

**ОПЫТ
ПРОСТРАНСТВЕННОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ
И ВОЗМОЖНОСТИ
ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
В РОССИИ**

А. И. Чистобаев¹

С. И. Федулова¹



С позиций системно-комплексной методологии рассматриваются целевые функции и содержание пространственного планирования в европейских странах, дается его сопоставление с градостроительной деятельностью в России. Раскрывается понятийно-терминологический аппарат в области пространственного планирования и сопряженных с ним видов планирования: территориального, морского, подземного. Прослежена эволюция представлений в ЕС о пространственном планировании. Дан обзор основных документов по обеспечению пространственного планирования начиная с последней трети прошлого века и по настоящее время. Сформулированы основополагающие принципы пространственного планирования. Показаны уровни управления развитием территории, как в целом по ЕС, так и по входящим в его состав государствам. Обоснована суть понятия «лучшая практика» как своего рода подхода, который включает в себя передачу экспертных знаний, концепций, идей и практик, разработанных в одних условиях, для решения конкретной проблемы в других условиях посредством использования компонентов переносимого метода, модели или политики. Приводится классификация систем пространственного планирования по ряду критериев. Выявляется эффект вовлечения гражданского общества в пространственное планирование применительно к менталитету населения ЕС и РФ. Сделан вывод о необходимости использования в РФ накопленного в ЕС опыта пространственного планирования, особенно в части вовлечения населения в экспертизу проектов; при этом следует учитывать специфику российских природных и социально-экономических условий.

Ключевые слова: пространство, территория, градостроительство, проекты, принципы планирования, лучшие практики, гражданское общество

Введение

Термин «пространственное планирование» возник в процессе эволюции деятельности, связанной с управлением развитием территории [1]. В начале прошлого века в Англии, Германии, Франции зародилась планировка территорий, на которых разворачивались крупномасштабные

¹ Санкт-Петербургский государственный университет,
199034, Россия, Санкт-Петербург,
Университетская наб., 7/9.

Поступила в редакцию 29.01.2018 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2018-2-6

© Чистобаев А. И., Федулова С. И., 2018

работы по добыче полезных ископаемых [2]. В нашей стране первым опытом районной планировки был проект развития территории Апшеронского полуострова, богатого ресурсами нефти, и г. Баку. Этот проект был выполнен в 1924—1925 годах коллективом авторов под руководством профессора А. П. Иванниченко [3]. Научно-методические принципы и подходы к созданию районных планировок на территории СССР и современной Российской Федерации получили освещение в трудах Д. И. Богорада (1960), В. Г. Давидовича (1964), В. В. Владимирова (2002), Е. Н. Перцика (1973, 2006). Этими авторами были выполнены фундаментальные работы, нашедшие отражение в их публикациях, а именно в «Рекомендациях по совершенствованию методики районных планировок в РСФСР» (1969), монографиях «Районная планировка и проблемы расселения» (1970) и «Комплексная районная планировка» (1980); накопленный опыт получил всестороннее обобщение в книге «Районная планировка: справочник проектировщика» (1986). После распада СССР и трансформации социально-экономического строя страны произошли коренные изменения в градостроительном проектировании. Новый подход к управлению региональным социально-экономическим развитием нуждался в совершенствовании теоретико-методологических, нормативно-правовых и технологических разработок, а поскольку их не было, то застройка территории, мягко говоря, велась хаотично. Только в конце 2004 года был принят Градостроительный кодекс РФ, в котором были определены цели и задачи территориального планирования, обозначены его функции.

К настоящему времени в Российской Федерации накоплен определенный опыт в управлении развитием территорий: разработаны стратегии социально-экономического развития федеральных округов РФ и субъектов РФ, схемы территориального планирования субъектов РФ и муниципальных районов; возобновилась практика разработки генеральных планов городов и поселений; налаживается система управления землепользованием. Наряду с территориальным планированием появились первые «ростки» еще двух видов планирования: морского и подземного. Однако говорить о том, что все три названных вида планирования «пробили себе дорогу», еще рано. Главная проблема состоит в том, что имеет место очевидный разрыв между разработкой проектов развития территорий, с одной стороны, и их реализацией — с другой, а общественные структуры в недостаточной степени активны в обсуждении принимаемых решений. В свете сказанного может быть полезно осмысление опыта пространственного планирования в странах Европейского союза.

