

DOI: 10.34031/article\_5cb1e65a475b16.88067977

<sup>1</sup>Гундлах В.В., <sup>1,\*</sup>Вайтенс А.Г.<sup>1</sup>Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет  
Россия, 190005, г. Санкт-Петербург, ул. 2-я Красноармейская, д. 4

\*E-mail: avaytens@gmail.com

## СОВРЕМЕННЫЙ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРЕЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

**Аннотация.** В настоящее время проблемы местного градорегулирования приречных территорий становятся все более актуальными для регионов Российской Федерации. В статье приведено описание основных проблем организации местного самоуправления в России, изучен современный зарубежный опыт местного градорегулирования приречных территорий в Швеции, Дании, Германии, Франции, Бельгии (Валлонский регион, Фламандский регион и Брюссельский столичный округ), Нидерландах и Польше. Описаны возможные варианты такого регулирования: правительственные организации, общественные проекты, локальные стратегии развития. Стратегия осуществляется через формулирование и развитие идей на местном уровне и подачи заявки в поисках сотрудничества с муниципалитетом и частым бизнесом. Рассмотрены возможные варианты участия местного населения в развитии прибрежных территорий. Приведён пример метода «Leader» основанного на сотрудничестве государственного, общественного, частного и некоммерческого секторов, образующих локальную группу развития, местную группу действий для развития территорий вдоль р. Гёта-Эльв в Швеции. Проанализирована муниципальная стратегия ландшафтных интересов в городе и окрестностях города Ольборг (Дания). Дана краткая характеристика организованному сообществу речных бассейнов Везер (The Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGG Weser)) в Германии. Проанализированы примеры существующих межмуниципальных неправительственных проектов в Польше, включающих мероприятия, направленные на раскрытие туристического и культурного потенциала приречных территорий реки Вислы.

Сделаны выводы о возможности, опираясь на опыт зарубежных стран, в рамках местного градорегулирования в регионах Российской Федерации сформировать единый межмуниципальный орган, который в свою очередь будет координировать развитие приречных территорий.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, градорегулирование, приречные территории, градостроительное развитие, локальная стратегия развития.

**Введение.** Под местным самоуправлением понимается осуществление местными жителями или их избранными представителями обязанностей и полномочий местного значения, исходя из своих интересов и с учетом исторических особенностей.

Решение проблемы местного градорегулирования приречных территорий в России в настоящее время становится все более актуальной: растет необходимость освоения прибрежных пространств, развития находящихся на реках поселений, создания необходимой социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, обеспечения безопасности и доступности, улучшения экологии, повышения инвестиционной привлекательности территорий и качества жизни.

Во многих западных странах в рамках местного градорегулирования приречных территорий создаются локальные стратегии развития, правительственные и общественные организации, проекты. Их изучение, а также последующее частичное использование с адаптацией к отечественным особенностям осуществления градостроительной деятельности, будет способ-

ствовать более качественному развитию и преобразованию приречных территорий в России.

**Проблемы организации местного самоуправления в России.** 28.02.1996 г. Россия подписала Европейскую Хартию (далее – Хартия) местного самоуправления и ратифицировала ее 20.03.1998 [1], тем самым взяв на себя обязательства соблюдать общепризнанные принципы местного самоуправления в полном объеме, так как в отличие от других стран не сделала никаких оговорок по ее исполнению [2, с.241].

Реализация положений Европейской хартии местного самоуправления происходит через реализацию Федерального закона Российской Федерации от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131–ФЗ) [3]. В целом данный закон соответствует ее положениям, но, тем не менее, необходимо выделить ряд основных возникающих противоречий, препятствующих благоприятной работе органов местного самоуправления:

1. Закон № 131–ФЗ предусматривает, что, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предо-

ставления субвенций местным бюджетам ОМС было допущено нецелевое расходование бюджетных средств или какое-либо нарушение нормативно-правовых актов, отдельные полномочия могут временно исполнять органы государственной власти СРФ. Кроме того, ими может быть создана временная финансовая администрация, которая в течение года может управлять данной территорией. [3, гл. 10, ст. 75, ч. 1, п. 3] Таким образом, осуществляется вмешательство в сферу местного самоуправления, что приводит к нарушению его самостоятельности и к встраиванию его в систему государственной власти. Возможным решением может быть изъятие бюджетных ресурсов, отстранение от должности или приостановление полномочий органов местного самоуправления [2, с. 242].

