения МПП. ЮНЕСКО определяет его как процесс анализа и рациональную организацию во времени и пространстве частей трехмерных морских пространств для конкретного вида использования или запрета на использование, с тем чтобы содействовать достижению экологических, экономических и социальных целей, заданных в рамках политического процесса путем планирования и открытого обсуждения [110].

Европейский союз рассматривает МПП в качестве политического инструмента для улучшения процесса принятия решений, который предоставляет основу для разрешения конфликтов между конкурирующими видами деятельности человека и позволяет управлять их воздействием на морскую среду. Этот вид пространственного планирования определяется и как процесс, с помощью которого власти государств-членов ЕС анализируют и организуют деятельность человека в морских районах для достижения экологических, экономических и социальных целей.

Несмотря на то, что ЕС не имеет прямых полномочий в МПП и обладает ограниченными возможностями вмешательства в него, т.к. как это, в целом, является компетенцией стран-участниц, он оказывает сильную политическую поддержку для продвижения правовых основ комплексной морской политики. В 2011 г. был принят очень важный документ – Директива ЕС по МПП, которая создает рамки для международного сотрудничества и способствует преодолению инерции в продвижении к транснациональному сотрудничеству. Согласно данному документу, имеющие выход к морю государства-члены ЕС, транспонировав Директиву в национальное законодательство и назначив ответственный государственный орган за национальное МПП, должны разработать морские планы с учетом минимальных требований к 31 марта 2021 г. [42, 48].

Если Директива ЕС рассматривает МПП как планирование в границах акватории, то в России акватория – часть суши, покрытая водой, и МПП – это часть территориального планирования, потому что море и побережье составляют единую экосистему и планировочную систему. Считается, что такое понимание МПП гармонично впишется в российскую систему документов стратегического планирования.

Как отмечает Коновалов, в международном сотрудничестве отмечаются крупные, качественно новые инициативы, направленные на гармонизацию морской политики прибрежных государств и предусматривающие создание условий для перехода к глобальному комплексному управлению изучением, освоением и использованием пространств и ресурсов Мирового океана и прибрежных зон [36]. В Европе интегрирующую роль в разработке и реализации МПП играет ряд международных организаций, например, в регионе Балтийского моря действуют Хельсинская комиссия по защите окружающей среды Балтийского моря) и комиссия по разработке концепции и стратегии региона Балтийского моря) [20]. Кроме того, осуществляется международное регулирование МПП через значительно расширившиеся экологическое право и политику. Среди наиболее важных документов, обеспечивающих основную нормативную базу в области управления морским пространством – Конвенция ООН по морскому праву, Конвенция о

биологическом разнообразии и Повестка дня на XXI век. Взаимосвязанность соседних океанических пространств и невозможность решения экологических проблем в границах одной страны обуславливает необходимость трансграничного сотрудничества в морском пространственном планировании и включения планов на национальном уровне в более широкий международный контекст [110].

Большим преимуществом МПП является то, что оно содействует диффузии перспективных институциональных, организационных и технологических инноваций и их внедрению, привлекает инвестиции в морскую деятельность, предотвращает загрязнение морской среды, расширяет знания о Мировом океане на основе тесного сотрудничества различных стейкхолдеров.

К морскому пространственному планированию существует два подхода. Первый похож на планирование территорий: МПП выступает в качестве инструмента посредничества между конфликтующими видами использования морской среды для достижения устойчивого развития. Второй – *экосистемный* подход, пришедший из морских наук. Оба взгляда признают необходимость выйти за рамки отраслевого подхода и учитывать сложные правовые, нормативные и организационные основы управления морепользованием [114, 127]. Хотя МПП было создано в качестве отдельного от планирования территорий вида деятельности, есть параллели и возможности для обучения между ними [123, 126].

Как отмечает В.М. Мякиненков [53], *территориальное планирование и морское пространственное планирование* имеют общий предмет исследования – планирование использования пространства, общие принципы деятельности – обеспечение устойчивого развития территории (морской среды) и рационального природопользования, а также инструменты планирования – зонирование территории (акватории) по видам деятельности. За последние годы экономически развитыми странами были созданы национальные правовые рамки для обеспечения деятельности по МПП [52].

Морская планировочная деятельность осуществляется в разных пространственных масштабах: национальном, экосистемном, региональном и локальном. Национальные механизмы планирования часто включают в себя

несколько экосистем, некоторые морские пространственные планы создаются в масштабе одной экосистемы, а другие – в масштабе меньше, чем экосистема, но также учитывают ее более широкий контекст. Реализация планов часто осуществляется на локальных масштабах.

Таким образом, примеры планов существуют на местном и региональном уровнях – например, в трех северных немецких землях; на национальном уровне – например, Британская система морского планирования и план морского планирования для исключительной экономической зоны Германии; на межрегиональном уровне – например, проекты в Северном и Балтийском морях; и на международном уровне – деятельность ЮНЕСКО и ЕС [104]. Наиболее интенсивно процесс МПП идет в регионе Балтийского и Северного морей, где отработывается его инструментарий и создаются планы развития, затем европейцы планируют заняться Средиземным и Черным морями.

Как пример разнообразия в управлении морскими пространствами можно привести Германию (2004 г.) и Нидерланды (2005 г.), использующие свой подход к пространственному планированию и его правовую базу на морских акваториях, применяя наземные концепции планирования для морской среды. Германия стала первым государством, расширившим свой федеральный закон пространственного планирования с территории на исключительную экономическую зону. Другой подход принят в Великобритании (2009 г.), где разработана новая правовая система, создан отдельный орган и закон о морском планировании; к морской и земной средам относятся, как к отдельным сферам.

Одной из движущих сил развития морского планирования является довольно новая отрасль – ветроэнергетика, конкурирующая за морское пространство с традиционными морепользователями. Ветроэнергетические установки выносятся в море, чтобы избежать негативного антропогенного воздействия, и использовать силу морских ветров, волн и приливов. Именно поэтому остро встал вопрос о необходимости четкого зонирования акватории по возможным видам использования.

В 2005 г. в Нидерландах была разработана методология МПП голландского сектора Северного моря. Правительство страны выбрало для МПП подход, который

использует определение зон только в случае необходимости, что оставляет значительную степень свободы частному сектору в рамках определенных ограничений. Примеры зон: маршруты перевозок, военные учения, экологически ценные участки акватории. Таким образом, пространственное планирование рассматривается как инструмент стимулирования устойчивого морепользования и привлечения максимального объема частных инициатив, бизнес-проектов и инвестиций.

В 2015 г. был принят новый стратегический документ – «Национальный водный план» на 2016 – 2021 гг и перспективу до 2050 г. со слоганом «Наша вода – наше будущее». Он включает в себя «Политический документ по Северному морю 2016-2021», в котором, в свою очередь, представлен морской пространственный план, регулирующий использование территориальных вод и исключительной экономической зоны.

В Финляндии разработка морских пространственных планов началась осенью 2016 г., после того, как 1 октября 2016 г. вступило в силу новое законодательство после транспонирования Директивы ЕС по МПП. Будет три плана (их действие распространится на территориальные воды и исключительную экономическую зону): для Ботнического моря, юго-западной части побережья Финляндии и для Финского залива. В Швеции идет разработка трех планов: Скагеррак/Каттегат, Балтийское море и Ботнический залив.

Разработка морского плана занимает в среднем в мире 2 года с горизонтом планирования в 15-50 лет. Процесс обычно не заканчивается с принятием плана, поскольку многие планы обычно подлежат регулярному обновлению через каждые 2, 5 или 10 лет. Национальные правительства финансируют большинство пространственных планов, но возможно финансирование за счет международных организаций и государственно-частного партнерства. Стоимость варьирует от менее чем 500 тыс. до почти 5 млн долл. США [106].

План МПП – это видение будущего, отражающее результаты процесса, в котором стейкхолдеры совместно определяют цели, главные ценности и перспективы. Обычно он долгосрочный и реализуется через карты функционального зонирования и

систему выдачи разрешений. Характеристики планов разнородны. Большинство имеет цели, административные органы управления и ответственных исполнителей и различается по степени участия заинтересованных сторон, использованию инструментов поддержки принятия решений, а также включению мер контроля и мониторинга.

В целом, для разработки морских планов необходимы следующие мероприятия: 1) определение целей и задач; 2) сбор и анализ пространственной информации и данных; 3) прогнозирование; 4) анализ; 5) разработка и оценка альтернативных вариантов; 6) участие заинтересованных сторон; 7) определение итогов и результатов; 8) утверждение плана. Основными составными частями плана являются анализ текущей ситуации, предварительные пространственные исследования для конкретного вида деятельности, комплексная система оценки для выдачи разрешений, система пространственного мониторинга и отслеживания разрешений, карты функционального зонирования, компенсация ущерба, совместные инициативы государства с частным сектором и гражданским обществом.

В разных странах планы МПП различаются по предполагаемым результатам процесса планирования. Под конечным продуктом понимают перечень данных, карты, текстовый документ плана и правовое принятие мер политики и правил, содержащихся в нем. В некоторых случаях разрабатывают план зонирования или сеть охраняемых морских зон. Успехом считается не просто разработка и принятие документов, а достижение заявленных в них целей [106]. Зачастую МПП представляет собой новую сферу деятельности. В полном объеме было реализовано лишь несколько планов. В некоторых странах уже работают над планами второго и третьего поколения, создают и совершенствуют практику, основываясь на первых опытах.

Сейчас трудно оценить эффективность большинства планов морского планирования, какие подходы в конечном итоге будут успешными, потому что показатели успеха зачастую не указаны в плане. Также, с одной стороны, считается, что МПП должно следовать стандартизированному плану шаг за шагом. С другой стороны, не существует единого рецепта успеха, но можно разработать руководящие указания и учесть лучшие практики, которые будут носить рекомендательный

характер. В итоге, окончательными критериями успеха МПП является улучшение экологических, социальных и экономических показателей на основе индикаторов и мониторинга в долгосрочном периоде.

Термин «морское пространственное планирование» пока не используется ни в одном законодательном акте РФ, и документы пространственного планирования на морские акватории не подготавливаются. Однако в настоящее время начинает формироваться законодательная база уже именно этого вида планирования – разрабатывается проект Федерального закона «О морском пространственном планировании РФ», положения которого отрабатывают на пилотных регионах. Необходимо встроить морское планирование в существующую систему документов стратегического и территориального планирования и разработать сами морские пространственные планы или хотя бы разделы в схемах планирования приморских субъектов РФ. Существующими документами, оказывающими влияние на развитие МПП в России, является Морская доктрина РФ на период до 2020 г., «Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» и «Стратегия развития морской деятельности РФ до 2030 г.» .

Морские акватории находятся в исключительном ведении федеральных органов власти и отраслевые министерства не могут обеспечить комплексный подход к ним [52], поэтому необходимо делегировать ряд полномочий на региональный уровень или создать специальный орган управления. В целом, для того чтобы реализовать комплексный подход к управлению морехозяйственной деятельностью в России, необходима политическая воля власти, экосистемные знания, соответствующее законодательство и эффективные управленческие технологии и учет зарубежного опыта в этой сфере. Кроме того, в морскую политику и МПП необходимо включить экосистемный подход, транснациональную координацию и консультации, а также отразить проблемы изменения климата.

Подземное планирование. Глобальная урбанизация, увеличение численности населения во многих городах мира и России привело к высокому спросу на городское пространство с развитой инфраструктурой в совокупности с обострением экологических проблем. Как правило, проблема нехватки земель в городах решается

путем уплотнительной и высотной застройки, а также расширением границ города. В основном, расширение городских границ осуществляется двумя путями: либо за счет отвоения земель у моря – намывных работ и создания искусственных островов, по примеру Нидерландов, либо через разрастание городов в пригородные зоны, что характерно для большинства городов во всем мире.

Инновационным решением территориальных, транспортных и экологических проблем, не противоречащим принципам устойчивого развития, является комплексное освоение подземного пространства города, обеспечивающее новые перспективы развития при условии грамотного планирования и строительства. Результатом послужит усовершенствованная пространственная структура города, сохранение архитектурного облика исторического центра и открытых пространств, а также в целом повышение качества городской среды. Если XX век называют эпохой небоскребов, то XXI век уже показывает новый тренд – комплексное освоение городского подземного пространства как основа улучшения качества жизни.

В последние десятилетия исследования в области использования подземного пространства проводятся многими организациями по всему миру, самыми известными из которых являются Международная ассоциация по строительству туннелей и подземного пространства и Объединение исследовательских центров подземного пространства мегаполисов [116]. Тема подземной урбанизации тоже развивается и в нашей стране: в сентябре 2016 г. в Санкт-Петербурге прошла 15-я Всемирная конференция по освоению подземного пространства, проведение которой позволило привлечь внимание власти и общественности к развитию городской подземной инфраструктуры как необходимого условия устойчивого развития городов [164]. Наш мир трехмерный, и мы должны учиться планировать города в трех измерениях.

Самые интересные города для исследователей (по оценке частоты упоминаний) – это Хельсинки, Шанхай, Пекин, Сингапур, Токио и Монреаль. В России проблема подземного строительства наиболее актуальна для Москвы и Санкт-Петербурга, а также для некоторых других крупных и крупнейших городов.