Авторские позиции и подходы к исследованию

Авторы статьи имеют большой опыт стратегического и пространственного планирования на уровне субъектов РФ и муниципальных районов, который обобщен в ряде наших публикаций [3—8]. С опорой на накопленные знания в статье предпринята попытка сопоставить практику пространственного планирования в европейских странах и в России, вычленив из нее наиболее значимые аспекты и обосновать ряд практических предложений. Положенный в основу данной работы сравнительно-географический метод находит свое применение в сочетании с пространственно-временным, генетическим, воспроизводственным, геополитическим, проблемно-программным научными подходами, широко применяемыми в общественно-географических исследованиях. Каждый из них в той или иной форме нашел свое место и в данном системно-комплексном исследовании пространственного развития стран и регионов. При его выполнении помимо литературных источников привлечены и проана-

лизированы информационно-статистические ресурсы, нормативно-правовые документы, результаты опросов населения; большое значение имели и собственные наблюдения авторов, проведенные как в России, так и за рубежом. В совокупности все сказанное позволило получить, на наш взгляд, оригинальный материал, который, как мы полагаем, будет полезен для нашей страны. Более того, обмен опытом пространственного планирования послужит укреплению сотрудничества специалистов в данной сфере деятельности, сближению стран на Евразийском континенте.

Последовательность проявления европейских инициатив в области пространственного планирования

Понятие о пространственном планировании возникло в ЕС в ходе трансформации представлений о планировке территории и разработки стратегий территориального развития. Произошло это в конце прошлого века в связи с обсуждением в ЕС проекта принятия совместных решений по обеспечению рационального землепользования [9]. Европейская комиссия в 1980-х годах впервые обратила особое внимание на необходимость регулирования развития городов и приступила к разработке документов «Европа — 2000» и «Европа — 2000+», что положило начало исследовательским инициативам по проблемам урбанизации [10]. Тогда же было констатировано, что поскольку городская проблематика имеет не два, как в землепользовании, а три измерения, то вместо используемого термина «планирование территории» следует принять термин «пространственное планирование».

Спустя четыре года с момента принятия данных документов, в 1999 году по инициативе Германии, Нидерландов и Франции началось продвижение к консенсусу документа под названием «Европейская перспектива пространственного развития» [11], который не был официально утвержден, но тем не менее способствовал обеспечению национальных, отраслевых и региональных политик четкими стратегическими целями для стран, входящих в ЕС. Впоследствии он был переведен на все языки стран — членов ЕС и стал в определенной степени учебником по пространственному планированию.

Кроме того, был разработан другой документ — «Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента» (2000), в котором обосновывались меры по обеспечению сбалансированного социального и экономического развития территории при условии рационального использования природных ресурсов и эффективной природоохранной деятельности [12].

Однако в ходе работ по пространственному планированию все более отчетливо стал проявляться дефицит необходимой информации. Выход был найден в создании в 2002 году «Европейской сети по наблюдениям за пространственным планированием». Целевая функция этой сети состояла в формировании комплексной сравнительной базы данных по определенным параметрам для стран, входящих в ЕС, способствующей разработке новых научно обоснованных и количественно измеримых решений для оценки воздействия проводимой политики. Необходимая для систематического анализа развития территорий информация распределялась по трем уровням: европейскому, национальному (страновому) и региональному. Предусматривался также сбор информации по ряду актуальных вопросов, таких как формирование полицентричной городской структуры, укрепление взаимоотношений города и деревни, обеспечение территориальной доступности, внедрение инноваций, решением демографических и экологических проблем [13].

Следующая инициатива в области пространственного планирования — «Территориальная повестка дня Европейского союза до 2020 года» — была разработана на основе стратегии «Европа — 2020», главной целью которой обозначен умный, устойчивый и инклюзивный рост. Данная инициатива направлена на обеспечение территориальной сплоченности, представляющей собой набор принципов гармоничного, сбалансированного, эффективного и устойчивого территориального развития, дающего равные возможности гражданам и предприятиям, где бы они ни находились, максимально использовать свой территориальный потенциал. Территориальная сплоченность укрепляет принцип солидарности в целях содействия конвергенции между экономиками более обеспеченных и отстающих территорий, что требует продолжения сотрудничества и интеграции между различными регионами ЕС на всех территориальных уровнях.

Термин «территориальная сплоченность» был первоначально использован, наряду с понятиями экономической и социальной сплоченности, в Лиссабонском договоре (2009) в качестве основной цели содействия европейской интеграции, что привело к созданию общей компетенции в области пространственного планирования между ЕС и его государствами-членами.

Цели и принципы пространственного планирования

В ходе реализации представленных выше инициатив пространственное планирование в ЕС стало своего рода географическим выражением экономической, экологической, социальной и культурной политики общества, административным механизмом и инструментарием проведения региональной политики. Пространственное планирование представляется как своего рода междисциплинарный подход, обеспечивающий баланс развития регионов страны и организации пространства. В Компендиуме по европейскому пространственному планированию отмечается, что государства используют данный метод для оказания влияния на распределение деятельности в пространстве в будущем [14].

В принятом в 2008 году под эгидой ООН отчете отмечалось, что территориально-пространственное планирование призвано обеспечить рациональную территориальную организацию общества, а также сбалансировать потребности, удовлетворение которых необходимо для развития общества и достижения социальных и экономических целей, с задачами охраны окружающей среды [15]. В процессе этого вида деятельности на межрегиональном и межмуниципальном уровнях управления определяются цели развития территории, осуществляется разработка стратегий и планов, реализуется взаимосвязь управления в градостроительстве, промышленной и аграрной политике, на транспорте и в сфере охраны природы.

