

## بررسی نظام برنامه‌ریزی فضایی در فدراسیون روسیه

پارسا ارباب\*

دانشجوی دکتری شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۹/۴/۱۰؛ تاریخ تصویب: ۸۹/۱۰/۶)

### چکیده

مقاله حاضر نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور روسیه را مورد بررسی قرار می‌دهد. مطالعه نظام برنامه‌ریزی فضایی روسیه، سه مرحله متمایز از یکدیگر را مشخص می‌سازد. مرحله نخست از قرن شانزدهم تا اوایل قرن بیستم میلادی را شامل می‌شود، این دوره دوره‌ای است که منشأ برنامه‌ریزی فضایی شکل گرفته و در طول حدود ۴۰۰ سال به مرور توسعه یافته است. مرحله دوم به دوران سلطه اتحاد جماهیر شوروی اختصاص دارد، دورانی که در سایه تکیه بر قدرت متمرکز دولتی و تفکرات سوسیالیستی به نوعی برنامه‌ریزی فضایی افول کرده یا با نقطه‌نظرهایی خاص و متمایز پیاده می‌شود. مرحله سوم تشکیل فدراسیون روسیه در اواخر قرن بیستم میلادی تا به امروز را در بر می‌گیرد، بازه‌ای که طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو با تکیه بر مجموعه قوانین توسعه شهری فدرال، در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی اعمال شده و نوید حرکتی قاعده‌مند را می‌دهد که چشم‌انداز آن فراهم ساختن بستر مناسب‌تر برای انسجام بیش‌تر، شفافیت و مشارکت بازیگران مختلف، تحقق‌پذیری و کارآمدی است.

### واژگان کلیدی

نظام برنامه‌ریزی فضایی، روسیه، طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو، مجموعه قوانین توسعه شهری فدرال، سطوح مختلف.

## مقدمه

برنامه‌ریزی فضایی یا آمایش سرزمین به شیوه‌هایی اشاره می‌کند که به منظور تحت تأثیر قرار دادن توزیع جمعیت و فعالیت‌ها در فضاهایی با مقیاس‌های متنوع، به کار گرفته می‌شود. برنامه‌ریزی فضایی، تمامی سطوح شامل برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، برنامه‌های فضایی ملی و در نهایت سطوح بین‌المللی (نظیر سطوح بین‌المللی اتحادیه اروپا برای کشورهای عضو) را در بر می‌گیرد. یکی از تعاریف نسبتاً جدید از این مفهوم از منشور برنامه‌ریزی فضایی - منطقه‌ای اروپایی قابل استخراج است: «برنامه‌ریزی فضایی، تجلی جغرافیایی سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و اکولوژیکی را ارایه می‌کند. این مفهوم در عین اینکه یک رشته علمی است، تکنیکی اداری اجرایی و سیاستی است که به عنوان یک رویکرد میان رشته‌ای و جامع، توسعه متعادل و سازماندهی فیزیکی فضا را مطابق یک استراتژی فراگیر دنبال کرده و هدایت می‌کند. (بن، ۲۰۰۸، ص ۱۰)

برنامه‌ریزی فضایی، یعنی برنامه‌ریزی‌هایی که سر و کار آن‌ها با سرزمین - فضاها است، در سراسر جهان عمومیت دارد. اما این عمومیت به معنای شکل و محتوای یکسان نیست، گذشته از ویژگی‌های مشترک برنامه‌هایی از این دست، یعنی فضایی بودن، این برنامه‌ریزی‌ها در جوامع گوناگون، از جمله به دلایل تجربه تاریخی متفاوت، نوع حکومت، میزان توسعه یافتگی، دیدگاه‌های سیاسی، تفاوت‌های جغرافیایی و... شکل‌های متفاوتی به خود گرفته است (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۱۹). در واقع مجموعه‌ای از عوامل پیچیده که می‌توان شرایط فرهنگی، چارچوب‌ها و ضوابط قانونی، سطوح مختلف توسعه فضایی و اقتصادی و نیز آرمان‌های سیاسی و ایدئولوژیک را نیز بر آن افزود، اشکال و آرایش‌های متفاوتی را در نظام برنامه‌ریزی فضایی پدید آورده است (قریب، ۱۳۸۹، ص ۱). بر این مبنا مقاله حاضر نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور روسیه را مورد بررسی قرار می‌دهد. پیش از پرداختن به ابعاد و ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی این کشور، ویژگی‌های عمومی روسیه مورد اشاره قرار می‌گیرد. سپس به پیشینه (سیر) تاریخی نظام برنامه‌ریزی پرداخته شده و به دنبال آن، نظام برنامه‌ریزی فضایی تبیین خواهد شد.