2. Закон № 131–ФЗ устанавливает обязательный перечень органов местного самоуправления, что противоречит положению Хартии о том, что они имеют возможность сами определять свои внутренние административные структуры [1, ч. I, ст. 6, п. 1]. Тем самым теряется возможность формирования структур, отвечающих местным потребностям и обеспечивающих эффективное управление.

3. Хартия предусматривает, что необходимо осуществление административного контроля над органами местного самоуправления [1, ч. I, ст. 8]. Однако Российское законодательство не содержит определения и механизма осуществления такого контроля. Между тем, важно понимать, что для эффективности местного самоуправления необходима гармония принципов контроля и самостоятельности [2, с. 242].

4. Хартия устанавливает право органов местного самоуправления на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, соразмерными предоставленным им полномочиям. [1, ч. I, ст. 9] В свою очередь Закон № 131–ФЗ не содержит такого положения, и, как результат, местное самоуправление в России ими не обладает.

Как известно, население оценивает политику органов местного самоуправления по мероприятиям, влияющим на условия жизни и труда, а также по решениям социальных, экономических и политических вопросов и соблюдении интересов населения на местном уровне. Но реализовать имеющиеся полномочия в полном объеме без получения межбюджетных трансфертов, только за счет собственного бюджета, могут только некоторые муниципальные образования. Таким образом, в качестве главной проблемы организации и развития местного самоуправления в России выделяется проблема недофинансирования, которая снижает удовлетворенность

населения, как качеством своей жизни, так и результативностью государственной политики в целом. [4, с. 279]

В связи с тем, что в соответствии с действующим Российским законодательством муниципальные образования самостоятельно несут ответственность за свое нынешнее состояние и перспективы развития своей территории, привлечение населения к решению местных проблем позволяет развить в людях заинтересованность, желание и инициативность. В таких условиях крайне важно изучение зарубежного опыта местного градорегулирования, в основе которого, как правило, лежит подход «снизу вверх»: местное население активно чувствует в развитии территорий.

В Швеции посредством метода Leader, при котором частный, некоммерческий и государственный сектор совместно разрабатывают локальную стратегию развития, был создан руководящий документ «Leader. LängsGötaälv», [5] координирующий развитие территорий вдоль р. Гёта-Эльв. (см. рис. 1) Метод Leader основан на сотрудничестве государственного, общественного, частного и некоммерческого секторов, образующих локальную группу развития, местную группу действий.

Участниками Стратегии являются муниципалитеты Ale, LillaEdet, Trollhättan, Vänersborg и районы Гётеборга Angered, NorraHisingen и ÖstraGöteborg. Источники финансирования: ERDF (Европейский фонд регионального развития), ESF (Европейский социальный фонд), EAFRD (Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов).

Генеральная цель Стратегии – долгосрочное, устойчивое развитие с точки зрения роста рабочих мест, занятости населения и качества жизни. Документ закладывает общее видение развития территории, включающее: 1) разработку туристических направлений за счет сотрудничества города и деревни и развития людских ресурсов; 2) хороший климат для творчества, предпринимательства и бизнеса; 3) устойчивое производство и потребление; 4) снижение сегрегации и изоляции внутри и между городскими и сельскими районами [5]. Инструментом стратегического планирования выступает SWOT-анализ, оценивающий сильные стороны (Strengths), слабые стороны (Weaknesses), возможности (Opportunities) и угрозы (Threats) территории.

Реализация Стратегии осуществляется через формулирование и развитие идей на местном уровне; формирование их в реальный проект, получающий конкретизацию и партнеров; и подачи заявки в поисках сотрудничества с муни-

ципалитетом, частым бизнесом, школами, библиотеками и т.д. В завершении из предложенных проектов для дальнейшего финансирования и реализации выбираются те, которые отвечают положениям и видению Стратегии.

В Дании разработана муниципальная стратегия «Grøn-blå Struktur», учитывающая ландшафтные интересы коммуны Ольборг [6]. Ответственность за ее реализацию частично отражена в законодательстве, которое дает муниципалитетам обязательство заботиться об интересах природных, ландшафтных ценностей, водной среды и т. д.