Городское подземное пространство охватывает горные породы и почвы, антропогенно измененные почвы и искусственные сооружения, а также каверны различного происхождения. Оно имеет четыре основных ресурса: само пространство (место для размещения каких-либо объектов), геоматериалы, грунтовые воды и геотермальную энергию, каждый из которых имеет различную степень возобновляемости в зависимости от способа и скорости эксплуатации. Считается, что их использование может привести к конфликту интересов, и поэтому приходит осознание, что подземное пространство является чрезвычайно ценным ресурсом, требующим тщательного учета в ходе планирования городского развития [97, 145].

Под землей возможно размещение, в первую очередь, объектов социально-культурного, торгового и административно-офисного назначения. В городах с экстремальными климатическими условиями подземное пространство служит в качестве важного места проведения повседневной жизни. Примером могут служить Хельсинки и Монреаль, в подземном пространстве которых расположены торговые центры, спортивные залы, хоккейные катки, стадионы, очистные сооружения, храмы, театры и автовокзалы, центры обработки данных, архивы, библиотеки, художественные галереи, бассейны и склады.

Для того чтобы защитить граждан от неблагоприятного экологического воздействия и шума, под землей планируются транспортные системы, включающие в себя общественный транспорт, метро, подземные автоматизированные парковки и пешеходные переходы. Для грузового транспорта создаются городские подземные логистические системы: их основной функцией является соединение складов с обменными пунктами, мультимодальными терминалами и пунктами доставки. Они могут быть реализованы в виде частных или общественных систем. Примером частной системы является голландская подземная система логистики между цветочным аукционом в Алсмер, аэропортом Схипхол и железнодорожным терминалом в Хоофддорпе.

Подземные технические системы включают в себя очистные сооружения, телекоммуникационные сети, промышленные склады и инфраструктуру для управления энерго- и водоснабжением (поставка, техническое обслуживание и

хранение), геотермальные системы. Преимуществом такого размещения для системы водоснабжения является предотвращение загрязнения и испарения. В Стокгольме и в Хельсинки имеется положительный опыт внедрения пневматических подземных систем сбора и транспортировки отходов.

Таким образом, новый взгляд на подземное пространство включает в себя не только строительство или расширение метро и инженерных сетей, но и целый ряд других функций, что позволяет освободить территории для зеленых насаждений и общественных пространств, что в свою очередь помогает интегрировать подземные и надземные объекты городской среды, а также бороться с изменением климата и в целом повышать комфортность проживания в городе.

Что касается России то, например, в Санкт-Петербурге под землей размещается метро, канализационные коллекторы, подземные пешеходные переходы, автомобильные и железнодорожные тоннели, подземные паркинги. Считается, что метро должно быть основой развития транспортной системы и комплексного освоения подземного пространства, однако в Санкт-Петербурге оно сильно отстает от общегородского развития, что усугубляет существующие транспортные проблемы. Кроме того, перспективным можно назвать развитие подземного пространства под вокзалами, расположение под землей многофункциональных подземных комплексов для пешеходов, с применением современных технологий, автодорожных тоннелей, отдельно стоящих подземных паркингов, автобусных вокзалов.

Подземные сооружения имеют *ряд следующих преимуществ* перед объектами на земной поверхности. Повышается эффективность функционального использования городской территории, вносится вклад в решение проблем дефицита территории и, как следствие, повышается качество ландшафта, формируется здоровая, комфортная городская среда за счет высвобождаемых земель, увеличивается площадь открытых пространств и парков, сохраняется визуальная эстетика территорий. Многоуровневая инфраструктура, разделяющая автотранспортные и пешеходные потоки, создается для безопасного и удобного движения, а также формируются подземные коммуникации для транзитного транспорта взамен эстакад.

Подземные объекты имеют значительно большие сроки эксплуатации (200-500 лет), они защищены от солнечных лучей, осадков, ветра, землетрясений, проникающей радиации, террористических атак, изолированы от вибраций, шума и температурных колебаний, а также позволяют безопасно хранить взрыво- и пожароопасные вещества, совмещать различные типы инженерных сетей в одном многофункциональном туннеле, что максимизирует вместимость, пропускную способность, доступность при эксплуатации и ремонте, надежность.

Подземное строительство возможно в большинстве типов почв. Хотя наиболее выгодно строить в твердых породах, таких как гранит, но существуют современные технологии, позволяющие строить в мягких осадочных горных породах и даже под водой. Кроме того, подземные объекты минимизируют негативное экологическое воздействие и экономят энергию при эксплуатации [98].

Основными недостатками использования подземного пространства являются сложность строительства из-за неблагоприятных или неясных инженерно-геологических условий и учета расположенных подземных коммуникаций и построенных зданий, а также степени их износа, ограниченность подземного пространства, возможность наводнения и сложности со связью, негативное влияние строящегося объекта на окружающую среду на значительной территории при открытом способе строительства.

Управление ресурсами подземных пространств регулируется различными законами, министерствами и ведомствами. Иногда действиям чиновников не хватает сплоченности, и преобладают отраслевые интересы над общей целью рационального использования ресурсов, что приводит к отсутствию интегрированного управления подземными пространствами. Кроме того, обычно требуется оформление сервитута, получение разрешения на строительство, существуют риски инвестиций. Часто развитие подземного пространства требует долгого ожидания (например, строительство подземных линий метро), и городская администрация с горожанами не хотят производить дополнительное планирование.

На подземное планирование может оказать влияние отсутствие опыта в данной сфере и специальных знаний. Многие технологии, которые позволяют проводить

строительство современных подземных сооружений (например, мембранные стенки, микротоннелирование) появились в последние десятилетия. Совершенно новым является использование геотермальной энергии и городских подземных вод для снабжения населения питьевой водой.

Для человека недостатками являются искусственный климат, освещение и вентиляция, угроза катастрофы и изолированность от внешнего мира; оторванность от городских ландшафтов и потеря ориентации; чувство замкнутого пространства. Однако большинство таких сложностей может решить умелый дизайн интерьеров подземных помещений. Непривлекательность подземного пространства компенсируется применением определенных архитектурных, планировочных и психофизических принципов.

Одним из стереотипов подземного строительства считается его высокая стоимость по сравнению с наземным, однако во многих странах мира возможная разница в затратах подземного и наземного размещения объектов не считается критичной. Отмечается, что строительство подземных сооружений может быть даже дешевле с учетом комплекса факторов, и принято считать, что за свой жизненный цикл они становятся более выгодными, чем наземные, однако это зависит от их типа и функций.

Во многих странах наблюдаются *следующие тренды*: освоение подземного пространства осуществляется комплексно, с применением инструментов пространственного планирования. Другими словами, намечается тенденция перехода от простого строительства метро и инженерных сетей к строительству целых «подземных городов», к созданию комплексного плана развития подземного пространства и к использованию различных принципов дизайна [17].

Комплексность – это один из важнейших принципов освоения подземного пространства. Это означает симбиоз наземной застройки, подземной инфраструктуры и природы в рамках формирования единого ландшафта, эстетику и комфорт подземных сооружений.

Например, в Монреале и Торонто реализованы многофункциональные подземные пространства, которые можно рассматривать как настоящие города, где

есть гостиницы, магазины, парковки и места отдыха и развлечений, связанных с линиями метро, железнодорожными станциями и автовокзалами, что особо актуально в холодном климате [108].

Другой тенденцией является изменение подхода к планированию использования подземного пространства, его *признание и принятие в планировочном процессе*. Наблюдается рост обоснованности и системности в реализации проектов освоения подземного пространства. Другими словами, возобновляется интерес не столько к стихийному использованию подземного пространства, сколько к его планированию и управлению им. Постепенно осуществляется переход к городскому и даже региональному и национальному планированию освоения подземного пространства.

Хотя в целях снижения затрат на строительство подземной инфраструктуры более экономично в краткосрочной перспективе планировать отдельный объект, в долгосрочной перспективе выгоднее применять комплексный и междисциплинарный подход при разработке генеральных планов. Кроме того, в плане необходимо количественно оценить будущий спрос на подземное пространство разными пользователями и для разных функций. При принятии решений важны экономические, технические и психологические аспекты.

План подземного планирования должен отображать на карте: 1) существующие объекты и проекты подземного строительства; 2) резервы территорий и пространств, поскольку заранее спрос на подземное пространство сложно определить и необходимо держать варианты открытыми для целого ряда возможных видов использования; 3) планируемые места размещения новых объектов; а также содержать технические требования и руководящие принципы [95].

В последние годы геоинформационные системы (ГИС) все чаще используются для пространственного анализа и создания 3D подземного пространственного плана. Таким требованиям в полной мере отвечает план подземного планирования Хельсинки, о котором подробнее будет сказано далее.

Необходимо учитывать полные трехмерные взаимосвязи между застроенным подземным пространством, поддерживающей подземной инфраструктурой и

надземными объектами. Планы в большинстве городов являются двумерными, т.е. не используют вертикальное измерение. Кроме того, существенные препятствия создают правовые и административные ограничения: необоснованные нормативные акты, неопределенность в их применении или путаница в юридических вопросах, связанных с правом собственности на подземное пространство, а также права недропользования. Важным аспектом эффекта освоения подземного пространства является координация бизнеса и власти, повышение их осведомленности о возможных проектах.

Существует ошибочное мнение, что поверхностные земельные ресурсы более ограниченные, чем подземные. Подземное пространство – это составляющая экологического равновесия и невозполнимый природный ресурс, который невозможно вернуть в первоначальное состояние. По мере роста городов увеличивается использование неглубокого подземного пространства, в том числе фундаментов и подвалов, инженерных сетей и транспортных объектов, что впоследствии затрудняет или вовсе не позволяет использовать это подземное пространство для крупных инфраструктурных объектов. В развитии территорий частные застройщики играют важную роль, однако им не хватает знаний и данных о потенциале подземного строительства и комплексного принятия решений.

Таким образом, комплексное освоение подземного пространства невозможно осуществлять без поддержки государства, последовательности в корректировке законодательства, развития системы долгосрочного градостроительного планирования и создания единых информационных центров, координирующих проектные и строительные работы.

В России существуют специфические трудности, например, отставание от мировых трендов градостроительных практик, когда пешеходов выводят на поверхность, убирают эстакады и уводят машины под землю. В стране отсутствует законодательное и нормативно-правовое регулирование подземного планирования и строительства, не обеспечиваются государственные гарантии для частных инвесторов. Надо, однако, заметить, что при отсутствии единого стратегического подхода и целостной концепции развития подземных пространств и ориентации на эффективное использование пространственных ресурсов, на региональном уровне

предприняты первые шаги в данном направлении. Так, в Москве одобрена концепция и городская программа по освоению подземного пространства города, в этих документах намечено размещение подземных сооружений в составе многофункциональных центров и транспортно-посадочных узлов [17].

Зарубежный опыт показывает, что для комфортного проживания в мегаполисе доля подземных сооружений должна составлять 20–25% общей площади. В Санкт-Петербурге и Москве этот показатель гораздо ниже [81, 82], поэтому стоит первоочередная задача популяризации идеи подземной урбанизации в России среди лиц, принимающих решения, профессионального сообщества и общественности.

Далее рассмотрим наилучшие европейские практики в комплексном освоении подземного пространства и создании подземных пространственных планов. В основном, города, где подземное пространство воспринимается всерьез, имеют благоприятные геологические условия, неблагоприятные климатические условия, значительный дефицит территорий и сильную приверженность устойчивому развитию [120]. Все это свойственно г. Хельсинки, единственному городу в мире, имеющему план подземного пространственного планирования.

Процесс разработки первого подземного пространственного плана Хельсинки начался в 1980-е гг с составления карты подземной инфраструктуры. План подземного пространственного планирования определяет направления перспективного развития. На рис. 12 показано серым цветом текущее состояние, голубым – планируемые участки освоения. В плане также резервируются земли, оцениваются возможности дальнейшего использования подземного пространства и содержатся руководящие принципы по организации подземного строительства.

В Хельсинки разведано более 10 млн куб. м подземного пространства, функционирует свыше 400 подземных сооружений, проложено 220 км технических туннелей, 24 км водопроводных туннелей и 60 км мультифункциональных туннелей (вода, электричество, связь, центральное теплоснабжение). В среднем на каждые 100 кв. м поверхности приходится 1 кв. м подземного пространства. В городе есть весьма интересные примеры освоения подземного пространства – бассейн Итакескус и церковь Темппелиаукио, построенные в скалах, и даже автоматизированный

водоканал. Питьевая вода в город поступает из озера Пяйянне по туннелю длиной 120 км. Благодаря изначально хорошему качеству озерной воды и поддержанию постоянно низкой температуры во время транспортировки перед использованием вода требует минимальной обработки [28]. Расположение центров обработки данных под землей тоже приносит многочисленные выгоды. Мало того, что надземное пространство сохраняется для использования в других целях, так еще тепловая энергия от компьютерных серверов используется для эффективного обогрева домов. Примером комплексного освоения является территория вокруг центрального вокзала, от которого можно пройти пешком под землей до нескольких торговых центров и автовокзала городских и международных маршрутов, расположенного на подземном этаже, спуститься в метро, т.е. пассажирам удобно и комфортно делать пересадки с одного вида транспорта на другой, пользуясь переходами и единой системой навигации.