## ویژگی‌های عمومی کشور روسیه

روسیه با نام رسمی فدراسیون روسیه (راسیسکایا فدراتسیا)<sup>۱</sup> پهناورترین کشور جهان است ۱۷/۰۷۵/۴۰۰ کیلومتر مربع معادل دو برابر مساحت کانادا، چین یا ایالات متحده آمریکا) که در شمال اوراسیا قرار دارد. این کشور در آسیای شمالی و اروپای خاوری واقع است و با اقیانوس آرام شمالی و اقیانوس منجمد شمالی و نیز با دریای خزر، دریای سیاه و دریای بالتیک مرز آبی دارد (تمام خاک آسیای شمالی و ۴۰ درصد از خاک اروپا). روسیه با ۱۴ کشور آسیایی و اروپایی مرز زمینی دارد و با کشورهای پیرامون دریای برینگ، دریای ژاپن، دریای خزر، دریای سیاه، و دریای بالتیک ارتباط دریایی دارد. همسایگان زمینی روسیه عبارتند از:

در جنوب خاور (آسیا): کره شمالی، چین، مغولستان و قزاقستان؛

در جنوب باختر (قفقاز): جمهوری آذربایجان و گرجستان؛

در باختر (اروپا): اوکراین، بلاروس، لتونی، استونی، فنلاند، و نروژ و در بخش جدا مانده کالینینگراد با کشورهای لیتوانی و لهستان.

روسیه حدود ۱۴۲ میلیون نفر (براساس برآورد سال ۲۰۱۰) جمعیت دارد که از این حیث در جهان، نهم است. تراکم جمعیت در روسیه ۳/۸ نفر در هر کیلومتر مربع است که از پایین‌ترین نرخ‌های تراکم جمعیت در جهان می‌باشد. هم‌چنین نرخ رشد جمعیت در این کشور منفی است. بیش‌تر جمعیت روسیه در غرب این کشور (بخش اروپایی) زندگی می‌کنند. حدود ۸۰ درصد (معادل ۱۱۵ میلیون نفر) از مردم روسیه از نژاد روسی هستند و سایر نژادهای این کشور عبارتند از: تاتار (۴ درصد)، اوکراینی (۲ درصد)، چوواش، چچنی، ارمنی، ترک، داغستانی، مغول، آواری، اینگوش، چرکس، بالکار، اوستیایی، آذری، گرجی، و... زبان رسمی روسیه، زبان روسی است، اما ۲۷ زبان رسمی دیگر نیز در جمهوری‌ها و مناطق خودگردان این کشور وجود دارد.

روسیه شامل حدود ۴۶ ایالت (استان)، ۲۱ جمهوری، ۴ ناحیه خودمختار، ۱ بخش یا استان خودمختار یهودی، ۹ خطه یا سرزمین و ۲ شهر حایز اهمیت فدرال (مسکو و سن‌پترزبورگ) (مجموعاً ۸۳ عضو فدراسیون) می‌باشد. علاوه بر این، این کشور از هشت

1. Russian Federation (Rossiyskaya Federatsiya)

منطقه یا ناحیه فدرالی شامل منطقه شمال غربی (مرکز: سن پترزبورگ)، منطقه مرکزی (مرکز: مسکو)، منطقه ولگا (مرکز: نیژنی نووگورود)، منطقه جنوبی (مرکز: راستوف آن دن)، منطقه خاور دور (مرکز: خاباروفسک)، منطقه اورال (مرکز: یکاترینبورگ)، منطقه سیبری (مرکز: نوواسیبیرسک) و منطقه قفقاز شمالی (مرکز: پیاتیگورسک) تشکیل می شود.