Стратегия «Grøn-blå Struktur» делит территорию на сеть клиньев (kile) и поясов (bånd), которые связаны экологическими и рекреационными связями, создающими наиболее ценные ландшафтные и природные территории Ольборгской коммуны (см. рис. 2). Для каждой группы клиньев и поясов разработаны характерные черты, показатели идентичности, основное значение, ценности, межмуниципальный трансграничный контекст; выделены приоритеты развития и основные направления деятельности.

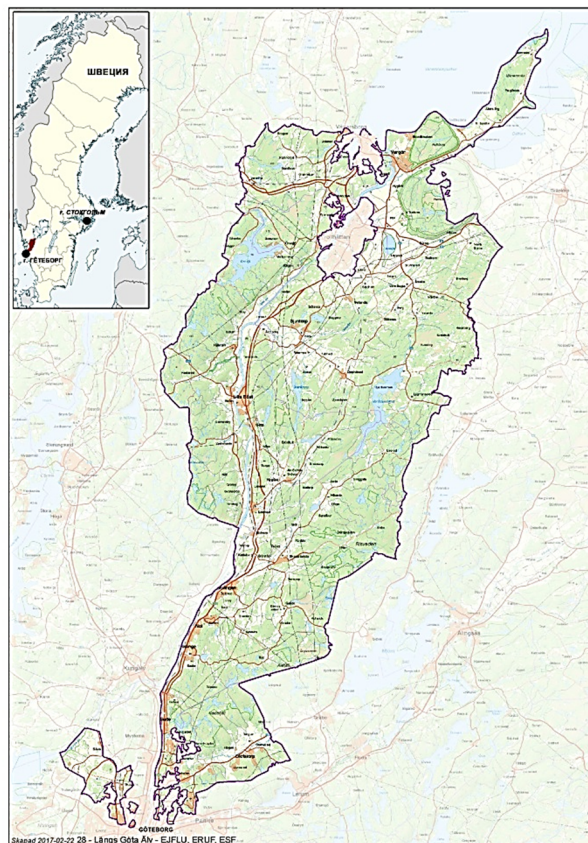


Рис. 1. Стратегия «Leader. LängsGötaälven». Карта региона.

Локальная стратегия, координирующая развитие территорий вдоль р. Гёта-Эльв (Швеция).

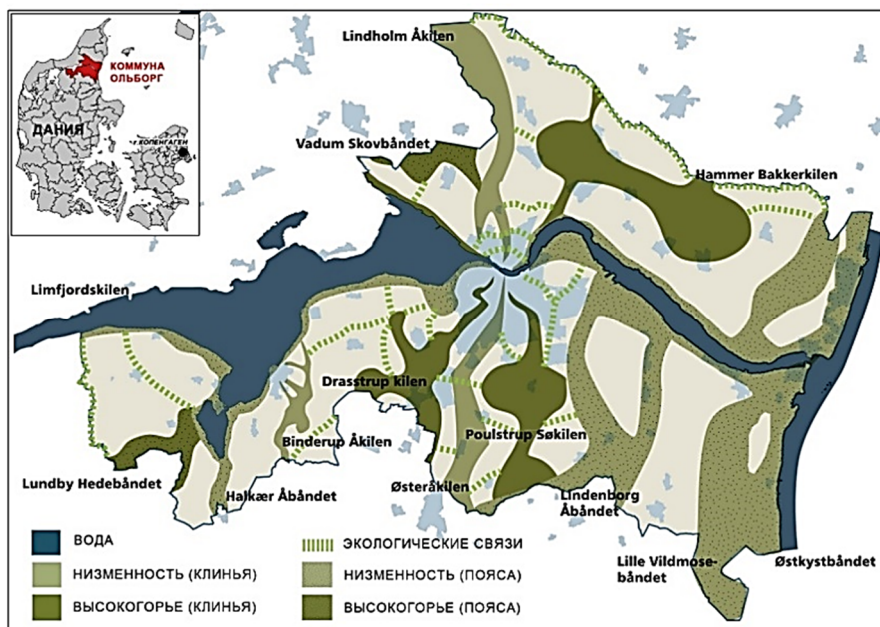


Рис. 2. Стратегия «Grøn-blå Struktur».

Муниципальная стратегия ландшафтных интересов в городе и окрестностях города Ольборг (Дания).