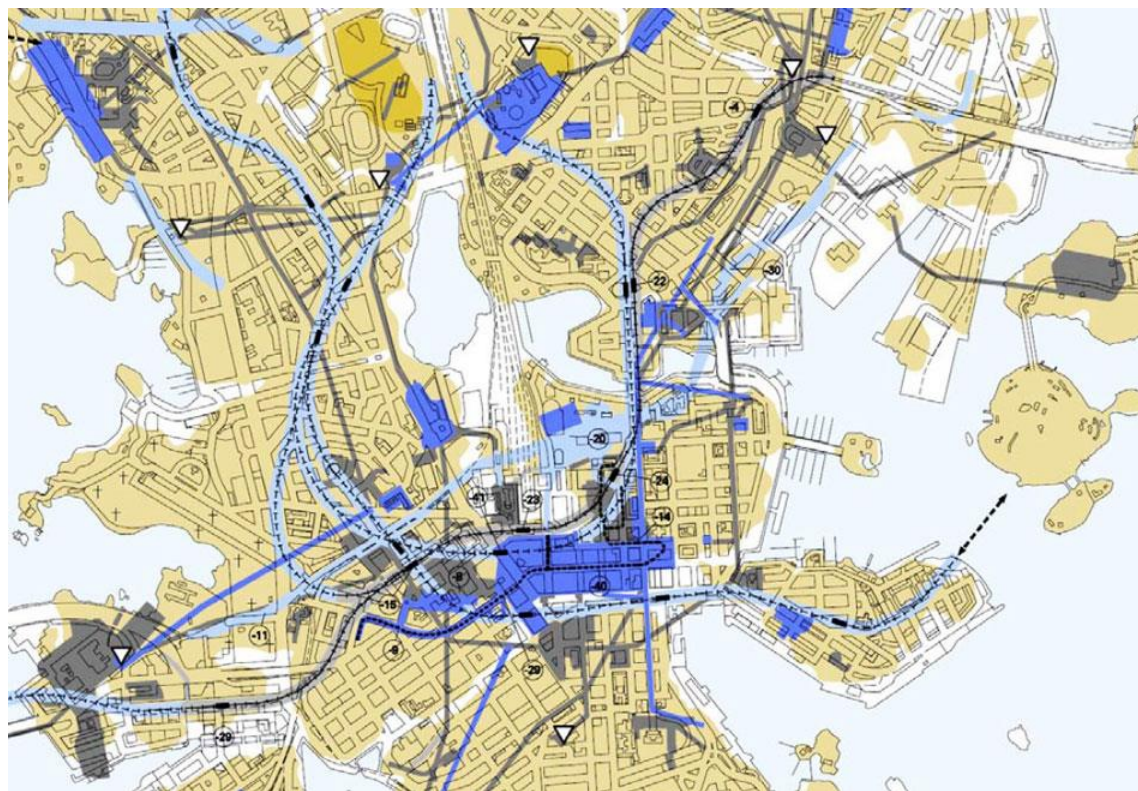


Рис. 12. Фрагмент подземного плана Хельсинки
Источник: [148].

Пример Хельсинки показателен для городских властей в России, которые чаще выбирают стратегию сноса исторических зданий или разрешают высотное строительство по соседству с памятниками архитектуры. Таких вариантов освобождения территории под застройку достаточно и в Москве и в Санкт-Петербурге.

Обширный опыт в производстве подземных работ, использовании эффективных технологий и подходящие геологические условия воодушевили другие города Финляндии на планирование и использование подземного городского пространства. Например, в г. Тампере планируется новое решение для стоянки почти тысячи автомобилей, а в г. Оулу уже построены коммерческие и общественные проекты и парковки.

Кроме того, Совет ЕС принял проект «Сценарий городов-близнецов», который предполагает строительство туннеля под Финским заливом шириной 80 км, разделяющим Хельсинки с Таллинном и являющимся естественной преградой передвижению людей и товаров. Это проект невероятного масштаба – самого длинного в мире туннеля под водой. После его воплощения объединенный город-регион будет называться Тальсинки [108, 149].

В *Нидерландах* использование подземного пространства поднято на национальный уровень, и национальные интересы в области использования подземного пространства отражены в разработанной в 2016 г. концепции использования подземных ресурсов, где представлено концептуальное 3D видение подземного пространства. Отмечено, что подземное пространство играет важную роль в энергоснабжении (добыча, хранение и транспортировка нефти и газа) и в будущем (геотермальная энергия, в т.ч. подземные хранилища тепловой энергии, в захоронении CO₂ и ядерных отходов). Другие виды использования, которые следует принимать во внимание, включают в себя добычу полезных ископаемых, археологию, национальную подземную инфраструктуру (туннели и трубопроводы), рекультивацию загрязненных почв, а также охрану подземных вод [115]. В Амстердаме, несмотря на сложные инженерно-геологические условия, готовится к реализации проект по разгрузке центра от возросших транспортных потоков и

созданию 60 км подземных магистралей, современных торговых зон, спортивных и общественных пространств под каналами города (рис 13).

Еще один пример с эффективной транспортной системой современного комплексного освоения подземного пространства – центральная привокзальная площадь в Амстердаме, под которой построена станция метро в составе транспортно-пересадочного узла, для которой с учетом будущих планов пришлось поднять на домкратах здание вокзала XIX в. протяженностью во всю площадь. Сейчас комплекс объединяет маршруты международного и междугородного железнодорожного сообщения, аэроэкспресс из центра города до аэропорта, метро, наземный городской, легкорельсовый и водный общественный транспорт, а также такси [157, 162].

В *Швеции* также уверены, что в будущем планирование подземного пространства в урбанизированных территориях должно стать неотъемлемой частью процесса планирования и получить широкое развитие. В этой стране подземное строительство основано на высокой степени сотрудничества между заинтересованными сторонами, а также на консенсусном принципе выработки политических решений. Шведы стараются не только успешно завершить проекты, но и развивать новые компетенции и технологии. Поскольку исследования и развитие технологий всегда играли важную роль в шведской промышленности, с техническими университетами традиционно ведется тесное сотрудничество и обеспечиваются отличные возможности для быстрого внедрения новых результатов исследований [146].

Подземное пространство в крупных городах Швеции получает значительные инвестиции и используется для транспортных тоннелей, подземных коммуникаций и эффективных и безопасных подземных решений для хранения данных. Например, идет «стройка века» – строительство подземного железнодорожного тоннеля, связанного с метро, под центром Стокгольма для пригородных электричек, чтобы разгрузить центральный вокзал и центр города. Кроме того, хорошим примером использования подземного пространства является система метро в Стокгольме, которое является самой длинной в мире художественной галереей.



Рис. 13. Проект подземного развития Амстердама.

Источник: [138].

В Швеции считают, что подземное планирование делает вызов градостроителям и городским дизайнерам в плане того, чтобы сделать невидимое видимым. Визуализация того, что существует, что возможно построить и как это работает под землей, полностью отличается от любых традиционных подходов, используемых на поверхности. Новые 3D и 4D инструменты визуализации и виртуальные модели реальности могут обеспечить новые интересные решения [92].

В России строительство сооружений на глубину более 6 м регламентируется Законом РФ «О недрах», что требует получения соответствующих лицензий. Кадастровый учет объектов недвижимости основан на двумерном представлении, что практически ничего не позволяет строить, например, в Санкт-Петербурге под открытыми пространствами и общественными территориями (охранная зона), т.е. строить можно только под зданиями и сооружениями. Решением данной проблемы видится внедрение 3D кадастра и отдельных городских регламентов по освоению подземного пространства [18, 26].

Будущее комплексного освоения подземного пространства в России во многом зависит от профессионального образования проектировщиков, управленцев и

строителей, поэтому необходимо интегрировать исследования подземного пространства с университетскими курсами по городскому планированию.

Например, стоит вопрос создания при Санкт-Петербургском государственном университете нового направления магистратуры, посвященной вопросам развития и стратегического планирования городского подземного пространства и экологической безопасности подземного строительства, поскольку необходимы не только кадры, знающие как строить подземные объекты, но и специалисты более широкого профиля, имеющие представление об общих принципах планирования развития подземного пространства мегаполисов, знающие основы инженерии, инженерной геологии, проектирования и экологии [10].

На основе проведенного анализа подземного пространственного планирования можно сформулировать следующие принципы:

1. Выявление возможностей и угроз использования подземного пространства для повышения комфортности проживания в городе – обязательное условие для подземного планирования.

2. Комплексный подход к принятию решений по достижению баланса между использованием четырех ресурсов (пространства, энергии, воды и геоматериалов) и сохранением геологической среды, необходим при выявлении приоритетов комплексности и многофункциональности создаваемых объектов.

3. Объединение усилий между различными институтами отраслевого планирования (связанными с добычей полезных ископаемых, геологией, водой, почвой и охраной природы) должно быть направлено на регулирование и управление процессами разработки и реализации проектов освоения подземного пространства.

4. Создание видения, стратегии и плана достижения желаемого городского подземного будущего возможно при обширном диалоге всех заинтересованных сторон: лиц, принимающих решения, политиков, градостроителей, городских дизайнеров, архитекторов, девелоперов, инженеров и общественности.

5. Для разработки плана освоения подземного пространства необходимо наличие комплексного анализа существующих условий, карт, моделей и прогнозной оценки развития территории; сам план должен быть трехмерным.

6. В том случае, если создать отдельный план подземного планирования не представляется возможным, то можно начать с включения раздела по подземному планированию и строительству в генплан города.

7. Для привлечения инвестиций необходимо создать современный механизм оценки социально-экономической эффективности освоения городского подземного пространства.

8. Обеспечение государственной поддержки и частного партнерства возможно при наличии в администрации города структуры, занимающейся комплексным освоением подземного пространства.

9. Обмен опытом с зарубежными коллегами, популяризация идеи развития подземного пространства облегчают разработку и реализацию плана.

Рост городов, дефицит территорий, износ инфраструктуры, активное развитие и удешевление технологий, стремление к комфортным городским условиям и приверженность устойчивому развитию создают значительный спрос на новые комплексные подземные решения и новую подземную инфраструктуру, представляющую собой альтернативу надземным системам.

Городское подземное пространство является ценным невозобновляемым ресурсом, который должен учитываться в городском планировании. Примеры для этого уже существуют, например, в Хельсинки, разработавшем подземный пространственный план на весь город. За последние 10-15 лет использование подземного городского пространства перешло от простых систем туннелей до сложных и взаимосвязанных узлов: инженерно-технических систем, транспортной сети, торгово-развлекательных центров, объектов культуры и спорта. Подземная сеть соединяет магазины, железнодорожные станции и метро с площадями, улицами и парками. Будущий успех зависит от более широкого взаимодействия планировщиков, транспортников, техников и органов власти, в тесном сотрудничестве с собственниками, муниципальными учреждениями и гражданами.

В России подземное планирование еще не получило широкого применения, хотя необходимость в нем явно проявляется в крупнейших городах. Успешное развитие подземного пространства должно включать в себя: 3D-картирование подземной и

надземной части города (модель ГИС), развитие кадастровой системы, комплекс изысканий и исследований, совершенствование законов, норм и структуры управления; планы – план подземного пространственного планирования, разработанный с привлечением всех заинтересованных сторон или отраслевые планы. Очевидно, что изучение зарубежного опыта позволит избежать ошибок, сэкономить время и средства для реализации современных и необходимых в крупных городах России проектов подземной урбанизации.

Итак, для эффективного развития системы пространственного планирования в России, совершенствования ее методов необходимы изучение, анализ и адаптация лучших мировых практик, тенденций и современных технологий в области пространственного планирования. Каждая из рассматриваемых стран имеет определенный опыт в решении схожих с российскими проблем. Не существует единого рецепта устойчивого развития территорий, поэтому необходимо проводить подходящую под конкретные условия политику. Автором даны конкретные рекомендации по совершенствованию пространственного планирования в России.

Морское пространственное планирование является одним из способов реализации экосистемного управления и сокращения конфликтов между разными группами пользователей. При правильном подходе процесс планирования может помочь уточнить функции и цели, изучить возможные компромиссы между ними, привлечь заинтересованные стороны, а также аккумулировать знания, выявить идеи и инициативы, достичь общественного согласия. Необходим комплексный и всеобъемлющий подход к МПП, а также следует учитывать различия между морской и наземной средой и быть открытыми для инноваций. Хотя во всем мире существуют разные подходы к разработке морских пространственных планов, нет единого подхода, который подходит всем, потому что необходимо учитывать местную специфику.

Накопленный опыт в пространственном планировании потенциально может способствовать созданию основ новой системы морского планирования в России. МПП может быть им дополнено или интегрировано с ним, либо же будет полностью независимым. Ввиду масштабности территории России и ее физико-географических

особенностей, с одной стороны, и практического отсутствия нормативной базы в области МПП и инструментария, с другой, обширный мировой опыт и наилучшие практики являются крайне необходимыми в формировании новой системы МПП в нашей стране.

Городское подземное пространство имеет широкий спектр применения и множество преимуществ для устойчивого развития городов. Обозначены современные тенденции в области освоения подземного пространства: комплексность развития, повышение значимости планирования и дизайна. Приведено множество примеров лучших зарубежных практик и рекомендации по развитию подземного планирования в России.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Пространственное планирование как инструмент развития территорий еще не устоялось, различается от страны к стране, развивается на фоне множества разнообразных трендов, которые автором классифицированы на мировые, нормативно-правовые, геодемографические, функционально-структурные, инфраструктурные, геоэкологические, инновационные.