نقشه تقسیمات کشوری فدراسیون روسیه

منبع: (WWW.Wikipedia, 2010/5)

پایتخت روسیه شهر مسکو<sup>۱</sup> است که مرکز سیاسی، اقتصادی، مذهبی، تاریخی، مالی، آموزشی و حمل و نقل فدراسیون روسیه می باشد. این شهر بر روی رودخانه مسکو و در ناحیه فدرال روسیه که جزء روسیه اروپایی محسوب می شود، واقع شده است. پس از مسکو نیز سن پترزبورگ<sup>۲</sup> مهم ترین شهر روسیه می باشد. روسیه در مجموع، ۱۰۶۷ شهر

## 1. Moscow

در زمان های گذشته مسکو مرکز کشاورزی اتحاد جماهیر شوروی بود. کاخ کرملین، قبل از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی به عنوان اقامتگاه تشریفاتی رئیس جمهور شوروی، مورد استفاده قرار می گرفت. این شهر امروزه یکی از مراکز اقتصادی مهم و بزرگ در جهان است و در سال ۲۰۰۷ به عنوان دومین شهر گران در جهان معرفی شده است. کلان شهر مسکو از نظر دارا بودن مؤسسات علمی، ورزشی و آموزشی نیز از رتبه خوبی در سطح جهان برخوردار است (WWW.wikipedia, 2010/1).

## 2. St. Petersburg

این شهر که در سال ۱۷۰۳ م. به دستور و با نظارت پتر کبیر ساخته شده، به مدت بیش از دو سده (۱۷۱۳-۱۹۱۸ م.) پایتخت

اصلی دارد که از میان آن‌ها ۱۱ شهر دارای بیش از یک میلیون نفر جمعیت می‌باشند (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۸، ص ۲۱). فهرست ۲۰ شهر اصلی و بزرگ کشور روسیه در ادامه آمده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، جدای از شهرهای مسکو و سن پترزبورگ، سایر شهرها از یک نظام نسبتاً متوازن از لحاظ جمعیتی برخوردار می‌باشند. جدای از مسکو و سن پترزبورگ، نوواسیبیرسک، یکاترینبورگ و نیژنی نووگورود از بزرگ‌ترین شهرهای روسیه محسوب می‌شوند.

	Rank	Core City	Federal Subject	Pop.	
	1	Moscow	Moscow	10,508,971	
	2	Saint Petersburg	Saint Petersburg	4,600,310	
	3	Novosibirsk	Novosibirsk	1,397,191	
	4	Yekaterinburg	Sverdlovsk	1,332,264	
	5	Nizhny Novgorod	Nizhny Novgorod	1,272,527	
	6	Samara	Samara	1,134,716	
	7	Kazan	Tatarstan	1,130,170	
	8	Omsk	Omsk	1,129,120	
	9	Chelyabinsk	Chelyabinsk	1,093,699	
	10	Rostov-on-Don	Rostov	1,048,991	
	11	Ufa	Bashkortostan	1,024,842	
	12	Perm	Perm	985,794	
	13	Volgograd	Volgograd	981,909	
	14	Krasnoyarsk	Krasnoyarsk	947,801	
	15	Voronezh	Voronezh	843,496	
	16	Saratov	Saratov	830,953	
	17	Tolyatti	Samara	720,346	
	18	Krasnodar	Krasnodar	710,686	
	19	Izhevsk	Udmurtia	611,043	
	20	Yaroslavl	Yaroslavl	606,336	