Координация пространственного планирования также происходит по вертикали и по горизонтали в целях обеспечения согласованности действий на разных уровнях управления и взаимодействия между правительственными и неправительственными организациями и гражданами [16].

Подобную представленной выше цель преследует трансграничное пространственное планирование, осуществляемое посредством наднациональных органов управления через директивы ЕС. Входящие в ЕС страны должны транспонировать в свое законодательство принятые Европарламентом решения и использовать выработанные совместными усилиями концепции и идеи на своем пространстве.

Это непростая задача, особенно для новых стран — членов ЕС, в которых еще сильны традиции прошлого. Так, например, в Литве в советские годы

была создана концепция единой системы расселения, реализованная в условиях плановой экономики. В другой прибалтийской стране, Эстонии, была разработана теория формирования территориальных социально-экономических систем, также получившая практическое воплощение. В этих реалиях современного ЕС перестройка пространственного планирования, естественно, наталкивается на определенные трудности.

Территория и пространство — связанные, но не идентичные понятия: пространство имеет более общий, абстрактный смысл, а территория выступает его «подпонятием». Территория обладает четко определенными границами, тогда как у пространства границ нет, части его соотносятся с тем или иным участком территории или акватории. Отсюда вытекает правомерность вывода о том, что территориальное планирование является формой пространственного планирования [17]. Другие авторы под пространственным планированием понимают комплексные социально-экономические и экологические разработки, а под территориальным планированием — функциональное зонирование территории [9], то есть решение частной задачи.

Пространственное планирование в настоящее время охватывает не только территорию, но и акваторию (морское планирование) и подземные территориальные ресурсы (подземное планирование), а в будущем, возможно, появится еще один его вид — тот, что связан с использованием аэротерии [4]. Очевидно, что понятие «пространство» не ограничивается градостроительным пространством, включая в себя и географическое, и ресурсное, и социально-экономическое, и этноконфессиональное, и геополитическое, и правовое.

Что касается принципов устойчивого пространственного развития, то они одинаковы и обязательны для всех стран ЕС. Главный из них — принцип территориального согласия посредством сбалансированного социального и экономического развития регионов и повышения их конкурентоспособности. Взаимоотношения города и деревни опираются на принцип поощрения развития, генерируемого городскими функциями. Создание транспортного доступа ко всем местам проживания людей определяет суть третьего принципа, а развитие доступа к информации и знаниям — суть четвертого. Следующие пять принципов направлены на сокращение ущерба, наносимого окружающей среде, на приумножение и защиту природных ресурсов и природного наследия, сохранение культурного наследия как фактора развития, развитие безопасной добычи энергоресурсов, поощрение устойчивого развития туризма [4].

Хотя межгосударственные органы управления в ЕС не имеют прямых полномочий в сфере пространственного планирования, они все же влияют на процедуру и практику пространственного планирования через три типа политических инструментов: стратегические политические документы, продвижение идей и концепций; регламенты и директивы; распределение фондов и субсидий, например поддерживающих региональное развитие и сельское хозяйство [18; 19].

Систематизация подходов к пространственному планированию и управлению

Структуры ЕС могут оказывать влияние на пространственное планирование и региональное развитие всех стран — членов ЕС [19]. Тем не менее специфика в данном виде деятельности сохраняется в каждой стране, что обусловлено наличием своего языка и культуры, специфической ментальностью населения, особенностями законодательно-правовой базы и структуры государственного управления [20; 21]. Благодаря этому каждая страна имеет как

положительный опыт, так и некоторые недостатки в проведении региональной политики и пространственного планирования. Таким образом, наравне с национальными системами пространственного планирования существует Европейское пространственное планирование (в рамках ЕС).

В самом общем смысле в странах ЕС под системой пространственного планирования понимается специфическая социальная конструкция, характеризующая применение в институциональных контекстах, во времени и пространстве определенных методов общественного сотрудничества, направленных на управление коллективными действиями по использованию пространства [16]. Конкретные действия зависят не только от особенностей организации принятия управленческих решений в стране, но и от различных социально-экономических, политических и культурных факторов развития производительных сил.

В контексте международных сравнительных исследований в области пространственного планирования используется типология стран по подходам и степени конвергенции в контексте европеизации, подробно представленная в Компендиуме по европейскому пространственному планированию [22; 23]. В ее основу положены следующие характеристики: содержательные аспекты нормативно-правовой базы государства на разных уровнях управления, масштаб охватываемых в документах вопросов и тем региональной политики, характер разделения полномочий между государственным и муниципальным управлением, доля частного сектора в ВВП, роль пространственного планирования в государственной и общественной жизни, различия в заявленной цели и реальных результатах. В том же документе обозначены четыре подхода к систематизации управления региональным развитием: 1) традиции урбанизма, 2) управление землепользованием, 3) регионально-экономический подход, 4) комплексный всеобъемлющий подход (табл.). Добавим к сказанному, что в некоторых странах, например в Германии, используется также ландшафтный подход, который характерен и для современной практики пространственного планирования в России.