Сравнение систем, механизма и инструментов пространственного планирования в Финляндии, Швеции и Нидерландах свидетельствует о том, что несмотря на их членство в ЕС и, следовательно, принадлежность к одним рамкам наднациональной политики, в них выявляются существенные различия в подходах к управлению развитием территорий, происходит переосмысление роли государства и гражданского общества в пространственном планировании и городском развитии. Идеи равенства, социальной справедливости, диалога, власти и граждан оказывают влияние на существующее понимание сути и процесса планирования.

2. Применительно к условиям России следует перенимать положительный опыт Финляндии в формировании открытой и гибкой системы пространственного планирования: весь цикл планирования, от комплексного анализа территории к видению будущего, проектированию, реализации и оценке, должен включать в себя официальные и неофициальные инструменты в виде различных планов, цифровые технологии и использование сети Интернет, а жители должны иметь возможность принимать участие с самого начала планировочного процесса. Передовой опыт Швеции необходимо использовать на местном уровне, внедрять экологическое мышление и образ жизни среди жителей, продвигать «зеленые» технологии и учитывать изменения климата. Нидерландские подходы к организации системы пространственного планирования и к осуществлению транспортной политики имеют высокую репутацию и представляют собой кладезь полезной информации для России.

Анализ практики пространственного планирования свидетельствует о том, что в каждом конкретном случае необходимо учитывать специфику территории, историю

ее развития и ментальность населения. Хотя управление нашей страной централизовано, носит директивный характер и, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, во всех регионах страны действуют одни и те же законы, на региональном уровне могут утверждаться подзаконные акты, принимающие во внимание местные особенности.

В целом, мир стремится к созданию более компактных, социально инклюзивных, более интегрированных и связанных городов, которые являются устойчивыми к изменению климата. Наиболее оптимальной считается система, в которой главным разработчиком стратегий и планов развития является городская власть, широко привлекаются внешние эксперты и консультанты, представители бизнеса и общественности, а также жители планируемой территории и любые заинтересованные лица.

Изучение, анализ и адаптация лучших мировых практик, тенденций и современных технологий в области пространственного планирования являются необходимым условием эффективного развития системы пространственного планирования в России, совершенствования ее методов.

3. Поскольку в практику планирования входит третье пространственное измерение, т.е. вертикальное, то стратегическими направлениями развития пространственного планирования в России можно считать морское и подземное виды планирования, отвечающие современным тенденциям, вызовам и принципам устойчивого развития.

Литература

Нормативно–правовые акты:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации // Федеральный закон РФ от 29.12.16 № 190–ФЗ. – М. 2016, – 152 с.

2. Европейская перспектива пространственного развития (ESDP). 1999. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (дата обращения: 19.05.2014).

3. Европейская хартия регионального планирования. 1983. [Электронный ресурс]. URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf (дата обращения: 19.05.2016).

4. Компендиум по Европейскому пространственному планированию. 1997. [Электронный ресурс]. URL: http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf (дата обращения 10.11.2016).

5. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента. 2000. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Anglais.pdf>. (дата обращения: 11.11.2016).

6. О стратегическом планировании в Российской Федерации // Федеральный закон РФ от 28.06.14 № 172-ФЗ. – М. – 2016, – 45 с.

7. Территориальная повестка дня Европейского Союза до 2020 г. 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.nweurope.eu/media/1216/territorial_agenda_2020.pdf. (дата обращения: 12.12.2016).

8. Europe 2000+. European Commission, 1994. – 245 с.

9. Momper N. European Regional Planning Strategy. Strasbourg: Council of Europe, 1992. – 224 с.

Статьи:

10. Алпатов С.Н. О состоянии подземного строительства в Петербурге // Подземные горизонты. – 2016. – № 10. – С. 4 – 6.
11. Артоболевский С. С., Бакланов П. Я., Трейвиш А. И. Пространство и развитие России: полимасштабный анализ // Вестник Российской академии наук. – 2009. – Т. 79. – № 2. – С. 101 – 112.
12. Бабынина Л. Страны Северной Европы и дифференциация в ЕС // Современная Европа. – 2007. – №3. – С. – 58 – 71.
13. Баженов Ю.Н., Чистобаев А.И. От проблемы – к цели. Горизонты комплексных программ. М.: Мысль 1987. – 239 с.
14. Бакланов П.Я. Географические и геополитические факторы в региональном развитии // Региональные исследования. Смоленск. – 2014. – № 2. – С. 4 – 10.
15. Бакланов П. Я. Территориальная организация хозяйства и региональное развитие // Социально-экономическая география. Вестник ассоциации российских географов–обществоведов. – 2012. – № 1. – С. 32 – 48.
16. Бакланов П. Я. Территориальные структуры хозяйства и экономическое районирование Социально-экономическая география: традиции и современность / Под ред. А. И. Шкириной и В. Е. Шувалова. М. Смоленск: Ойкумена 2009. – С. 9–29.
17. Беляев В. Л. Планирование градостроительного освоения подземного пространства г. Москвы // Вестник МГСУ. – 2013. – № 1. – С. 15 – 25.
18. Беляев В. Л., Романов В. М. Опыт и перспективы применения 3D кадастра при управлении градостроительным развитием подземного пространства // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. – № 1 (148) – С.53 – 76.
19. Береговских А. Н. Прошлое, настоящее и будущее территориального планирования // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. серия: строительство и архитектура. – 2013. – Т. 31. – № 1 (50). – С. 18 – 25.
20. Викторов С. В., Усанов Б. П. Береговое и морское пространственное планирование на Балтике // Транспорт Российской Федерации. – 2012. – № 2. – С. 56 – 59.

21. Вильнер М. Я. О регулировании градостроительной деятельности в современной России //БСТ: Бюллетень Строительной техники. – 2016. – №. 4. – С. 41 – 44.
22. Владимиров В.В. Управление градостроительством и территориальным развитием. М., РААСН, – 2000. – 92 с.
23. Владимиров В.В., Наймарк Н.И. Владимиров В.В., Наймарк Н.И. Проблемы развития теории расселения в России. – М., 2002. – 376 с.
24. Власова Н. Ю., Силин Я. П. Городская политика за рубежом //Академический вестник УралНИИпроект РААСН. – 2009. – №. 3. – С. 18 – 21.
25. Глазычев В.Л. Город без границ. М.: Территория будущего, 2011. – 400 с.
26. Григорьев В.А. О приоритетах и новой отраслевой схеме //Подземные горизонты. – 2016. – № 10. – С. 10 – 11.
27. Гуменюк И.С. О соотношении понятий пространственное, стратегическое и территориальное планирование в Российской Федерации в контексте развития региона Калининградского/Вислинского залива // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2016. № 1. С. 37 – 44.
28. Демидова Е. В. Опыт подземного строительства в городе Хельсинки // Академический вестник УралНИИпроект РААСН, – 2015. – №1 – С.9 – 14.
29. Демидова Е. В. Теоретико-правовые аспекты развития стратегического территориального планирования в Российской Федерации //Академический вестник УралНИИпроект РААСН. – 2011. – №. 3. – С. 14 – 20.
30. Дружинин А. Г. Приморская зона России как общественно-географический феномен: подходы к концептуализации и делимитации // Балтийский регион. – 2016. – Т. 8. – №. 2. – С. 85 – 100.
31. Жихаревич Б. С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика //Регион: экономика и социология. – 2013. – №. 2. – С. 108 – 132.
32. Заверский С. М. и др. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России //Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2016. – №. 2. – С. 22 – 40.

33. Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне. – 2013. – 548 с.

34. Колосовский Н.Н. Основы экономического районирования / Н.Н. Колосовский. М.: Госкомиздат, 1958. – 200 с.

35. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования / М.: Мысль, 1969. – 336 с.

36. Коновалов А.М. Морское пространственное планирование в системе стратегического планирования развития арктической зоны российской федерации // Российский север: модернизация и развитие. – М., Центр стратегического партнерства. – 2015. – 258 с.

37. Красовская О. В., Скатерщиков С. В. Использование географических информационных систем в пространственном планировании и управлении территориями //Вестник Санкт–Петербургского университета. Серия 7. Геология. География. – 2005. – №. 3. – С.127 – 131.

38. Кузнецов А. В., Хесин Е. С., Авилова А. В. Региональная политика стран ЕС //М.: ИМЭМО РАН. – 2009. – 230 с.

39. Курочкин А.В. Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии // Местное самоуправление и развитие территорий. – 2011. – № 8. – С. 105 – 112.

40. Лаженцев В. Н. Содержание, системная организация и планирование территориального развития //Екатеринбург–Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 2014. – 236 с.

41. Лаженцев В. Н. Теория территориального развития и практика территориального планирования //Вопросы территориального развития. – 2014. – №. 8 (18). – С. 1 – 12.

42. Лаппо А.Д. Сегодня и завтра морского пространственного планирования в Российской Федерации // Вестник «Зодчий. 21 век». – 2014. – №. 1. – С. 38 – 45.

43. Липина С. А., Смирнова О. О., Крейденко Т.Ф. Возможности и ограничения пространственного развития российской федерации в долгосрочной перспективе //Региональная экономика. Юг России. – 2016. – №. 2. – С. 14 – 24.

44. Мажар Л. Ю., Чистобаев А. И. Территориальные социально–экономические системы и региональное развитие //Вестник Санкт–Петербургского университета. Серия 7: Геология, география. – 2006. – №. 1. – С. 80 – 89.

45. Малов В. Ю. Территориально-производственные комплексы и/или кластеры: возможности сосуществования //Пространственная организация хозяйства: ТПК или кластеры. – 2006. – С. 13 – 25.

46. Межевич Н.М. Определение категории «регион» в современном научном дискурсе // Псковский регионологический журнал. – 2006. – №2. – С.3 – 21.

47. Межевич Н. М., Кретинин Г. В. Ф.Г.М.К. вопросу об экономико–географической структуризации Б. региона //Балтийский регион. – 2016. – Т. 8. – №. 3. – С. 15 – 29.

48. Мельниченко А. В. Формирование экоустойчивых градостроительных систем. Развитие прибрежных градостроительных образований в целях сохранения и устойчивого развития окружающей среды // Вестник «Зодчий. 21 век». – 2015. – №. 1. – С. 80 – 83.

49. Митягин С.Д. Градостроительная база устойчивого развития урбанизированных территорий // Градостроительство. – 2016. – № 2. – С. 72 – 75.

50. Митягин С.Д. Проблемы и актуальные задачи развития градостроительства // Промышленное и гражданское строительство – 2008. – № 6 – С. 11 – 15.

51. Митягин С.Д., Вайтенс А.Г. Территориальное планирование в современной России: проблемы разработки и реализации // Вестник. «Зодчий. 21 век». – 2014. – № 2 – С. 2 – 7.

52. Митягин С. Д. Морское планирование – новое направление пространственной организации Российской Федерации // Вестник «Зодчий. 21 век». – 2012. – №. 21. – С. 4 – 7.

53. Мякиненков В. М. Вопросы функциональной совместимости территориального и морского планирования // Вестник Санкт–Петербургского университета. Серия 7. Геология. География. – 2013. – №. 3. – С. 153 – 160.

54. Ныммик С.Я. Изучение проблем социально–экономической и социальной географии: Материалы науч. совещ. / Тарту: ТГУ, 1979. – 166 с.

55. Осадчая И. Постиндустриальная экономика: меняется ли роль государства? // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – №5. – С. 31 – 42.
56. Перцик Е.Н. Районная планировка (Территориальное планирование). М.: Гардарики, 2006. – 398 с.
57. Петрова И. В. Политика стратегического развития Российской Федерации: территориальные аспекты // Вестник Чувашского университета. – 2010. – №. 1. – С. 459 – 464.
58. Портер М. Конкуренция. – М.: Издательство Дом «Вильямс», 2006. – 496 с.
59. Родоман Б. Б. Территориальные ареалы и сети. Очерки теоретической географии. – Смоленск: Ойкумена, 1999. – 256 с.
60. Саушкин Ю. Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика. – М.: Мысль, 1973. – 559 с.
61. Северная Европа. Регион нового развития / Под ред. Ю.С. Дерябина, Н.М. Антюшиной. – М.: Весь мир, 2008. – 512 с.
62. Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. Принципы территориального планирования и их реализация в Европейском Союзе и Российской Федерации // Балтийский регион. – 2014. – №. 1. – С. 137 – 148.
63. Смирнова О. О. Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия «на старте» за полгода после вступления в силу закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – №1 (21) – С.55 – 58.
64. Федоров Г. М. Приграничное положение как фактор стратегического и территориального планирования в российских регионах на Балтике // Балтийский регион. – 2014. – №. 3. – С.71 – 82.
65. Федулова С.И. Опыт вовлечения населения в городское планирование в Финляндии // Общество. Среда. Развитие. – 2016. – №. 1. – С. 106 – 110.
66. Хагерstrand Т. Диффузия инноваций как пространственный процесс / Т. Хагерstrand. – М., 1993. – 248 с.

67. Ходачек А. М. Регион как объект региональной политики в социально-экономической системе // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Педагогика и психология. – 2016. – №. 2. – С. 101 – 109.

68. Ходачек В. М. Конкуренция регионов как механизм социально-экономического развития: цели и результаты // Управленческое консультирование. – 2012. – №. 2. – С. 140 – 151.

69. Ходачек В. М. Национальное стратегическое планирование как условие устойчивого развития российской экономики // Управленческое консультирование. – 2009. – №. 4. – С. 96 – 103.

