

С. И. Холявко

**ШВЕДСКАЯ МОДЕЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:
ФУНКЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**

Охарактеризованы функции органов управления развитием территории различного уровня, раскрыты нормативно-правовые рамки градостроительной деятельности. Выяснены типы и задачи уровней проектных решений. Выявлены проблемы практики пространственного планирования, предложены пути их решения.

© Холявко С. И., 2014

Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 7. С. 159 – 168.



In this study clarification and definition are provided for the bodies responsible for making administrative decisions for territorial development. The regulatory framework of spatial planning is also embodied. The main instruments of spatial planning are shown as different types of plans: Regional plan, Municipal comprehensive plan, Detailed development plan, Special area regulations and Property regulation plan. Particular attention is paid to the influence on the planning process of the entry of Sweden to the European Union. The problems associated with spatial planning are made evident and solutions are proposed. Swedish experience may be interesting to the urban and regional planners.

Ключевые слова: территория, пространственное планирование, Швеция, моделирование, градостроительство.

Key words: territory, spatial planning, Sweden, modeling, urban planning.

160

Введение

Пространственное планирование – инструмент региональной политики и один из видов градостроительной деятельности, с помощью которого осуществляется управление территориями страны и их развитием в целях «создания благоприятной среды обитания, достижения баланса экономических, социальных и экологических интересов» [1, с. 11].

Швеция имеет давние традиции управления развитием территорий и использует передовой опыт и новые технологии на основе сознательного, целенаправленного и комплексного развития, которое привело к ряду интересных проектов. Термин *пространственное планирование* (*spatial planning*) возник в конце прошлого века. Он востребован странами Европейского союза (ЕС) при обсуждении и принятии совместных решений в части рационализации землепользования, поэтому не случайно среди носителей английского языка более распространен термин *land use planning* – планирование землепользования [2; 3].

Существует сложность различия понятий «пространственное» и «территориальное» планирование. В странах ЕС принято считать, что пространство и территория – связанные, но не идентичные понятия: первое имеет более общий, абстрактный смысл, в то время как второе – его «подпонятие» [4]. Пространственное планирование в Швеции разделено на две составляющие: физическое планирование и региональное социально-экономическое развитие. Экологические проблемы выделяются в третью составляющую, но частично они включаются как в первую, так и во вторую. 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.

Швеция как объект пространственного планирования

Королевство занимает территорию, равную почти 450 тыс. км², и среди стран Евросоюза уступает лишь Франции и Испании. Население страны растет и составляет около 9,5 млн человек (на 31.12.2010 г. –



9 млн 415 тыс. 570 человек, на 28.02.2013 г. — 9 млн 566 тыс. 945 человек [5]). Средняя плотность населения относительно других стран ЕС довольно низка — 22,9 человек на км². Севернее района Упсала-Стокгольм проживает лишь треть населения Швеции. Еще треть — в четырех крупнейших 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 эти города в перспективе могут выступать в качестве успешной инновационной среды.

Урбанизация страны, если сравнивать Швецию с остальной Европой, произошла довольно поздно. В настоящее время городское население составляет 84 %, и этот показатель находится примерно на том же уровне, что и в большинстве других европейских государств. Швеция богата лесом, железной рудой, углем, имеет развитую гидроэнергетику. Основа развития промышленности — металлургия и машиностроение. Главные промышленные центры располагаются в Центральной Швеции или на побережье [6].

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

Эта страна 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, именуемую 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») [7].

Швеции присуще интенсивное сотрудничество между государством и бизнесом, поддерживаемое 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. Впечатляют 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 отходов, предоставлении рекреационных услуг, содержании дошкольных учреждений, перестройке проблемных городских районов, муниципальном жилищном строительстве и модернизации жилищно-коммунального комплекса [8].



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 (*Boverket*), центральный государственный орган 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 возведению доступного качественного жилья (в основном через субсидии и гранты), а также координирует программы и проекты энергоэффективности зданий [9].

Управлением земельными ресурсами занимаются 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 развито слабо: региональный план имеет только Стокгольм. Правления лёнов являются первым уровнем управления, занимающимся пространственным планированием. Они координируют действия различных органов, контролируют соблюдение национальных интересов и правительственных директив, осуществляют консультативные функции, связанные с региональным и муниципальным планированием, а также развивают транспортную систему регионов.

В Швеции установлена так называемая монополия муниципального планирования, то есть одна из главных задач муниципалитета – планировать 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 предоставления энергии, если существуют общие проблемы. К тому же муниципалитеты выдают разрешения на строительство.

Шведскую организационную структуру можно назвать зеркальной по отношению к российской, поскольку в нашей стране документы территориального планирования создаются как для регионального, так и для локального уровней [10], а в Швеции – только для локального. При этом план пространственного планирования на территорию всей Швеции не составлен, равно как и России [11].

Правовое регулирование играет важную роль в деятельности Швеции по защите окружающей среды и управлению развитием террито-



рий. 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.