Rosstat (2009)<sup>[148]</sup>

**۲۰ شهر اصلی و بزرگ کشور روسیه**  
 منبع: (www.wikipedia, 2010/2)

مطابق با قانون اساسی اتخاذ شده از طریق فراندوم عمومی در سال ۲۰۰۳ م، روسیه یک فدراسیون است که اساساً از ساختاری حاکی از دموکراسی برخوردار بوده و قدرت اجرایی در دست دولت می‌باشد. دولت فدرال از سه قوه مقننه (قانون‌گذاری) شامل مجلس فدرال که در برگیرنده دوماً دولتی با ۴۵۰ عضو و شورای فدراسیون (مجلس سنا) با ۱۶۰ عضو می‌باشد، قوه مجریه و قوه قضاییه تشکیل شده است. احزاب سیاسی در روسیه شامل حزب روسیه واحد، حزب کمونیست، حزب لیبرال دموکرات و حزب بی‌طرف می‌باشند.

روسیه بوده و اکنون دومین شهر بزرگ این کشور پس از مسکو می‌باشد. سن پترزبورگ بین سال‌های ۱۹۱۴ تا ۱۹۲۴ م. پتروگراد (Petrograd) نام داشته و در زمان حکومت اتحاد جماهیر شوروی (از سال ۱۹۲۴ تا ۱۹۹۱ م.) لنینگراد (Leningrad) خوانده می‌شده است (WWW.Wikipedia, 2010/3).

روسیه تا پیش از قرن هجدهم یک حکومت نه چندان نیرومند در خاور اروپا بود که وسعت چندان زیادی نیز نداشت. در آغاز قرن ۱۸ میلادی و با اصلاحاتی که تزار پتر کبیر انجام داد، این کشور به یک امپراتوری پهناور و نیرومند تبدیل شد. در سال ۱۹۱۷ انقلاب کمونیستی در این کشور به رهبری لنین به وقوع پیوست و با تسلط حزب «بلشویک»، نام کشور به «اتحاد جماهیر شوروی»<sup>۱</sup> تغییر یافت. در سال ۱۹۹۱ شوروی پس از جنگ سرد طولانی با غرب فروپاشید و فدراسیون روسیه به جای آن نشست. واحد پول روسیه روبل است. راه‌های ترابری این کشور بسیار مهم هستند و اقتصاد روسیه، صنعتی و نیز وابسته به منابع بزرگ انرژی این کشور به ویژه گاز می‌باشد. اقتصاد این کشور بر پایه سرمایه‌داری و خصوصی‌سازی است، که این موضوع پس از فروپاشی شوروی و رهایی از اقتصاد دولتی و سوسیالیستی دنبال شده است. این کشور از نظر تولید ناخالص داخلی با ۱۲۲۹ تریلیون دلار (براساس برآورد سال ۲۰۰۹) در مقام دوازدهم قرار داشته، از نظر نرخ نسبی مبادلات هفتم و از نظر شاخص توسعه انسانی در مقام هفتم و یکم جهان (براساس اطلاعات سال ۲۰۰۷) قرار دارد.