70. Хорошун Ю.С., Хийронен Ю., Нюкканен К. Управление градостроительным развитием территории в Республике Финляндия // Управление развитием территории. – 2012. – №3. – С. 30 – 35.

71. Чистобаев А. И. Владимир Михайлович Четыркин – теоретик проблемного районирования // Известия Русского географического общества. – 2008. – Т. 140. – № 5. – С. 1 – 8.

72. Чистобаев А. И. Географы-экономисты: судьбы и наследие ученых. – Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2003. – 76 с.

73. Чистобаев А. И. Кластерный подход в составе учения о территориально-производственных сочетаниях // Пространственная организация хозяйства: ТПК или кластеры? / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 2006. – С. 4 – 8.

74. Чистобаев А. И. О достижениях отечественных и американских ученых в области экономической географии: продолжение дискуссии // Региональные исследования. – 2013. – №. 4. – С. 122 – 127.

75. Чистобаев А. И. О сочетании функций стратегического и территориального планирования в регионах России // Проблемы государственной политики регионального развития России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 4 апреля 2008 г.) – М., 2008. – С. 577 – 586.

76. Чистобаев А. И. Пространственное планирование в России: состояние, проблемы, задачи географов // Вестник АРГО. – 2013. №2. – С. 15 – 24.

77. Чистобаев А. И. Пространственное планирование как инструмент регионального управления: опыт ЕС и РФ // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики. – 2016. – №. 2. – С. 31 – 36.

78. Чистобаев А. И. Эволюция и современные функции районирования в условиях России // Институциональная модернизация российской экономики: территориальный аспект / Под ред. А. Г. Дружинина и В. Е. Шувалова. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2004. – С 143 – 153.

79. Чистобаев А. И. Экономическая география в системе наук: новый взгляд на проблему. Теория социально-экономической географии: современное состояние и перспективы развития / Под ред. А. Г. Дружинина, В. Е. Шувалова: Материалы Международной научной конференции, 2010. – С. 13 – 20.

80. Чистобаев А. И., Баженов Ю. Н. Территориальные комплексные программы. Л., 1984. – 229 с.

81. Чистобаев А. И., Висленева О. А. Градостроительное освоение территорий городских округов России: опыт, проблемы, решения // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2014. – №. 1. – С. 159 – 166.

82. Чистобаев А. И., Висленева О. А. Есть ли в России дефицит территории для развития городов? // Региональная Экология. – 2013. – № 1–2 (34). – С. 46 – 50.

83. Чистобаев А. И., Красовская О. В., Скатерщиков С. В. Территориальное планирование на уровне субъектов России: монография, – 2010. – 296 с.

84. Чистобаев А. И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Управление развитием территории на основе ГИС-технологий // Вызовы XXI века: природа, общество, пространство. Ответ географов стран СНГ. – М.: Товарищество научных изданий КМК, 2012. – С. 296 – 309.

85. Чистобаев А. И., Шарыгин М. Д. Экономическая и социальная география: новый этап. – Л.: Наука, 1990. – 318 с.

86. Чугуевская Е.С. Совершенствование системы стратегического и территориального планирования// Вестник МГСУ. – 2016. – №. 3. – С. 5 – 13.

87. Шарыгин М.Д. Концепция территориально–производственных комплексов в контексте пространственной организации российского общества //

Пространственная организация хозяйства: ТПК или кластеры? / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 2006. – С. 8 – 12.

88. Шарыгин М.Д. Категория «Территориальные системы» в общественной географии. Социально-экономическая география: история, теория, методы, практика: Сборник научных статей. – Смоленск: Универсум, 2011. – 608 с.

89. Шарыгин М. Д. Основные направления фундаментализации социально-экономической географии. Теория социально-экономической географии: современное состояние и перспективы развития / Под ред. А. Г. Дружинина, В. Е. Шувалова: Материалы Международной научной конф., 2010. – 476.

90. Шарыгин М. Д. Проблемы территориального управления и планирования (географический аспект) //Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2010. – №. 1. С. 15 – 30.

91. Экологическая культура населения: взгляд петербуржцев. Монография. Под ред. А.И. Чистобаева. – СПб, СПб НЦ РАН, 2005. – 216 с.

92. Admiraal H., Cornaro A. Why underground space should be included in urban planning policy – And how this will enhance an urban underground future //Tunnelling and Underground Space Technology. – 2016. – Т. 55. – С. 214 – 220.

93. Alpkokin P. Historical and critical review of spatial and transport planning in the Netherlands //Land Use Policy. – 2012. – Т. 29. – №. 3. – С. 536 – 547.

94. Bäcklund P., Mäntysalo R. Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice—the case of Finland //Planning Theory. – 2010. – Т. 9. – №. 4. – С. 333 – 350.

95. Bartel S., Janssen G. Underground spatial planning – Perspectives and current research in Germany //Tunnelling and Underground Space Technology. – 2016. – Т. 55. – С. 112 – 117.

96. Beza B. The role of deliberative planning in translating best practice into good practice: from placelessness to placemaking //Planning Theory & Practice. – 2016. – Т. 17. – №. 2. – С. 244 – 263.

97. Bobylev N. Mainstreaming sustainable development into a city's Master plan: A case of Urban Underground Space use //Land Use Policy. – 2009. – T. 26. – №. 4. – C. 1128 – 1137.

98. Bobylev N., Sterling R. Urban underground space: A growing imperative //Tunnelling and Underground Space Technology incorporating Trenchless Technology Research. – 2016. – №. 55. – C. 1 – 4.

99. Böhme K. Territorial evidence supporting policy-making in Europe: How ESPON came, saw and conquered //disP–The Planning Review. – 2016. – T. 52. – №. 2. – C. 62 – 67.

100. Böhme K. Northern impressions of the ESDP // The Progress of European Spatial Planning. – 1998. – C. 77 – 86.

101. Botero A. Towards peer–production in public services: Cases from Finland, 2012. – 132 c.

102. Busck A. G. Managing rural landscapes in the Netherlands, Denmark and Sweden: Comparing planning systems and instruments in three different contexts //Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography. – 2008. – №. 108 (2). – C. 1 –16.

103. Busck A. G. Planning approaches for rural areas: Case studies from Denmark, Sweden and the Netherlands //Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography. – 2009. – №. 109 (1). – C. 15 – 32.

104. Carneiro G. Evaluation of marine spatial planning //Marine Policy. – 2013. – T. 37. – C. 214 – 229.

105. Chistobaev A.I. La planificación espacial en Rusia: Estado, problemas, tareas de los geógrafos // Geografía socio-económica en la Rusia contemporánea: teoría, metodología, prioridades de desarrollo / Redactores científicos: J. M. Mateo Rodríguez y A. G. Druzhinin. Rostov. – 2015. – C. 229 – 239.

106. Collie J. S. Marine spatial planning in practice //Estuarine, Coastal and Shelf Science. – 2013. – T. 117. – C. 1 – 11.

107. Davoudi S., Crawford J., Mehmood A. Planning for climate change: strategies for mitigation and adaptation for spatial planners. – Routledge, 2009. – 344 c.

108. Delmastro C., Lavagno E., Schranz L. Underground urbanism: Master Plans and Sectorial Plans //Tunnelling and Underground Space Technology. – 2016. – C. 103 – 106.

109. Dolowitz D. P., Marsh D. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making //Governance. – 2000. – T. 13. – №. 1. – C. 5 – 23.

110. Douvère F., Ehler C. N. New perspectives on sea use management: initial findings from European experience with marine spatial planning //Journal of environmental management. – 2009. – T. 90. – №. 1. – C. 77 – 88.

. Dühr S., Colomb C., Nadin V. European spatial planning and territorial cooperation. Routledge, 2010. – 402 c.

112. Eskelinen H., Hirvonen T. Positioning Finland in a European Space. – Ministry of the Environment, 2006. – 142 c.

113. Fritsch M., Eskelinen H. Influences from and Influences on Europe: the Evolution of Spatial Planning and Territorial Governance in Finland //disP–The Planning Review. – 2011. – T. 47. – №. 186. – C. 22 – 31.

114. Galo P., Roe M. H., Cowie P. J. Marine spatial planning and terrestrial spatial planning: reflecting on new agendas //Environment and Planning: Government and Policy. – 2015. – T. 33. – №. 5. – C. 1156 – 1172.

115. Griffioen J. et al. A technical investigation on tools and concepts for sustainable management of the subsurface in The Netherlands //Science of the Total Environment. – 2014. – T. 485. – C. 810 – 819.

116. Hoeven F., Juchnevic K. The significance of the underground experience: Selection of reference design cases from the underground public transport stations and interchanges of the European Union //Tunnelling and Underground Space Technology. – 2016. – T. 55. – C. 176 – 193.

117. Horelli L. When self-organization and urban governance intersect: Two cases from Helsinki //Planning Theory and Practice. – 2015 – T. 23. – №. 2 – C. 286 – 302.

118. Hrelja R. The tyranny of small decisions. Unsustainable cities and local day-to-day transport planning //Planning Theory & Practice. – 2011. – T. 12. – №. 4. – C. 511 – 524.

119. Hult A. Swedish production of sustainable urban imaginaries in China //Journal of Urban Technology. – 2013. – T. 20. – №. 1. – C. 77 – 94.

120. Hunt D. Liveable cities and urban underground space //Tunnelling and Underground Space Technology. – 2016. – T. 55. – C. 8 – 20.

121. Jacobs J. Spatial planning in cross-border regions: A systems-theoretical perspective //Planning Theory. – 2016. – T. 15. – №. 1. – C. 68 – 90.

122. Janin Rivolin U. Planning systems as institutional technologies: a proposed conceptualization and the implications for comparison // Planning Practice and Research. – 2012. – №. 27 (1). – C. 63 – 85.

123. Jay S., Ellis G., Kidd S. Marine spatial planning: a new frontier? //Journal of Environmental Policy & Planning. – 2012. – T. 14. – №. 1. – C. 1 – 5.

124. Kahila-Tani M. et al. Let the Citizens Map – Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process //Planning Practice & Research. – 2015. – C. 1 – 20.

125. Kalliomäki H. Reframing strategic spatial planning as a ‘coproductive trading zone’ between state-led and place-based interests: Reflections from Maryland and Finland //Land Use Policy. – 2015. – T. 42. – C. 113 – 123.

126. Kidd S., Ellis G. From the land to sea and back again? Using terrestrial planning to understand the process of marine spatial planning //Journal of Environmental Policy & Planning. – 2012. – T. 14. – №. 1. – C. 49 – 66.

127. Kidd S., Shaw D. Reconceptualising territoriality and spatial planning: insights from the sea //Planning Theory & Practice. – 2013. – T. 14. – №. 2. – C. 180 – 197.

128. Kinossian N. Stuck in transition: Russian regional planning policy between spatial polarization and equalization //Eurasian Geography and Economics. – 2013. – T. 54. – №. 5–6. – C. 611 – 629.

129. Kunzmann K. R. Urbanization in China: learning from Europe? A European perspective //International Journal of Urban Sciences. – 2015. – T. 19. – №. 2. – C. 119 – 135.

130. Larsson G. Spatial planning systems in Western Europe: an overview. – Ios Press, –2006. – 288 c.

131. Mäntysalo R. Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway //European Planning Studies. – 2015. – T. 23. – №. 2. – C. 349 – 366.

132. Mäntysalo R., Kangasoja J. K., Kanninen V. The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland //Planning Theory & Practice. – 2015. – T. 16. – №. 2. – C. 169 – 183.

133. Mäntysalo R., Saglie I. L., Cars G. Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning //European Planning Studies. – 2011. – T. 19. – №. 12. – C. 2109 – 2126.

134. Nadin V., Stead D. Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies //European Planning Studies. – 2013. – T. 21. – №. 10. – C. 1542 – 1561.

135. Needham B. Dutch land use planning: planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice. – Den Haag, 2007. – 299 c.

136. Reimer M., Blotevogel H. H. Comparing spatial planning practice in Europe: A plea for cultural sensitization //Planning Practice and Research. – 2012. – T. 27. – №. 1. – C. 7 – 24.

137. Reimer M., Getimis P., Blotevogel H. Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes. Routledge, 2014. – 310 c.

138. Rein J. AMFORA Amsterdam alternative multifunctional subterranean development Amsterdam //45th ISOCARP Congress, – 2009. – 6 c.

139. Roodbol-Mekkes P. H., Valk A., Altes W. The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century //Environment and Planning – 2012. – T. 44. – №. 2. – C. 377 – 395.

140. Rydin Y. Actor Networks of Planning: Exploring the Influence of Actor Network Theory. – Routledge, 2016. – 268 c.

141. Schmitt P. Peter Schmitt–Sweden //disP – The Planning Review. – 2015. – T. 51. – №. 1. – C. 72 – 73.

142. Shahrokni H. et al. Implementing smart urban metabolism in the Stockholm Royal Seaport: Smart city SRS //Journal of Industrial Ecology. – 2015. – Т. 19. – №. 5. – С. 917 – 929.

143. Shaw D., Sykes O. The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning //International Planning Studies. – 2004. – №. 9 (4). – С. 283 – 306.

144. Stead D. Best practices and policy transfer in spatial planning //Planning Practice and Research. – 2012. – Т. 27. – №. 1. – С. 103 – 116.