Критериальные подходы к систематизации управления региональным развитием в странах — членах ЕС

Традиции урбанизма	Управление землепользованием	Региональный экономический подход	Комплексный всеобъемлющий подход
Эволюция градостроительной деятельности. Регулирование развития и зонирование территорий	Зонирование землепользования. Повышение уровня взаимодействия различных органов управления	Региональное целеполагание. Сокращение региональных различий. Интеграция планирования и региональной политики. Акцент на развитие проблемных территорий. Иновации в социальной сфере. Совершенствование управления развитием территорий	Иерархия планов. Акцент на планирование пространства. Координация мер политики, имеющих территориальный эффект. Обоснование принципов пространственного развития. Определение функций местных и центральных органов власти
<i>Страны-представители</i>			
Средиземноморские страны — члены ЕС	Великобритания	Франция и (в меньшей степени) Португалия	Нидерланды, страны Северной Европы, Австрия и Германия

Составлено по [6].

Лучшие практики пространственного планирования

Схожие для разных территорий проблемы ведут к поиску международных успешных примеров и решений, которые впоследствии переносятся в иной контекст. Многие решения уже существуют в определенных городах, но недостаточно распространены или внедрены, поэтому ЕС поддерживает входящие в его состав государства и местные органы власти, пропагандируя лучшие практики Европы, облегчая их широкое использование и поощряя эффективное взаимодействие и обмен опытом. Доступ к существующим решениям важен для того, чтобы различные органы управления могли учиться друг у друга и разрабатывать решения, адаптированные к их конкретной специфичной ситуации.

Понятие «лучшая практика» получило широкое распространение в европейской политике и программах регионального развития [24]. Выявление лучших практик и их продвижение способствует накоплению знаний, обуславливает прогресс в сферах жизнедеятельности населения, включая пространственную организацию общества.

Идея устойчивого развития возникла в Нидерландах в конце 1980-х годов, а в пространственное развитие проникла в Германии. Успех в переходе к сбалансированной городской системе характерен для Франции. Богатый опыт управления северными территориями накоплен в Финляндии и Швеции. В Германии, Нидерландах, Франции и Швеции очевидны достижения в продвижении общественного транспорта, тогда как Италия, Испания и Греция преуспели в развитии туризма и охране культурного наследия. Обмен опытом на наднациональном уровне способствует выработке согласованных документов и баз данных, нацеленных на гармонизацию пространственного развития. Отсюда следует, что *лучшая практика* — это научный подход, который включает в себя передачу экспертных знаний, концепций, идей и практик, разработанных в одних условиях, в целях достижения подобного желаемого результата в другом месте путем использования компонентов переносимого метода, модели или политики [25].

Одной из самых продвигаемых идей в ЕС является концепция «компактного города», в соответствии с которой по мере все возрастающей урбанизации следует ориентироваться на развитие городов с высокой плотностью населения и ограниченной территорией, что позволяет снизить негативное воздействие на окружающую среду и поддерживать благосостояние городских жителей. Компактное развитие города смягчает последствия изменений климата, минимизируя зависимость от автомобилей, обеспечивая устойчивые виды транспорта и требуя меньше затрат энергии на отопление. Более того, компактные города могут способствовать сохранению биоразнообразия и развитию экосистемных услуг за пределами городов.

Чтобы последствия внедрения лучших практик были положительными для соседних городов, регионов или стран, планировщики, политики и другие заинтересованные стороны должны в полной мере видеть и осознавать все аспекты идей, инструментов и мер политики, прежде чем пытаться перенести их в свои города или регионы. Политические идеи из другого географического, культурного и планировочного контекста предполагают не только успехи, но и трудности. Несмотря на существование некоторых обобщенных политических идей, инструментов и процессов, характерных для успешной реализации проектов в международных контекстах, маловероятно, что точный повтор



модели, работающей в одном контексте, обеспечит ее успешность в другом. Местным планировщикам и экспертам необходимо разрабатывать собственные контекстно-ориентированные решения по переносу лучших практик, используя международные примеры для вдохновения. Чтобы реализация была успешной, любые решения должны быть специфичными для конкретной территории, политической и планировочной ситуации, культурных предпочтений.

Участие гражданского общества в пространственном планировании

Совсем недавно участие заинтересованных сторон и сообществ стало общепринятым компонентом процесса планирования и государственной политики в целом. Несмотря на существующее беспокойство по поводу того, что участие жителей и любых заинтересованных сторон неминуемо влечет за собой задержки в разработке мер политики и принятии решений, такое участие стало нормой и почти повсеместно принято в качестве лучшей практики.