Отдельно выделяется прибрежный территориальный клин Limfjordskilen (см. рис.3), как важный элемент всей структуры, придающий территории идентичность. Он содержит весь

водный и прибрежный ландшафт пролива Лимфьорда в пределах муниципалитета Ольборг [6].

В Германии организовано «Сообщество речных бассейнов Везер» (The Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGGWeser)), с целью реализа-

ции Водной Рамочной директивы Евросоюза и Директивы Евросоюза об оценке и управлении рисками наводнений. Задачами данного сообщества являются транснациональная координация управления водными ресурсами в Везере, в частности для борьбы с загрязнением; сани-

тарная защита изащита от наводнений; сбор данных о качестве воды Везера и его источников, оценка и публикация этих данных; межмуниципальное регулирование в случае загрязнения воды и других опасных событий [7].

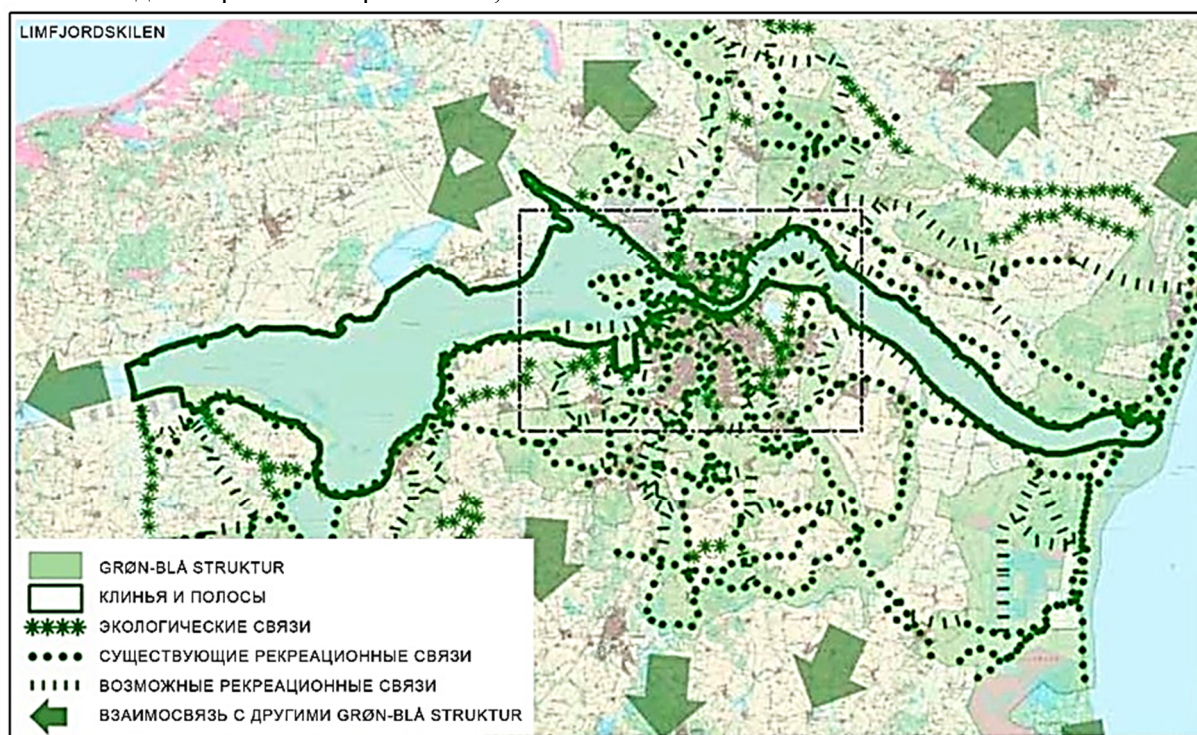


Рис. 3. Прибрежный территориальный клин Limfjordskilen  
Один из семи клиньев, выделенных в Стратегии «Grøn-blåStruktur»

Участники в лице государственного сектора, общественности, некоммерческих и частных лиц взаимодействуют на государственных и муниципальных уровнях. На рабочем уровне вопросы, связанные с речными бассейнами, обсуждаются при поддержке рабочих групп экспертов и затем представляются для принятия решения в Совет Weserrat (уровень принятия решений), в состав которого входят руководители отделов управления водными ресурсами. Конференция министров Weser решает основные задачи управления и возможные конфликты (уровень решений). Участие общественности в реализации директив включает процесс консультаций, активное участие заинтересованных сторон и слушания.