145. Sterling R. et al. Sustainability issues for underground space in urban areas //Proceedings of the Institution of Civil Engineers–Urban Design and Planning. – 2012. – Т. 165. – №. 4. – С. 241 – 254.

146. Tengborg P., Sturk R. Development of the use of underground space in Sweden //Tunnelling and Underground Space Technology. – 2016. – Т. 55. – С. 339 – 341.

147. Trumbull N. S. Redevelopment and conservation in the built fabric of post-socialist St. Petersburg //Urban Geography. – 2012. – Т. 33. – №. 3. – С. 370 – 400.

148. Vähäaho I. An introduction to the development for urban underground space in Helsinki //Tunnelling and Underground Space Technology. – 2016. – Т. 55. – С. 324 – 328.

149. Vähäaho I. Underground space planning in Helsinki //Journal of Rock Mechanics and Geotechnical Engineering. – 2014. – Т. 6. – №. 5. – С. 387 – 398.

150. Valk A. The Dutch planning experience //Landscape and urban planning. – 2002. – Т. 58. – №. 2. – С. 201 – 210.

151. Zupan D. Local debates on global planning concepts: the compact European city model in post-socialist Russia – the case of Perm' //Europa Regional. – 2015. – №. 1. – С. 39 – 52.

Электронные ресурсы:

152. Волков А.М. Региональная политика Швеции // Мировое и национальное хозяйство. 2009 №1 (8) [Электронный ресурс]. URL: http://www.mirec.ru/old/index.php%3Foption=com_con (дата обращения: 11.04.2013).

153. Генеральный план Санкт–Петербурга. 2014. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kgainfo.spb.ru/genplan/plan_spb.html (дата обращения 04.04.2014).

154. Национальный совет по жилищному строительству и планированию [Электронный ресурс]. URL: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2009/Boverket_sept_2009.pdf (дата обращения: 11.04.2013).

155. Официальный сайт г. Хельсинки. 2014. [Электронный ресурс]. URL: www.hel.fi (дата обращения 04.04.2014).

156. Перечень нормативных правовых актов, действующих в сфере территориального планирования [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategterplanning/terplan/regulation/2015121> (дата обращения: 12.11.2016).

157. Подземный эксперт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.undergroundexpert.info/stati-i-doklady/item/1630-preimushchestva-kompleksnogo-osvoeniya-podzemnogo-prostranstva> (дата обращения: 15.11.2016).

158. Процесс планирования и участия. Отдел городского планирования в Хельсинки [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hel.fi/www/Helsinki/en/housing/planning/process/> (дата обращения: 15.11.2015).

159. Региональное планирование. Сайт Министерства окружающей среды Финляндии [Электронный ресурс]. URL: http://www.ymparisto.fi/en-US/Living_environment_and_planning/Land_use_planning_system/Regional_land_use_planning (дата обращения 15.11.2015).

160. Региональный план Стокгольма 2014. [Электронный ресурс]. URL: www.stockholm.se/oversiktsplan (дата обращения 12.05.2014).

161. Резюме законодательства ЕС [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_en.htm (дата обращения: 20.05.2013).

162. Сайт РБК [Электронный ресурс]. URL: <http://realty.rbc.ru/articles/20/01/2015/562949993727979.shtml> (дата обращения: 01.12.2016).

163. Сайт ЦРУ. Статистика по странам. 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/> (дата обращения: 14.01.2017).

164. Сайт ACUUS [Электронный ресурс]. URL: http://acuus2016.com/media/acuus_2016_post_release.pdf (дата обращения: 01.11.2016).

165. Сайт ESPON (Европейская сеть по наблюдению за пространственным планированием). 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.espon.eu/main/>. (дата обращения: 12.12.2016).

166. Самый «зеленый» микрорайон Стокгольма вырастет еще на 2 тысячи квартир 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.internationalresidence.ru/rus/news/4343.html> (дата обращения 11.04.2013).

167. Стратегия пространственного развития России. Министерство экономического развития. 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/planning/sd/> (дата обращения: 11.11.2016).

168. Структурное видение Амстердама 2040 г. 2014. [Электронный ресурс] URL: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/structuurvisie/> (дата обращения 15.12.2016).

169. Территориально-пространственное планирование. ООН. Нью-Йорк и Женева. 2008. [Электронный ресурс]. URL: http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.r.pdf (дата обращения: 04.04.2014).

170. Airport city Stockholm. 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.airportcitystockholm.com/en/> (дата обращения: 01.12.2016).

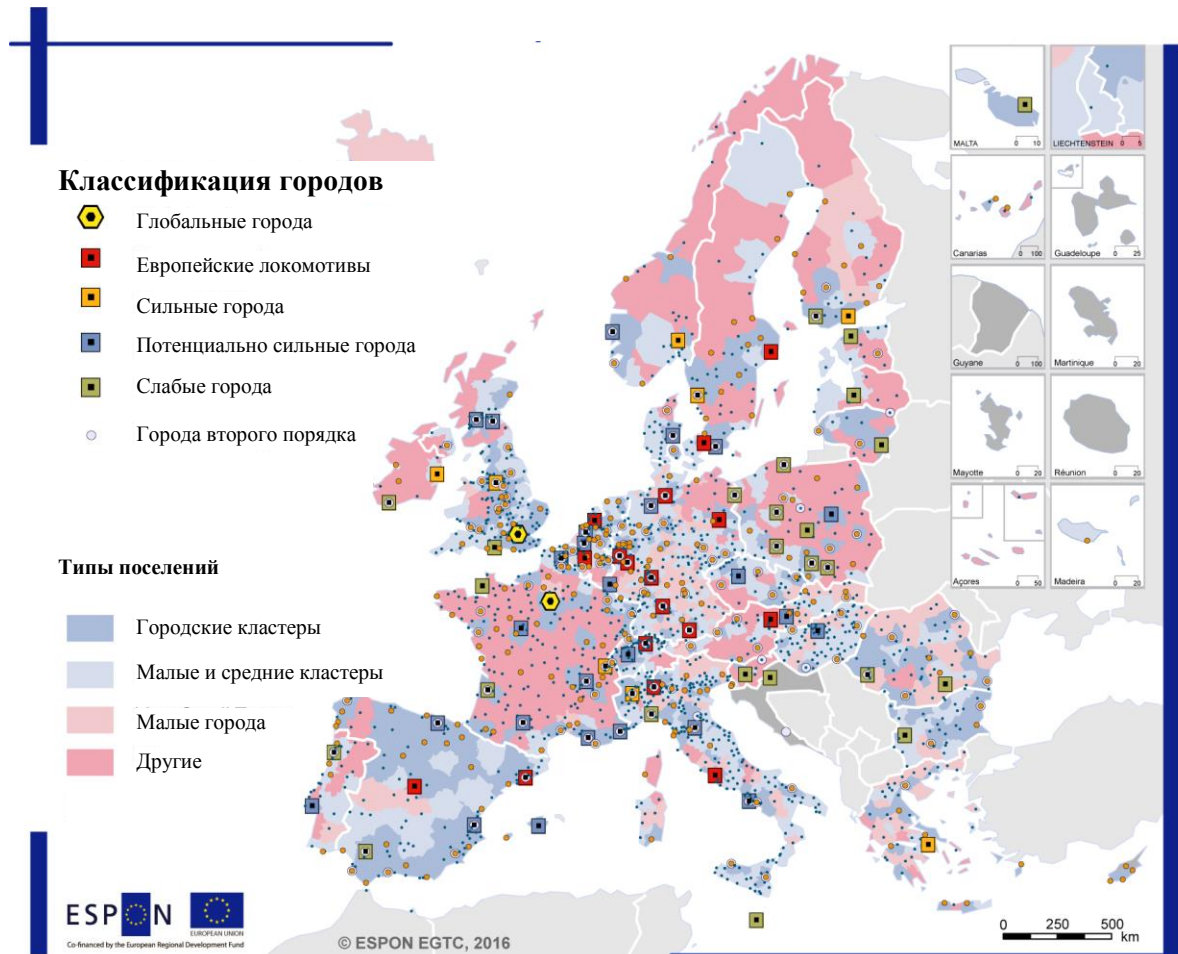
171. Planning System of Finland. Commin: The Baltic Spatial Conceptshare. 2013. [Электронный ресурс]. URL: http://commin.org/upload/Finland/FI_Planning_System_Engl.pdf (дата обращения: 11.04.2013).

172. Salez P. How Europe comes to spatial planning: from the birth of regional policy to the Green Paper on territorial cohesion.. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/> (дата обращения: 20.05.2013).

Приложения

Приложение 1.

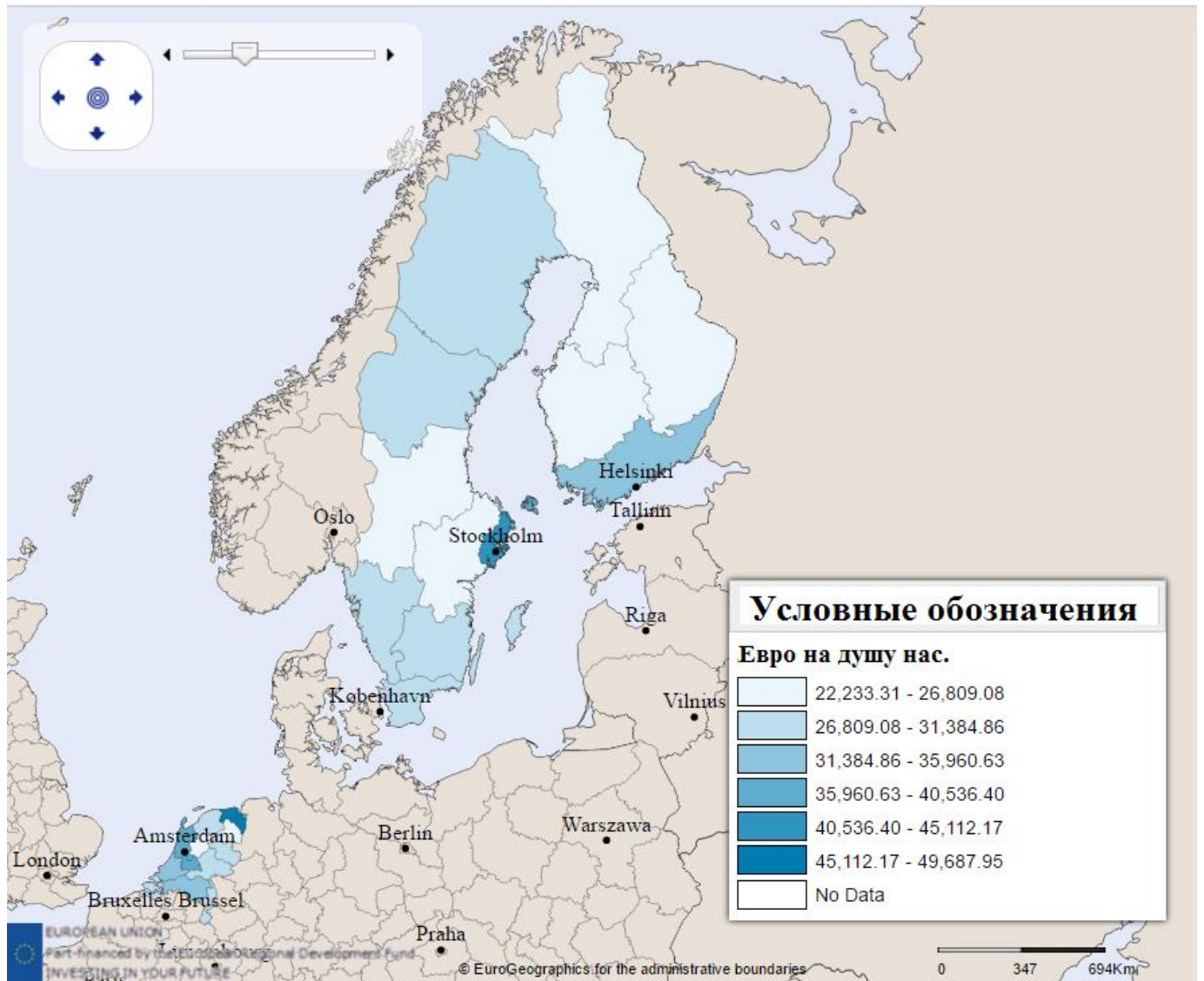
Структура расселения в Европе



Источник: [165].

Приложение 2.