При регулировании пространственного развития в странах ЕС принято опираться на тщательный анализ разнообразных процессов, происходящих в экологической, экономической, технологической и социальной сферах. Чем больше представителей разных сфер деятельности и слоев общества будет принимать участие в разработке и экспертизе документов пространственного планирования, тем выше вероятность эффективной реализации проектов [6].

Во всех странах ЕС граждане из пассивных потребителей становятся участниками процессов принятия управленческих решений [26; 27]. Таким образом, системы пространственного планирования приобретают открытость, переходя к совещательной и интерактивной форме, охватывающей как вертикальные, так и горизонтальные связи.

Главные преимущества многосторонней коммуникации для всех участников процесса планирования заключаются в повышении качества принимаемых решений, соблюдении при разрешении конфликтных ситуаций баланса между общественными и частными интересами, чему способствует понимание потребностей, предпочтений и ценностей людей в общении с ними. Социальный контекст и повышение уровня доверия граждан становятся главной заботой региональных и городских органов власти. Жители получают возможность реализовать свой творческий потенциал, изменить к лучшему среду, в которой они живут [28]. У населения воспитывается гражданское самосознание и ответственность за будущее страны, региона, города. Бизнес содействует поиску возможностей влияния на процесс принятия решений и выработки направлений политики, поддерживает лучшие практики и технологии [6].

Оптимальной считается система, в разработке которой городская власть принимает непосредственное участие совместно со специалистами и привлеченными внешними экспертами и консультантами, представителями бизнеса и общественности. Во всех этапах разработки стратегий и планов могут участвовать жители планируемой территории и все остальные заинтересованные лица.

На данный момент во многих странах доминируют традиционные формы вовлечения населения: публичные слушания, консультации, выставки и общественные встречи, хотя ожидается, что в будущем ведущую роль получают консультации через интерактивные веб-сайты. Необходимо выяснять, что может мотивировать граждан вкладывать в городское развитие собственные идеи, поскольку существует значительное различие между лишь «ритуалом» уча-

ствия и реальной силой, необходимой для достижения требуемого результата. Основопологающий момент состоит в том, что участие без перераспределения власти — пустая трата времени, когда все мнения рассмотрены, но принимаются решения, выгодные только одной стороне. Именно поэтому во всем мире развиваются новые кооперативные и интерактивные методы гражданского участия в пространственном планировании.

Одним из таких методов может быть географический онлайн-опросник, который используется для выявления географических данных по различным темам и контекстам. Представленные в нем материалы сопровождается интерактивная карта, позволяющая респондентам вносить ответы на вопросы, связанные с географическими особенностями планируемой территории. Такой опросник способен предоставить городским планировщикам для анализа локализованные данные о повседневном опыте жителей и восприятии ими городской среды в целом или отдельных ее аспектов. Повышенный спрос на такие новые методы поиска источников данных для сбора опыта, мнений и предпочтений городских жителей вызван более выраженным вниманием городских властей к устойчивому развитию и вовлечению населения, а развитие геопространственных технологий и социальных сетей позволяет использовать новые типы геоинформационных данных. В результате появляются новые ГИС-методы для участия общественности и привлечения больших групп лиц.

Оценка опыта пространственного планирования в России

Наш опыт работы в пространственном планировании в России и оценка лучших практик ЕС позволяют говорить о наличии существенных различий в преобладающих подходах к пространственному планированию. Однако помимо структуры и содержания разрабатываемых документов отличается и сам подход к реализации участия общественности в планировании территории.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ, публичные слушания — это единственная обязательная форма участия граждан в обсуждении документов градостроительной деятельности. Так называемые необязательные формы участия граждан используются редко. Ими могут быть конференции, обращения граждан в органы местного самоуправления, их собрания и опросы. Пассивность населения при обсуждении проектов объясняется недостаточным доверием к политикам и государственным институтам, особенностями менталитета населения и, как следствие, низкой гражданской активностью. Закрытость информации не позволяет построить конструктивный диалог между гражданским обществом и представителями власти. Во многом это происходит из-за отсутствия официальных требований к предоставлению макетов и схем существующей застройки, а также из-за сжатости текстовой и наглядной информации на публичных слушаниях, что усложняет понимание ситуации рядовыми жителями.

В качестве показательного примера можно привести публичные слушания по Генеральному плану Москвы, на которые был запланирован только один день, хотя работы по разработке документа велись в течение пяти лет. Дать ответы на полученные 75 тысяч замечаний в столь короткий срок не представляется возможным, к тому же большая часть замечаний не вписывалась в регламент повестки дня. Эти затруднения были вызваны сложным для понимания языком, объемом текста, отсутствием визуальных материалов в сочетании с ограниченностью знаний горожан по сути обсуждаемых вопросов. Кроме того, актуальность данного долгосрочного документа была поставлена под

вопрос после увеличения территории Москвы в 2,4 раза. В Санкт-Петербурге возникла похожая ситуация, связанная с проектированием г. Южный, который примыкает непосредственно к городской черте. По запросам населения была проведена экологическая экспертиза, однако во главе экспертной группы стоял специалист по древневосточной культуре. Эксперты-дилетанты вынесли положительное решение, хотя эксперты-специалисты высказывались против. Подобные примеры можно привести и по другим российским городам и регионам.