**Франция, Бельгия (Валлонский регион, Фламандский регион и Брюссельский столичный округ), Нидерланды** объединились для укрепления сотрудничества между прибрежными районами речного бассейна Шельды. (см. рис. 4) Сформированная «International Scheldt Commission» – международный межправительственный орган по устойчивому управлению районом реки Шельда, имеет целью реализацию Водной Рамочной директивы Евросоюза

и Директивы Евросоюза об оценке и управлении рисками наводнений. Задачами организации являются взаимное и на многосторонней основе согласованное выполнение своих обязательств, установленных Водной Рамочной директивой; вынесение рекомендаций в отношении мер предосторожности, защиты и предупреждения в случае наводнения или загрязнения окружающей среды; формирование программы действий; обмен информацией и мнениями по водной политике; научные исследования, сотрудничество с другими международными организациями [8].

Подобные подходы могут быть применимы в российских условиях.

В Бельгии «Scheldeland» – это фламандский регион, который простирается вдоль рек Шельда, Дендери Рупельв городском треугольнике, образованном Антверпеном, Брюсселем и Гентом [9]. Таким образом, река формирует бренд территории, создает ее уникальность и повышает привлекательность. В Scheldeland активно развит туризм, разработаны туры для разных групп населения, вело- и пешеходные маршруты, разнообразные мероприятия и вся необходимая сопутствующая инфраструктура.

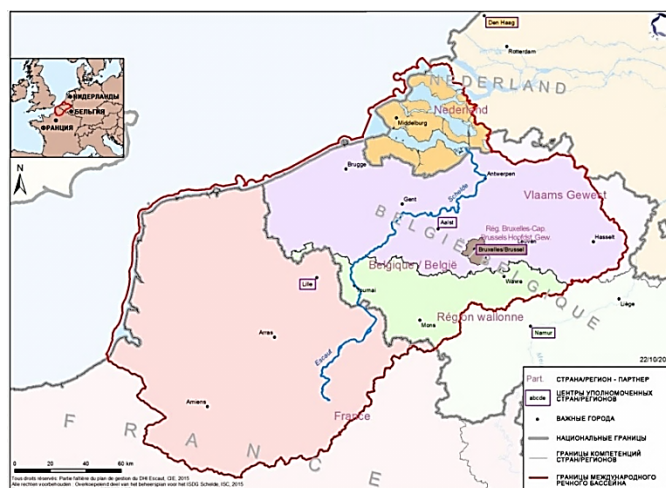


Рис. 4. «International Scheldt Commission». Границы компетенций.

Международный межправительственный орган по устойчивому управлению районом реки Шельда (Франция, Бельгия (Валлонский регион, Фламандский регион и Брюссельский столичный регион), Нидерланды)

В Польше существуют межмуниципальные неправительственные проекты «Год реки Вислы 2017», «Граждане реки Вислы 2017, 2018» («Rok Rzeki Wisły 2017», «Obywatel Rzeki Wisły 2017, 2018») [10]. Они включают мероприятия, направленные на раскрытие туристического и культурного потенциалов Вислы через проведения разного рода мероприятий, организации серий учебных и рабочих совещаний для местного населения. Участниками проектов являются представители местных органов власти, торгово-промышленные палаты и общественные организации, жители Вислы, местные туристические организации, а также предприниматели, связывающие свою деятельность с потенциалом Вислы (туризм, отдых, культура, ремесла). Они обязуются представлять и строить качественный бренд реки Вислы на основе своих собственных проектов, тем самым создавать долгосрочные перспективы развития прибрежных территорий в следующих областях: культура и национальное наследие, отдых и туризм, экология и природа, малая водная инфраструктура и малая речная навигация. Реализация проектов происходит через формулирование идей на местном уровне, формирования их в реальный проект и прохождения конкурса с целью дальнейшего финансирования и поддержки [10].

**Выводы.** Изученный современный зарубежный опыт нацелен на долгосрочное, устойчивое развитие приречных территорий, раскрытие их потенциала, формирование качественной среды. Участниками такого регулирования являются государственный сектор региональных органов исполнительной власти, общественность, некоммерческие и частные лица муниципальных образований одной страны (Швеция, Дания, Германия, Польша) и соседних стран (Франция, Бельгия, Нидерланды). Одним из

уровней реализации рассмотренных стратегий и проектов выступает генерация идей и/или их осуществление через местное заинтересованное население.