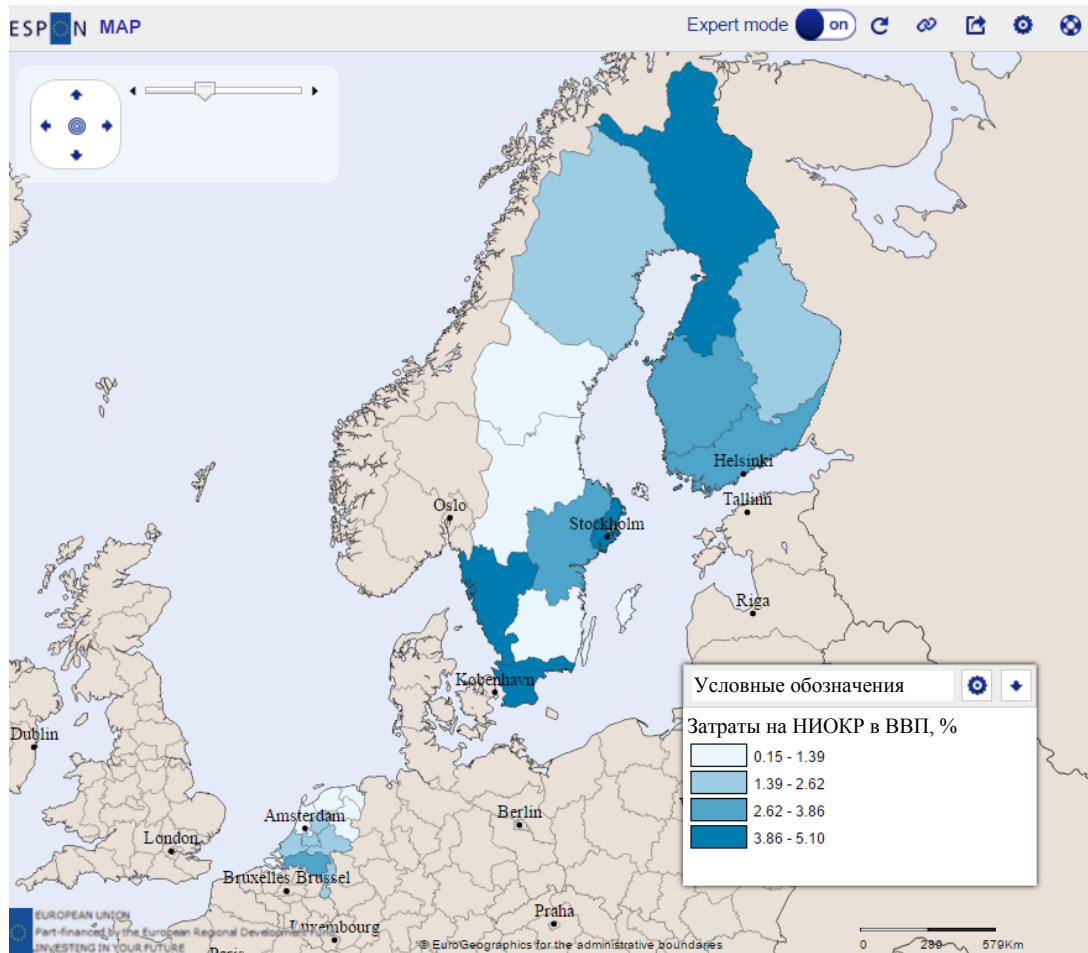
ВВП по ППС на душу населения, 2014



Источник: составлено автором.

Приложение 3.

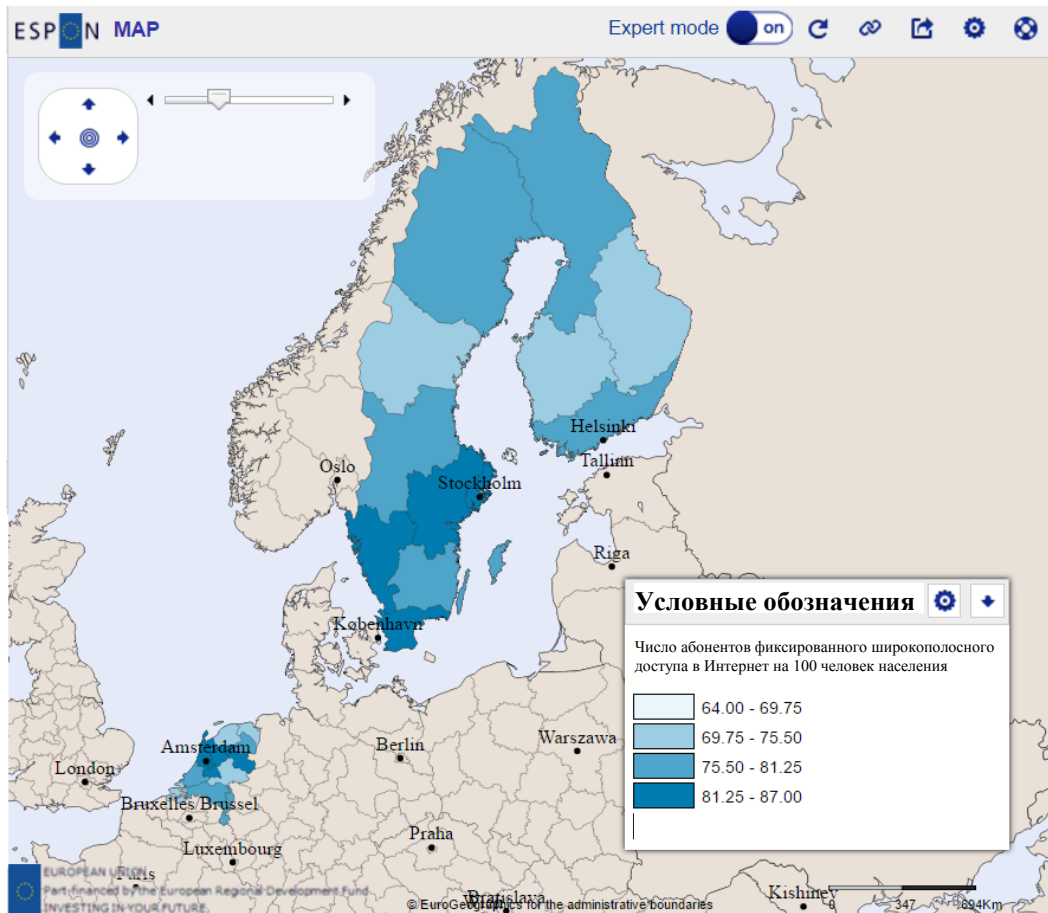
Затраты на НИОКР в ВВП, 2014



Источник: составлено автором.

Приложение 4.

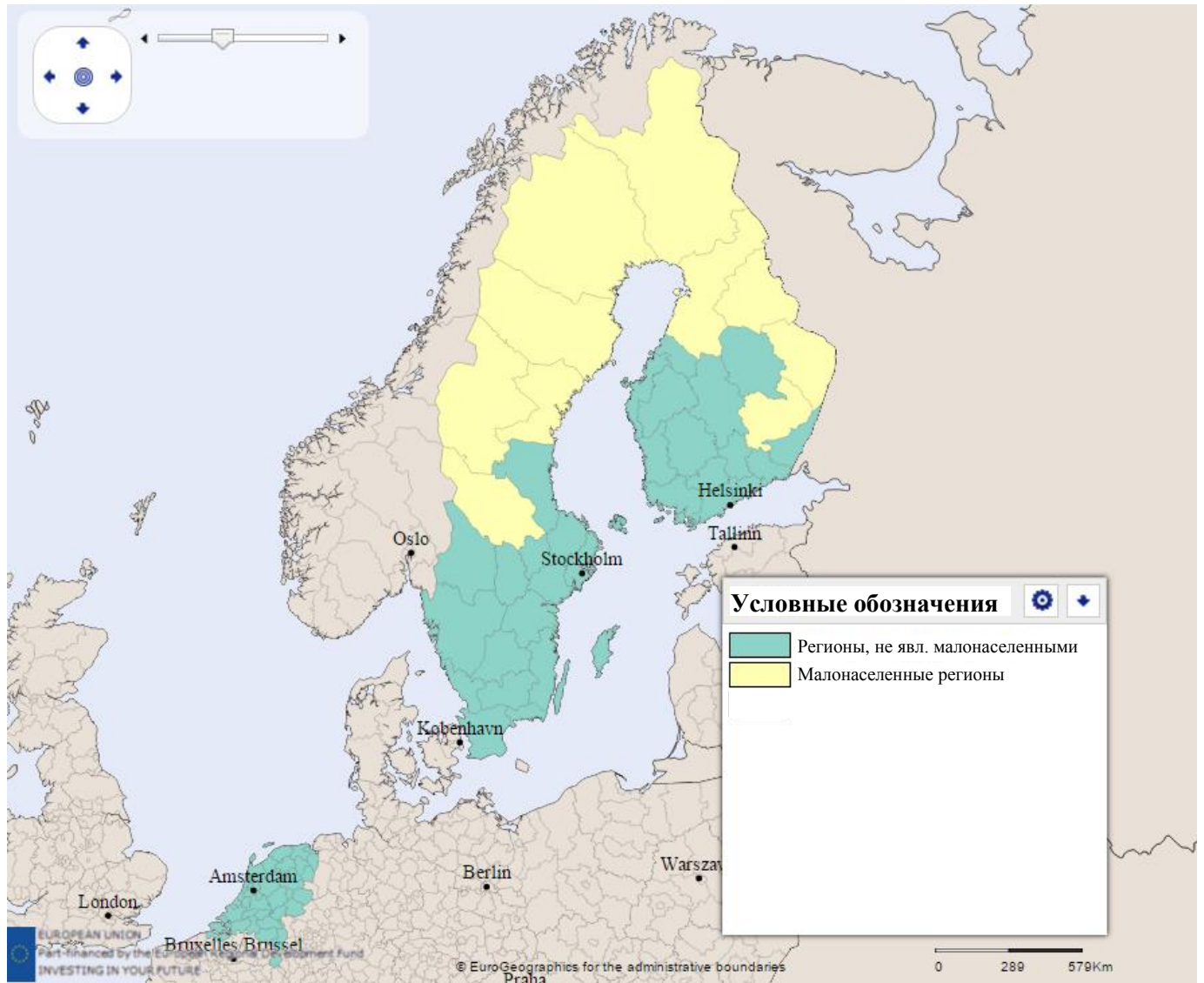
Обеспеченность доступом в Интернет, 2014



Источник: составлено автором.

Приложение 5.

Малонаселенные территории, 2014



Источник: составлено автором.

Приложение 6.

Таблица

Критерии классификации систем пространственного планирования стран-членов ЕС

<i>Традиции урбанизма</i>	<i>Управление землепользованием</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Пространственное планирование в основном касается архитектуры, градостроительства, городского дизайна и контроля строительства • Пространственное планирование регулирует пространственное развитие через жесткое зонирование, нормы и правила <p><u>Страны-представители:</u> средиземноморские страны-члены ЕС</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Пространственное планирование контролирует изменения в землепользовании и зонировании • Местные власти проводят большую часть работы по планированию, но центральное правительство имеет существенное влияние через систему надзора или установление политических целей <p><u>Страны-представители:</u> Великобритания</p>
<i>Региональный экономический подход</i>	<i>Комплексный всеобъемлющий подход</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Пространственное планирование тесно связано с достижением социальных и экономических целей, в частности, с сокращением региональных различий • Вопросы пространственного планирования интегрированы в политику регионального развития. 	<ul style="list-style-type: none"> • Пространственное планирование как управление структурой: пространственное планирование осуществляется через строго систематическую и формальную иерархию планов от национального до местного уровня

- Пространственная политика не охватывает всю территорию, а концентрируется на проблемных территориях
- Пространственное планирование используется в случае социально нежелательного развития
- Центральное правительство играет важную роль в управлении развитием территорий и выделении инвестиций

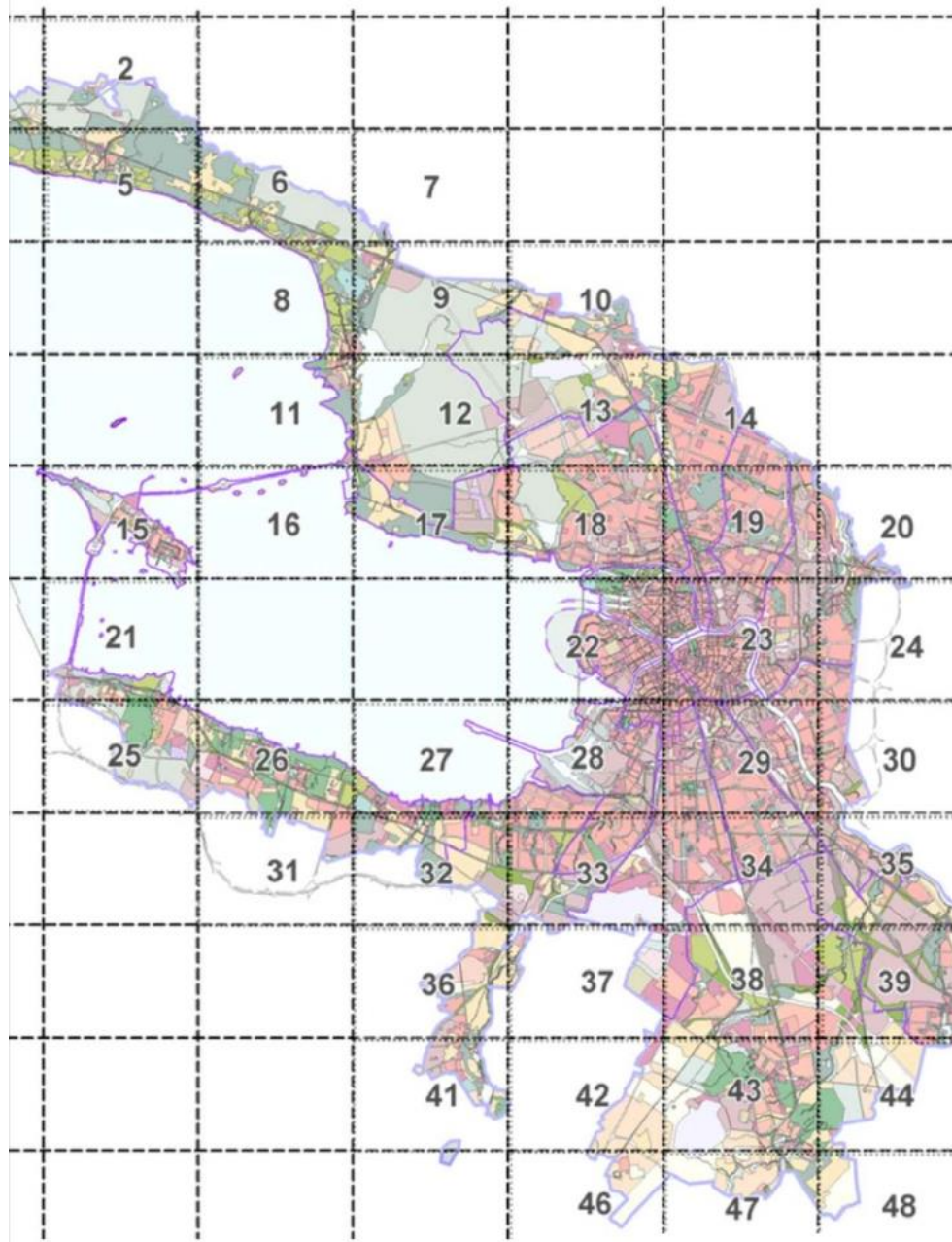
Страны-представители: Франция и в меньшей степени Португалия

- Большой акцент на пространственное планирование, чем на экономическое развитие
- Планирование отделено от других отраслевых политик и осуществляет координацию политик, имеющих территориальный эффект
- Пространственное планирование определяет руководящие принципы, которые помогают избежать нежелательного пространственного развития во всей стране
- Ответственность за планирование либо разделена между местными властями и центральным правительством, либо сконцентрирована на региональном уровне в странах с федеративным устройством
- Значительные инвестиции направляются на реализацию планов пространственного планирования

Страны-представители: Нидерланды, страны Северной Европы, Австрия и Германия

Приложение 7.