В целом, несмотря на существующие в России законодательно установленные возможности для участия населения в обсуждении разрабатываемых проектов по развитию территории, в полном объеме они не применяются и реализуются исключительно формально. В игнорировании интересов и мнений рядовых граждан кроется главный недостаток российского пространственного планирования. Справедливости ради надо заметить, что в отдельных субъектах РФ заметно некоторое повышение активности граждан и общественных структур в процессе принятия управленческих решений, но таких положительных примеров пока мало. В свете сказанного опыт стран ЕС в области пространственного планирования может быть поучителен для нашей страны.

Заключение

Несмотря на большой опыт пространственного планирования, многие его аспекты еще не получили адекватной оценки как в России, так и за рубежом. Сравнение отечественного и зарубежного опыта свидетельствует о разных тенденциях в развитии региональной политики и управлении развитием территорий. Так, если в европейских странах происходит переосмысление роли государства и гражданского общества в пространственном планировании и городском развитии, то в России при принятии управленческих решений по функциональному использованию территорий явно доминирует государственный подход. Главный его недостаток состоит в том, что все документы пространственного планирования, согласно Градостроительному кодексу РФ, разрабатываются по единым требованиям, без учета специфики природных и социально-экономических условий территории, которые в России гораздо более многообразны, чем во многих других странах мира. В странах ЕС, а их в данном случае можно рассматривать в качестве своего рода регионов более крупного образования, при соблюдении единых принципов устойчивого пространственного развития допускается определенное отклонение от рекомендаций верхнего уровня регулирования пространственного планирования.

Анализ, адаптация и апробация лучших практик и современных технологий в пространственном планировании необходимы для более эффективного управления и развития территорий в России. Соответственно, вырисовываются и задачи исследователей — обобщать опыт пространственного планирования в своей стране и за рубежом и внедрять на разумной основе лучшие практики в отечественное пространственное планирование.

Список литературы

1. Чистобаев А.И., Федоров Г.М., Семенова З.А. Управление развитием территории : учеб.-метод. пособие. Калининград, 2015.
2. Перцик Е.Н. Районная планировка (Территориальное планирование). М., 2006.
3. Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Территориальное планирование на уровне субъектов России. СПб., 2010.

4. *Скатурицков С. В., Чистобаев А. И.* Принципы территориального планирования и их реализация в Европейском союзе и Российской Федерации // Балтийский регион. 2014. №1. С. 137—148.
5. *Федулова С. И.* Опыт вовлечения населения в городское планирование в Финляндии // Общество. Среда. Развитие. 2016. №1. С. 106—110.
6. *Федулова С. И.* Пространственное планирование в странах Европейского союза и в Российской Федерации: географические особенности, лучшие практики : дис. ... канд. геогр. наук. СПб., 2017.
7. *Холякко С. И.* Шведская модель пространственного планирования: функции, проблемы и решения // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 7. С. 159—168.
8. *Chistobaev A. I.* La planificación espacial en Rusia: Estado, problemas, tareas de los geografos // Geografía socio-económica en la Rusia contemporánea: teoría, metodología, prioridades de desarrollo. Rostov, 2015. P. 229—239.
9. *Salez P.* How Europe comes to spatial planning: from the birth of regional policy to the Green Paper on territorial cohesion. The emergence of the Community as a player over more than 20 years // Cooperation for territorial cohesion of Europe. URL: http://81.47.175.201/urban_rural/documents/docs_others/livre_geographie_2009.pdf (дата обращения: 29.01.2018).
10. *Kunzmann K. R.* Urbanization in China: learning from Europe? A European perspective // International Journal of Urban Sciences. 2015. Vol. 19, №2. P. 119—135.
11. *Европейская перспектива пространственного развития (ESDP).* 1999. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (дата обращения: 29.01.2018).
12. *Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента.* 2000. URL: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Anglais.pdf> (дата обращения: 11.11.2016).
13. *Böhme K.* Territorial evidence supporting policy-making in Europe: How ESPON came, saw and conquered // disP-The Planning Review. 2016. Vol. 52, №2. P. 62—67.
14. *Компендиум по Европейскому пространственному планированию.* 1997. URL: http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf (дата обращения: 29.01.2018).
15. *Территориально-пространственное планирование / ООН.* Нью-Йорк ; Женева, 2008. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.r.pdf (дата обращения: 29.01.2018).
16. *Janin Rivolin U.* Planning systems as institutional technologies: a proposed conceptualization and the implications for comparison // Planning Practice and Research. 2012. №27 (1). P. 63—85.
17. *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. Сер.: Естественные и медицинские науки. 2016. №1. С. 37—44.
18. *Dühr S., Colomb C., Nadin V.* European spatial planning and territorial cooperation. Routledge, 2010.
19. *Jacobs J.* Spatial planning in cross-border regions: A systems-theoretical perspective // Planning Theory. 2016. Vol. 15, №1. P. 68—90.
20. *Reimer M., Blotvogel H. H.* Comparing spatial planning practice in Europe: A plea for cultural sensitization // Planning Practice and Research. 2012. Vol. 27, №1. P. 7—24.
21. *Reimer M., Getimis P., Blotvogel H.* Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes. Routledge, 2014.
22. *Nadin V.* International comparative planning methodology: introduction to the theme issue // Planning Practice and Research. 2012. Vol. 27, №1. P. 1—5.
23. *Nadin V., Stead D.* Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies // European Planning Studies. 2013. Vol. 21, №10. P. 1542—1561.
24. *Stead D.* Best practices and policy transfer in spatial planning // Planning Practice and Research. 2012. Vol. 27, №1. P. 103—116.