В рамках местного градорегулирования в России возможно формирование единого межмуниципального органа, координирующего развитие приречных территорий. В качестве примера может быть приведено создание Концепции развития прибрежных территорий р. Невы, ответственность за реализацию которой была бы закреплена загородскими и сельскими поселениями, входящими в состав приречного региона, а контроль над реализацией могла бы осуществить администрация Ленинградской области в лице Комитета по архитектуре и градостроительству.

Такой руководящий документ мог бы способствовать устойчивому развитию территорий, регулировать природные, ландшафтные и рекреационные ценности, благоприятствовать охране окружающей среды, создавать своеобразный бренд территорий, привлекательный как для местного населения, так и способствующий развитию туризма и идентичности среды.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998 г. 7 сентября. №36.
2. Барбарова Н.Г. Проблема реализации положений Европейской хартии местного самоуправления и законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении в субъектах Российской Федерации (на примере Ленинградской области) // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2009. №117. С. 240–246.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. 03.08.2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

4. Ломовцева Т.В., Франц О.Б. Влияние органов местного самоуправления на качество жизни населения // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий: материалы II Международн. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 18–20 апреля 2016 г.: в 2-х т. Екатеринбург : Изд-во Урал.ун-та, 2016. Т. 2. С. 277–282.

5. Längs Göta älv – lokalt ledd utveckling. Utvecklingsstrategi för lokalt ledd utveckling genom Leadermetoden. URL: <https://www.langsgotaalv.se/index.php/om-leader-langs-gota- Alv/strategi-2014-2020> (дата обращения: 03.10.2018).

6. Den overordnede plan af Aalborg Kommunes "Grøn-blå Struktur". URL: <https://www.aalborg.dk/om-kommunen/byplanlaegning/temaer-inden-for-byplanlaegning/groen-blaa-struktur> (дата обращения: 25.10.2018)

7. Die Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGG Weser). URL: <https://www.fgg-weser.de/> (дата обращения: 15.10.2018)

8. International Scheldt Commission. URL: <http://www.isc-cie.org/> (дата обращения: 01.11.2018)

9. Scheldeland. Langs Schelde. Dender en Ruppel. URL: <https://www.scheldeland.be/nl> (дата обращения: 23.10.2018)

10. Rok Rzeki Wisly. URL: <http://www.rokwisly.pl/> (дата обращения: 22.10.2018)

Поступила в марте 2019 г.

© Гундлах В.В., Вайтенс А.Г., 2019

Информация об авторах

**Гундлах Виолетта Викторовна**, магистрант. E-mail: [veta\\_gundlach@mail.ru](mailto:veta_gundlach@mail.ru). Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет (СПбГАСУ), 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4

**Вайтенс Андрей Георгиевич**, доктор архитектуры, профессор, советник РААСН, Член Союза архитекторов РФ. E-mail: [avaytens@gmail.com](mailto:avaytens@gmail.com). Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет (СПбГАСУ), 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4

<sup>1</sup>**Gundlakh V.V.**, <sup>1,\*</sup>**Vaytens A.G.**

<sup>1</sup>*Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering  
Russia, 190005 Russia, 190005, Saint-Petersburg, st. Krasnoarmeysk, 4*

<sup>\*</sup>*E-mail: avaytens@gmail.com*

## MODERN FOREIGN EXPERIENCE OF LOCAL URBAN REGULATION OF THE RIVERINE TERRITORIES

**Abstract.** *At present, the problems of local urban regulation of the riverine territories are becoming increasingly relevant for Russian Federation. The article describes the main issues of organization the local self-government in Russia. The modern foreign experience of local urban regulation of the riverine territories in Sweden, Denmark, Germany, France, Belgium (Walloon region, Flemish region and Brussels-Capital Region), the Netherlands and Poland are studied. Possible options for such regulation are described: governmental organizations, community projects, local development strategies. Strategies are carried out through the formulation and development of ideas at the local level and the filing an application in search of cooperation with the municipality and private business. Options for local participation in the development of riverine areas are considered. An example is given of the "Leader" method based on cooperation of the state, public, private and non-profit sectors, which form a local development group, a local action group for the development of territories along the river Göta älv in Sweden. Municipal strategy of landscape interests in the city and around the city of Aalborg (Denmark) is analyzed. A brief description is given to the Weser River Basin Community (The Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGG Weser)) in Germany. Examples of existing inter-municipal non-governmental projects in Poland and activities aimed at unlocking the tourist and cultural potential of riverine areas of Vistula river are studied. Conclusions on the possibility of forming a single inter-municipal authority that will coordinate the development of the riverine territories are drawn.*