163

Система пространственного планирования включает в себя пять типов планов: генеральный план, детальный план развития, правила землепользования и застройки, имущественный план и региональный план. Вся эта система основывается на законе «О планировании и строительстве», вступившем в силу 2 мая 2011 г. Изменения в новом законе коснулись срока получения разрешения на строительство, сокращенного до 10 недель, и процедуры составления детального плана развития, которая упрощена и сокращена. К тому же предусматривается усиление контроля над производством строительно-монтажных работ и обеспечением комфортного доступа в здания маломобильным группам населения. Закон модернизирован, но принцип остался тот же — ответственность за вопросы планирования лежит на местном самоуправлении.

Необходимо отметить, что шведское законодательство планирования и строительства не требует обязательного составления плана пространственного планирования на всю территорию страны, однако на государственном уровне существуют определенные принципы, на основе которых осуществляется руководство территориями национального значения. Первостепенное внимание при этом уделяется планированию прибрежных районов, нуждающихся в охране, затем — развитию других территорий, требующих защиты от вредных воздействий, где должны сохраняться рекреационные зоны, сельскохозяйственные угодья и культурные ценности; решаются также вопросы охраны рек и других водных объектов. В результате реализации соответствующего проекта была создана карта всех лёнов, на которой отмечены области, нуждающиеся в защите, а в легенде карты сформулированы руководящие принципы.

Типы и задачи проектных решений разных уровней

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 период предоставления плана для ознакомления с ним общественности 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. Период ознакомления с этим планом должен составлять, по крайней мере, три месяца.

Детальные планы развития – главный инструмент 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. Данный план регулирует не только размеры и внешний вид зданий, но и эксплуатацию земли и водных объектов. Период ознакомления с детальным планом должен составлять не менее трех недель.

Правила землепользования и застройки действуют на ограниченном пространстве муниципалитета, не охваченном детальным планом, и составляются для достижения целей генерального плана и защиты национальных интересов. Их обязаны соблюдать как органы власти, так и частные лица.

Имущественный план используется для выделенных определенным образом областей в детальном плане, он обязателен для исполнения властями и частными лицами, а также может облегчать выполнение детального плана развития. Имущественный план содержит правила деления земли на единицы собственности и касается некоторых специальных прав [12].

Влияние Европейского союза на пространственное планирование в Швеции

Сразу после вступления страны в Евросоюз (с 01.01.1995 г.) шведская система принятия управленческих решений оказалась под сильным влиянием структур ЕС, однако и она начала оказывать воздействие на него, особенно в области экологической политики.

Вступление в ЕС Швеции и соседней с ней Финляндии послужило мощным стимулом для пересмотра общеевропейских экологических норм в сторону ужесточения. Ранее такую же политику проводила Дания. Вхождение в ЕС новых Северных стран с высокими экологическими стандартами способствовало внедрению в общеевропейское законодательство, в частности в Амстердамский договор, ряда положений в области охраны окружающей среды [13]. Взаимодействие затронуло различные сектора экономики, в том числе политику пространственного планирования.

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 [14].

Главное направление пространственного планирования идет от ЕС к Швеции. Под влиянием структурных фондов Евросоюза и организа-



ции «Интеррег» (*Interreg*) 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 Евросоюзом 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 км². Почти половина территории Швеции (ее западная и северная части) соответствовали условиям таких субсидий [15]. 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 [16]. Можно предположить, что под влиянием европейской идеи создания «Европы регионов» в Швеции активно разовьется управление пространственным планированием на региональном уровне. Что касается воздействия Швеции на ЕС, то оно проявляется в области экологической политики ввиду достижения этой страной высоких стандартов качества окружающей среды и нежелания от них отказываться.

Проблемы совершенствования практики пространственного планирования

Как уже говорилось, в Швеции отсутствует план пространственного планирования всей страны, однако отмечается такая необходимость [17], 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 страну.

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 таких важных сферах, как развитие 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 большом Стокгольмском регионе, где жилищное строительство и система общественного транспорта не выдерживают темпа роста населения. Въездные магистрали Стокгольма максимально заполнены автомобилями, что ежедневно создает многочасовые пробки.

Усугубляется проблема сокращения зеленых зон столицы, но с этим успешно борются. Организована развитая система работ по озеленению — 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, предусматривающие, например, что через каждые 200 м должны располагаться скверы, где можно поиграть на детской площадке, посидеть на солнце, отдохнуть и прогуляться. Через каждые 500 м должны располагаться районные парки и футбольные площадки, цветники. Существует программа предоставления помощи жителям по благоустройству дворовых территорий. Город находится на островах с многочисленными мостами, поэтому жителям доступно 80 % береговой линии, где оборудованы дорожки для езды на велосипеде и ходьбы.

166

Вокруг Стокгольма в радиусе 10–20 км выросли города-спутники: 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 пригородах развита система обслуживания, сосредоточенная в общественных центрах с торговыми, административными и культурными учреждениями [18].