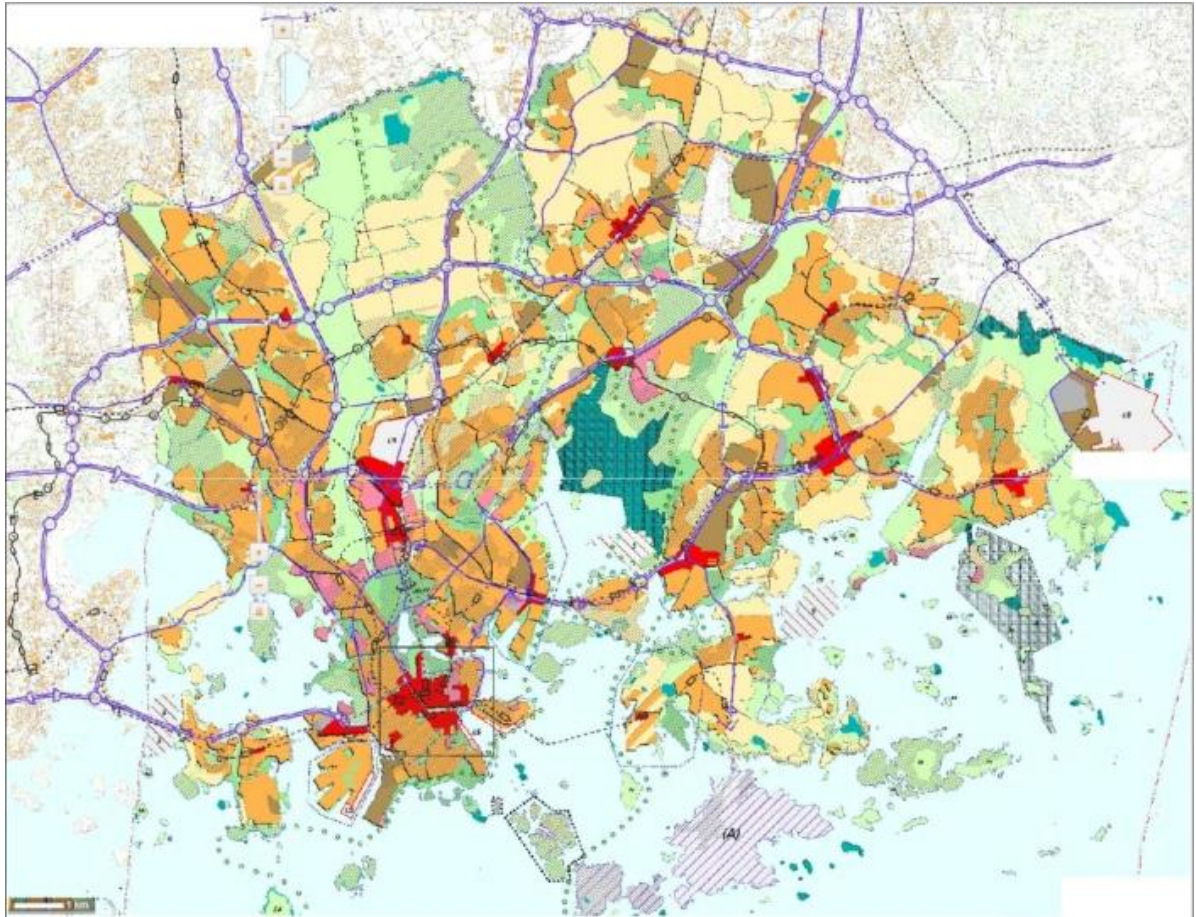
Генеральный план Санкт-Петербурга, 2008 г.



Источник: [153].

Приложение 8.

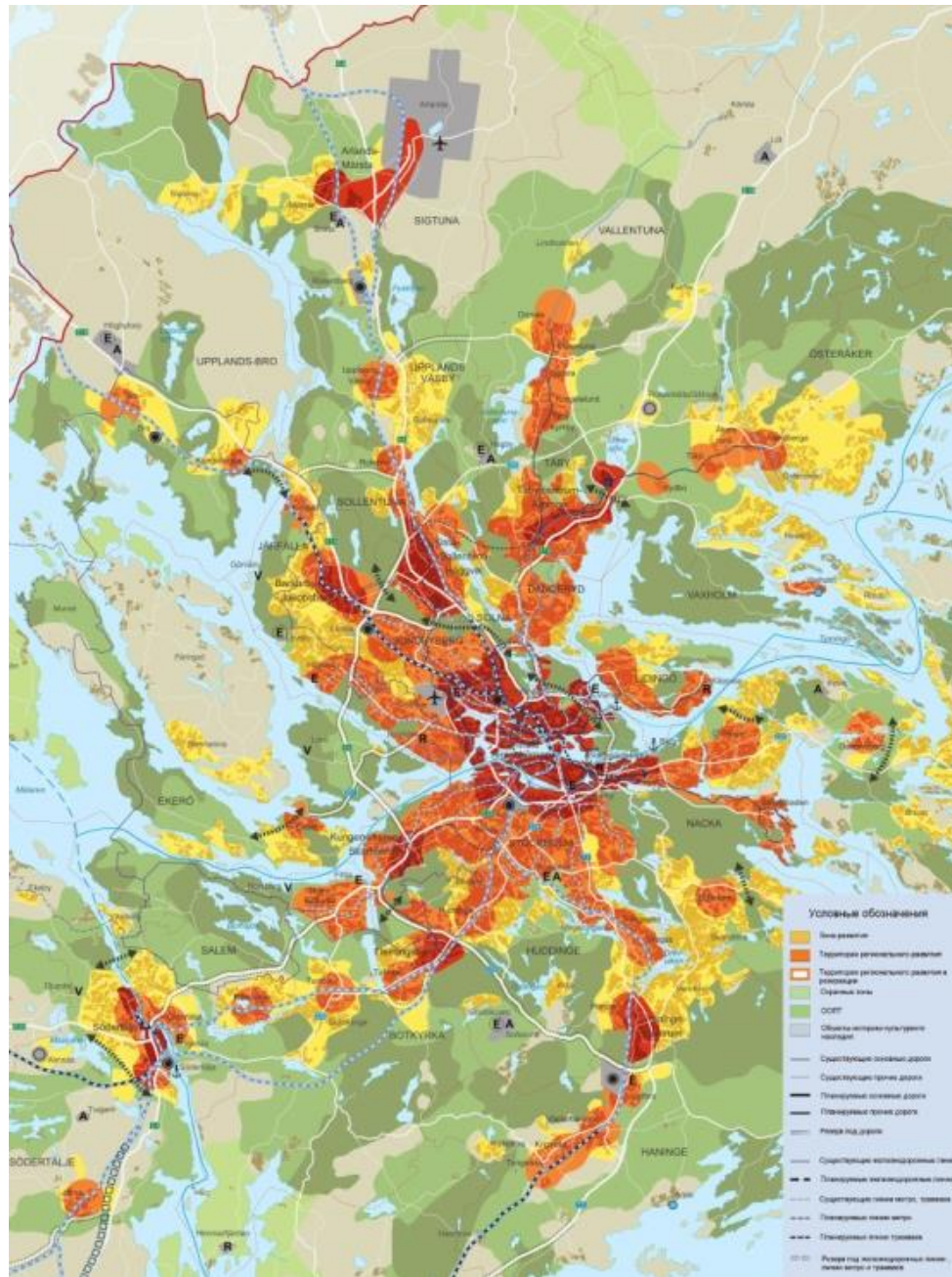
Генеральный план Хельсинки, 2002 г.



Источник: [155].

Приложение 9.

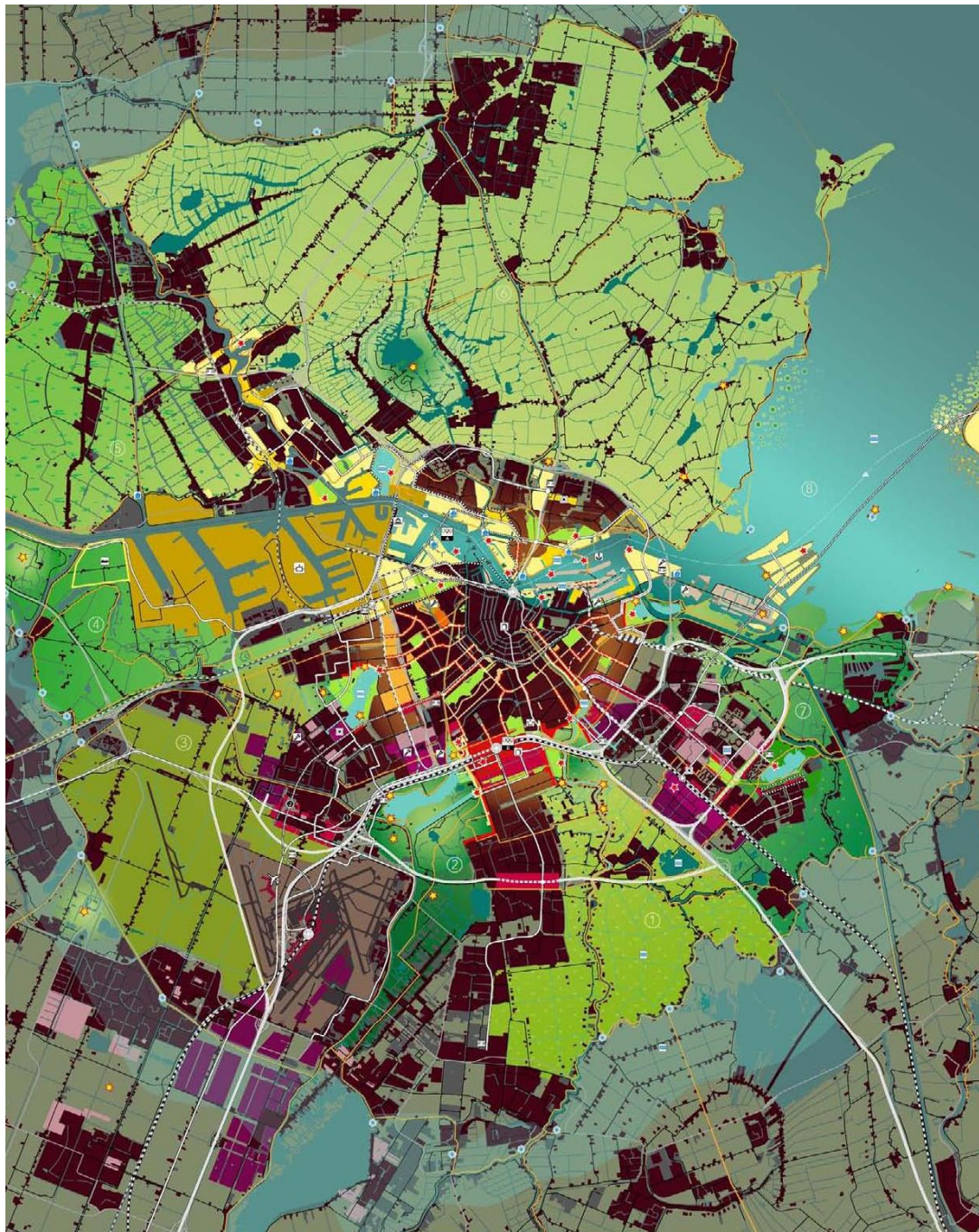
Региональный план Стокгольма, 2010 г.



Источник: [160].

Приложение 10.

Структурное видение Амстердама 2040 г.



Источник: [168].