### 1. Union of Soviet Socialist Republics (USSR)

اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی یا اتحاد شوروی یا به طور خلاصه شوروی، کشوری بود متشکل از روسیه و چندین جمهوری متحد (مجموعاً شامل ۱۵ جمهوری) که از زمان تأسیس در ۱۹۲۲ تا انحلال در ۱۹۹۱ م. بخش بزرگی از شرق اروپا و شمال آسیا را در برمی‌گرفت و پهناورترین کشور جهان شناخته می‌شد. اتحاد جماهیر شوروی حاصل انقلاب ۱۹۱۷ م. روسیه بود، ولادیمیر ایلیچ لنین رهبر انقلاب ۱۹۱۷ روسیه و بنیانگذار اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی است. در دوره ۱۹۱۷ تا ۱۹۲۲ م. حزب بلشویک قدرت یافت و بعدها نام خود را به حزب کمونیست اتحاد شوروی تغییر داد. اندیشه لنین در نزد برخی به عنوان «مارکسیسم دوران امپریالیسم یا آخرین مرحله سرمایه‌داری» به شهرت رسید. این اندیشه، بر پایه برتری طبقه کارگر و حقانیت تاریخی آن استوار است. به نظر لنین طبقه کارگر حق دارد برای انجام رسالت تاریخی خود، به سلطه طبقات دیگر پایان دهد. پس از مرگ لنین و با روی کار آمدن جوزف استالین، دیکتاتوری بزرگی در شوروی به پا شد و در عین حال، این کشور با پیشرفت چشم‌گیر اقتصادی به ابرقدرتی در سطح جهان بدل شد. به ویژه پس از پیروزی در جنگ جهانی دوم و با وجود تلفات انسانی بسیار سنگین در طول جنگ، شوروی به یکی از دو قطب جهان معاصر تبدیل گشت. پس از لنین و کشمکش‌های بسیار بر سر جانشینی وی، استالین روی کار آمد که تصفیه‌های بزرگ نامی است که بر اقدامات وی در جهت حذف مخالفان گذاشته شده است. پس از مرگ استالین، خروشچف به روی کار آمد. وی در جهت تخریب استالین گام برداشت و سیاست‌هایی را اتخاذ نمود که تخریب نظام سوسیالیستی را در پی داشت (نظیر تجارت آزاد). از این دوره بود که آثار فروپاشی شوروی کم کم نمود پیدا کرد، آثاری که در دهه ۱۹۸۰ م. کاملاً مشهود گشت و سرانجام در سال ۱۹۹۱ (با وجود اصلاحات گورباچف آخرین رهبر شوروی) منجر به تجزیه کشور شد. از زمان تأسیس شوروی تا زمان فروپاشی آن، تنها حزب سیاسی کشور حزب کمونیست اتحاد شوروی بود. این حزب تمام جنبه‌های زندگی اجتماعی شوروی را در کنترل داشت (WWW.Wikipedia, 2010/4).

## پیشینه تاریخی نظام برنامه‌ریزی روسیه

تا پیش از قرن ۱۶ میلادی اکثر نواحی شهری روسیه به صورت طبیعی توسعه یافته بودند، بعدها و مطابق با فرمان و قانون تزار ایوانف چهارم در رابطه با تقسیم زمین، برنامه‌ریزی مجدد با هدف منظم ساختن شبکه‌های راهها، کاربری اراضی و مالیات آغاز شد. در این زمان نخستین نمونه‌های برنامه‌های کلی آشکار گشت که معمولاً در خارج از مسکو مورد اقدام قرار گرفت. در آغاز قرن ۱۸، دوران سلطنت پیتر اول، نهادهای دولتی با مسئولیت برای برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری شهر تأسیس شدند. در ۱۷۰۹، نخستین کمیسیون ساخت و ساز در سن پترزبورگ برگزار گردید که اساساً در زمینه برنامه‌ریزی و کنترل شهری بود. دستورالعمل‌های امپراتور در رابطه با خطوط قرمز (دسترسی‌ها)، راه‌حل‌های جلوگیری از آتش‌سوزی، اولویت برای احداث ساختمان‌های سنگی، خلق نواحی سبز و ساخت سدهای خاکی به عنوان نوعی از قوانین ساخت و ساز به منظور فراهم ساختن شهری با الگوی اروپایی خدمت‌رسانی می‌کرد. توسعه‌دهندگانی که از قوانین تخلف می‌کردند، شناسایی شده و در مواردی حتی با از دست دادن ملک خود، جریمه می‌شدند. در ۱۷۲۰. قوانین برنامه‌ریزی و توسعه در تمامی شهرها از جمله سن پترزبورگ پایه‌گذاری شد. در ۱۷۵۶، ملکه ایکاترینای دوم، کمیسینی را که مسؤول تقسیم تمام زمین‌های روسیه بود، تأسیس نموده و مانیفستی را در رابطه با حفظ محدوده‌های زمین از سوی مالکان صادر نمود. در پایان قرن ۱۸ میلادی، تقسیم زمین در ۱۸ ایالت از مجموع ۵۰ ایالت به انجام رسید و کمیسیون ساخت و ساز سن پترزبورگ برنامه‌ها و طرح‌هایی را برای ۴۱۶ شهر از مجموع ۴۹۷ شهر تهیه نمود. متعاقباً اقدامات برنامه‌ریزی در سراسر کشور به قدرت‌های محلی واگذار گردید.