25. *Beza B.* The role of deliberative planning in translating best practice into good practice: from placelessness to placemaking // *Planning Theory & Practice*. 2016. Vol. 17, №2. P. 244—263.

26. *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. Vol. 9, №4. P. 333—350.

27. *Mäntysalo R.* Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning — Observations from Finland, Sweden and Norway // *European Planning Studies*. 2015. Vol. 23, №2. P. 349—366.

28. *Kahila-Tani M., Broberg A., Kytä M., Tyger T. et al.* Let the Citizens Map—Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process // *Planning Practice & Research*. 2016. Vol. 31, iss. 2. P. 195—214.

Об авторах

Анатолий Иванович Чистобаев, доктор географических наук, профессор кафедры региональной политики и политической географии, Санкт-Петербургский государственный университет, Россия.

E-mail: chistobaev40@mail.ru

Светлана Игоревна Федулова, кандидат географических наук, ассистент кафедры региональной политики и политической географии, Санкт-Петербургский государственный университет, Россия.

E-mail: lanal0s@yandex.ru

Для цитирования:

Чистобаев А.И., Федулова С.И. Опыт пространственного планирования в Европейском союзе и возможности его использования в России // *Балтийский регион*. 2018. Т. 10, №2. С. 86—99. doi: 10.5922/2079-8555-2018-2-6.



SPATIAL PLANNING IN THE EUROPEAN UNION: PRACTICES TO DRAW ON IN RUSSIA

A. I. Chistobaev¹

S. I. Fedulova¹

¹ *Saint Petersburg State University*

7/9 Universitetskaya Embankment, Saint Petersburg, Russia, 199034

Submitted on January 29, 2018

doi: 10.5922/2079-8555-2018-2-6

In this article, we employ a systemic-complex methodology to consider the targets, functions, and content of spatial planning in European countries and compare them to urban planning practices in Russia. We analyse concepts and terminology used in spatial planning and related areas — territorial, marine, and underground planning. The article examines the evolution of the ideas of spatial planning in the EU. We consider the documentary framework for spatial planning from the last third of the 20th century to the present. The basic principles of spatial planning are identified in the article. We describe the level of territorial development management in the EU and its member states. The concept of 'best practices' is inter-

preted as an approach that includes the transfer of expert knowledge, concepts, ideas and practices developed in certain conditions and their adaptation to the needs of a different set of conditions in order to attain similar goals using the components of the transferred technique, model, or policy. We present a classification of spatial planning systems. We show how civil society is being involved in spatial planning in the EU and Russia. We stress the need to draw on the EU spatial planning experience, in particular, the involvement of civil society in project evaluation. At the same time, it is important to take into account the features of Russian natural and socioeconomic conditions.

Keywords: space, territory, urban planning, projects, planning principles, best practices, civil society