**Keywords:** *local government, urban regulation, riverine territories, urban development, local development strategy.*

## REFERENCES

1. The European Charter of Local Self-Government dated October 15, 1985 [*Evropejskaya hartiya mestnogo samoupravleniya ot 15.10.1985 g.*]. Collected Legislation of the Russian Federation, 1998. September. No. 36. (rus)
2. Barbarova N.G. The problem of the implementation of the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the legislation of the Russian Federation on local self-government in the subjects of the Russian Federation (on the example of the Leningrad Region) [*Problema realizacii polozhenij Evropejskoj hartii mestnogo samoupravleniya i zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o mestnom samoupravlenii v sub"ektah Rossijskoj Federacii (na primere Leningradskoj oblasti)*]. News of the Russian State Pedagogical University, A.I. Herzen. 2009, No. 117. Pp. 240–246. (rus)
3. Federal Law of the Russian Federation of 06.10.2003 No. 131 – FZ (as amended on 03.08.2018) “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” [*Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 06.10.2003 № 131–FZ (red. 03.08.2018 g.) «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii»*]. (rus)
4. Lomovtseva T.V., Franz O.B. Influence of Local Governments on the Quality of Life of the Population. [*Vliyanie organov mestnogo samoupravleniya na kachestvo zhizni naseleniya*] Strategii razvitiya social'nyh obschnostej, institutov i territorij : materialy II Mezhdunarodn. nauch.-prakt. konf. Ekaterinburg, 18–20 apre-lya 2016 g.: v 2-h t. Yekaterinburg: Ural.un-ta Publishing House, 2016. Vol. 2. Pp. 277–282. (rus)
5. Längs Göta älv – lokalt ledd utveckling. Utvecklingsstrategi för lokalt ledd utveckling genom Leadermetoden. URL: <https://www.langsgotaalv.se/index.php/om-leader-langs-gota-älv/strategi-2014-2020> (date of treatment: 03.10.2018).
6. Den over ordnede plan af Aalborg Kommunes "Grøn-blåStruktur". URL: <https://www.aalborg.dk/om-kommunen/byplanlaegning/temaer-inden-for-byplanlaegning/groen-blaa-struktur> (date of treatment: 25.10.2018)
7. Die Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGG Weser). URL: <https://www.fgg-weser.de/> (date of treatment: 15.10.2018)
8. International Scheldt Commission. URL: <http://www.isc-cie.org/> (date of treatment: 01.11.2018)
9. Scheldeland. Langs Schelde. Dender en Rupel. URL: <https://www.scheldeland.be/nl> (date of treatment: 23.10.2018)
10. Rok Rzeki Wisly. URL: <http://www.rokwisly.pl/> (date of treatment: 22.10.2018).

*Information about the authors*

**Gundlakh, Violetta V.** Master student. E-mail: [veta\\_gundlach@mail.ru](mailto:veta_gundlach@mail.ru). Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering. Russia, 190005, Saint-Petersburg, st. Krasnoarmeysk, 4.

**Vaytens, Andrey G.** DSc, Professor. E-mail: [avaytens@gmail.com](mailto:avaytens@gmail.com). Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering. Russia, 190005, Saint-Petersburg, st. Krasnoarmeysk, 4.

---

*Received in March 2019*

**Для цитирования:**

Гундлах В.В., Вайтенс А.Г. Современный зарубежный опыт местного градорегулирования приречных территорий // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2019. №4. С. 103–109. DOI: 10.34031/article\_5cb1e65a475b16.88067977

**For citation:**

Gundlakh V.V., Vaytens A.G. Modern foreign experience of local urban regulation of the riverine territories. Bulletin of BSTU named after V.G. Shukhov. 2019. No. 4. Pp. 103–109. DOI: 10.34031/article\_5cb1e65a475b16.88067977