Примером экологически чистого жилищного строительства может служить самый зеленый микрорайон Стокгольма – Хаммарбю Шестад, 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 водоемы. Здания 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. Вокруг озера проложены дорожки и экодуги, созданы парки. К центру города идет специальная трамвайная линия и бесплатный паром. Этот крупнейший градостроительный проект можно считать весьма удачным примером городского планирования [19].

Надо отметить, что и в Швеции существует немало проблем, обусловленных несовершенством планировочного законодательства. Например, организации, имеющие определенный интерес, оказывают слишком сильное влияние на процесс планирования, чем ослабляют участие в нем граждан. Во многих муниципалитетах, особенно небольших, отсутствуют компетентные специалисты по управлению развитием территорий, что приводит к неэффективной эксплуатации ресурсов. Поэтому необходимо развитие образования молодежи в вопросах пространственного планирования и регионального управления.



Заключение

Под сильным влиянием ЕС Швеции удалось создать собственную успешно работающую современную систему пространственного планирования, подходящую к существующим специфическим социальным, экономическим и культурным условиям. Однако обостряются определенные проблемы, пути решения которых сейчас ищут и находят.

Как реакция на внешние изменения происходит обновление (пересмотр) законодательства в целях ускорения процессов развития и упрощения административных процедур, обеспечивается прозрачный процесс планирования. В центре шведской модели пространственного планирования находятся муниципалитеты – на локальном уровне действует «монополия муниципального планирования». Всего создается пять типов планов: генеральный, региональный, детальный план развития, правила землепользования и застройки, имущественный план. К проблемам можно отнести отсутствие плана пространственного планирования всей страны, нехватку жилищного строительства, транспортной инфраструктуры и компетентных специалистов по управлению развитием территорий, а также сокращение зеленых зон Стокгольма.

Практика Швеции может быть интересна для России, однако использовать зарубежный опыт пространственного планирования необходимо с учетом политических, экономических, исторических и культурных особенностей нашей страны.

Список литературы

1. Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Территориальное планирование на уровне субъектов России : монография. СПб., 2010.
2. 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. 2009. URL: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/livre%20geographie%202009%20texte%20bis%20EN.pdf> (дата обращения: 20.05.2013).
3. Резюме законодательства ЕС. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_en.htm (дата обращения: 20.05.2013).
4. 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). P. 283 – 306.
5. Центральное бюро статистики Швеции. URL: http://www.scb.se/Pages/Product___25799.aspx (дата обращения: 11.04.2013).
6. Северная Европа. Регион нового развития / под ред. Ю.С. Дерябина, Н.М. Антюшиной. М., 2008.
7. Гришин И. Шведская модель общественного развития: дихотомия рынок – политика // *Мировая экономика и международные отношения*. 2005. №10. С. 76–87.
8. Осадчая И. Постиндустриальная экономика: меняется ли роль государства? // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. №5. С. 31 – 42.



9. Национальный совет по жилищному строительству и планированию. URL: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2009/Boverket_sept_2009.pdf (дата обращения: 11.04.2013).
10. Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. Вопросы разработки схем территориального планирования субъектов РФ // Управление развитием территории. 2009. №1. С. 42–45.
11. Территориальное планирование: новые функции, опыт, проблемы, решения : сб. ст. / под ред. А.И. Чистобаева. СПб., 2009.
12. Promoting Spatial Development by Creating COMmon MINdscapes. II. Planning System of Sweden. URL: http://commin.org/upload/Sweden/SE_Planning_System_in_English.pdf (дата обращения: 11.04.2013).
13. Бабынина Л. Страны Северной Европы и дифференциация в ЕС // Современная Европа. 2007. №3. С. 58–71.
14. Официальный портал Швеции. URL: <http://www.sweden.se/ru/Start/Work-live/Facts/Environment/> (дата обращения: 11.04.2013).
15. Волков А.М. Региональная политика Швеции. URL: http://www.mirec.ru/old/index.php%3Foption=com_content&task=view&id=103.html (дата обращения: 11.04.2013).
16. Региональная политика стран ЕС / отв. ред. А. В. Кузнецов. М., 2009.
17. Busck A., Hidding M., Kristensen S., Persson C., Præstholm S. Managing rurban landscapes in the Netherlands, Denmark and Sweden; comparative planning systems and instruments in three different contexts. 2008. URL: <http://rdgs.dk/djg/pdfs/108/2/02.pdf> (дата обращения: 11.04.2013).
18. Белякова Н. К. Швеция. СПб., 2001.
19. Самый «зеленый» микрорайон Стокгольма вырастет еще на 2 тысячи квартир. URL: <http://www.internationalresidence.ru/rus/news/4343.html> (дата обращения: 11.04.2013).

Об авторе

Светлана Игоревна Холявко — магистрант, Санкт-Петербургский государственный университет.

E-mail: Svetlana.kholyavko@gmail.com

About the author

Svetlana Kholyavko, MA student, Saint-Petersburg State University.

E-mail: Svetlana.kholyavko@gmail.com