References

1. Chistobaev, A. I., Fedorov, G. M., Semenova, Z. A. 2015, *Upravlenie razvitiem territorii* [Management of territorial development], Kaliningrad, 90 p. (in Russ.).
2. Pertsik, E. N. 2006, *Rajonnaya planirovka (Territorial'noe planirovanie)* [District Planning (Territorial Planning)], Moscow, 398 p. (in Russ.).
3. Chistobaev, A. I., Krasovskaya, O. V., Skatershchikov, S. V. 2010, *Territorial'noe planirovanie na urovne sub"ektov Rossii* [Territorial planning at the regional level in Russia], 296 p. (in Russ.).
4. Skatershchikov, S. V., Chistobaev, A. I. 2014, Spatial planning in the European Union and the Russian Federation, *Balt. Reg.*, no. 1, p. 104—112. doi: 10.5922/2079-8555-2014-1-9.
5. Fedulova, S. I. 2016, Citizen involvement in urban planning in Finland, *Obshchestvo. Sreda. Razvitie*, no. 1, p. 106—110 (in Russ.).
6. Fedulova, S. I. 2017, *Spatial planning in the countries of the European Union and in the Russian Federation: geographical features, best practices*, PhD thesis in geographical sciences, Saint-Petersburg, 172 p. (in Russ.).
7. Kholyavko, S. I. 2014, The Swedish model of spatial planning: Functions, problems, and solutions, *Vestnik Baltiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Estestvennye i meditsinskie nauki* [IKBFU's Vestnik. Ser. Natural and medical sciences], no. 7, p. 159—168 (in Russ.).
8. Chistobaev, A. I. 2015, La planificación espacial en Rusia: Estado, problemas, tareas de los geógrafos. In: Mateo Rodríguez, J. M., Druzhinin, A. G. *Geografía socio-económica en la Rusia contemporánea: teoría, metodología, prioridades de desarrollo*. Redactores científicos, Rostov, p. 229—239 (in Span.)
9. Salez, P. 2009, How Europe comes to spatial planning: from the birth of regional policy to the Green Paper on territorial cohesion. The emergence of the Community as a player over more than 20 years, *Cooperation for territorial cohesion of Europe*, available at: http://81.47.175.201/urban_rural/documents/docs_others/livre_geographie_2009.pdf (accessed 29 January 2018).
10. Kunzmann, K. R. 2015, Urbanization in China: learning from Europe? A European perspective. *International Journal of Urban Sciences*, no. 19(2), p. 119—135 (in Russ.).
11. European Spatial Development Perspective (ESDP), 1999, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (accessed 29 January 2018).
12. Guiding principles for sustainable spatial development of the European Continent, 2000, available at: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Anglais.pdf> (accessed 11 November 2016).
13. Böhme, K. 2016, Territorial evidence supporting policy-making in Europe: How ESPON came, saw and conquered, *disP-The Planning Review*, no. 52 (2), p. 62—67.
14. The Compendium of European spatial planning systems, 1997, available at: http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf (accessed 29 January 2018).
15. Spatial planning. UN. New York and Geneva, 2008, available at: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.r.pdf (accessed 29 January 2018) (in Russ.).



16. Janin Rivolin, U. 2012, Planning systems as institutional technologies: a proposed conceptualization and the implications for comparison, *Planning Practice and Research*, no. 27 (1), p. 63—85.
17. Gumenyuk, I.S. 2016, On the relationship of the concepts of spatial, strategic and territorial planning in the Russian Federation in the context of the development of the Kaliningrad / Vistula Gulf region, *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Estestvennye i meditsinskie nauki* [IKBFU's Vestnik. Ser. Natural and medical sciences], no. 1, p. 37—44 (in Russ.).
18. Dühr, S., Colomb, C., Nadin, V. 2010, *European spatial planning and territorial cooperation*, Routledge, 402 p.
19. Jacobs, J. 2016, Spatial planning in cross-border regions: A systems-theoretical perspective, *Planning Theory*, no. 15 (1), p. 68—90.
20. Reimer, M., Blotevogel, H.H. 2012, Comparing spatial planning practice in Europe: A plea for cultural sensitization, *Planning Practice and Research*, no. 27 (1), p. 7—24.
21. Reimer, M., Getimis, P., Blotevogel, H. (eds.) 2014, *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*, Routledge, 310 p.
22. Nadin, V. 2012, International comparative planning methodology: Introduction to the theme issue, *Planning Practice and Research*, no. 27 (1), p. 1—5.
23. Nadin, V., Stead, D. 2013, Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies, *European Planning Studies*, no. 21 (10), p. 1542—1561.
24. Stead, D. 2012, Best practices and policy transfer in spatial planning, *Planning Practice and Research*, no. 27 (1), p. 103—116.
25. Beza, B. B. 2016, The role of deliberative planning in translating best practice into good practice: from placelessness to placemaking, *Planning Theory & Practice*, no. 17 (2), p. 244—263.
26. Bäcklund, P., Mäntysalo, R. 2010, 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*, no. 9 (4), p. 333—350.
27. Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L., Saglie, I. L. 2015, Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning — Observations from Finland, Sweden and Norway, *European Planning Studies*, no. 23 (2), p. 349—366.
28. Kahila-Tani, M., Broberg, A., Kyttä, M., Tyger, T. 2016, Let the citizens map-public participation GIS as a planning support system in the Helsinki master plan process, *Planning Practice & Research*, no. 31 (2), p. 195—214.

The authors

Prof. Anatoly I. Chistobaev, Department of Regional Policy and Political Geography, Saint Petersburg State University, Russia.

E-mail: chistobaev40@mail.ru

Dr Svetlana I. Fedulova, Lecturer, Department of Regional Policy and Political Geography, Saint Petersburg State University, Russia.

E-mail: lanal0s@yandex.ru

To cite this article:

Chistobaev A.I., Fedulova S.I. 2018, Spatial Planning in the European Union: Practices to Draw on in Russia, *Balt. Reg.*, Vol. 10, no. 2, p. 86—99. doi: 10.5922/2079-8555-2018-2-6.