منشور ساخت و ساز که در سال ۱۸۳۲ اتخاذ گردید، شامل اصول قانونی کلیدی در رابطه با برنامه‌ریزی و توسعه شهری بود که در سراسر روسیه قابل اجرا بود. در پی اصلاحات پیاده شده از ۱۸۷۰، بدنه‌های نماینده در شهرها قادر به اتخاذ قوانین ساخت و ساز مطابق با منشور ساخت و ساز بودند. این منشور تا مآلی شدن زمین در سال ۱۹۱۷. لازم‌الاجرا بود. در پایان قرن ۱۹ میلادی، املاک زمین به صورت قانونی و نزدیک به قوانین معاصر تثبیت شدند. معیارها و قوانین علاوه بر این بر قانون‌مند ساختن حقوق و حفاظت از سود و منفعت از طریق سازمان‌های مدنی نیز متمرکز شد. ارتباط میان مالکان خصوصی

با یکدیگر از طریق قانون مستغلات همسایه، قاعده‌مند شد و ارتباط مالکین خصوصی و اجتماع از طریق وضع قوانین عمومی تعریف گردید (کُمین<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶، صص ۲۷ و ۲۹).

این در حالی بود که تقریباً تمامی عرف‌ها و قوانین روسیه در رابطه با کاربری و توسعه زمین که در طول ۴۰۰ سال انباشته شده بود به واسطه قضاوت و حکمی در رابطه با زمین (که در سال ۱۹۱۷ اتخاذ شد) و نیز در رابطه با املاک شخصی در شهرها (که در سال ۱۹۱۸ اتخاذ گردید) کنار گذاشته شد. حقوق خصوصی در رابطه با زمین برای همیشه ممنوع شد، کشور (دولت) صاحب زمینی شد که فروخته شدن، اجاره دادن، رهن دادن و یا انتقال آن به هیچ طریقی ممکن نبود و تمامی اراضی در قالب املاک مشترک مردم مورد توجه قرار گرفت. نهادهای برنامه‌ریزی و توسعه نیز به طور پیوسته دستورالعمل‌های دولتی را که توسط دولت مرکزی منتشر می‌شد، پیاده می‌ساختند. پیش‌نیازهای خاص برای توسعه شهری این دوره (شوروی) به قرار ذیل است:

- محدودیت‌های شوروری در رابطه با استفاده از زمین برای نیازهای غیردولتی و نیز در رابطه با اندازه ساختمان‌های غیردولتی؛
- توسعه سکونت‌گاهها منحصراً مطابق با طرح‌ها و پروژه‌های اعمال شده از طریق قدرت مرکزی دولتی؛
- استاندارد سازی فراگیر در رابطه با مستندسازی‌های برنامه‌ریزی شهری، توسعه شهری و نیز طراحی شهری؛
- ساخت و نگهداری سیستم‌های زیرساختی متمرکز از سوی دولت؛
- سرمایه‌گذاری اعتباری در زمینه ساخت مسکن و نگهداری؛
- تراکم بالای نواحی مسکونی، آپارتمان‌های استاندارد شده، سرانه کم زمین (۱۳/۵ مترمربع تا سال ۱۹۸۵) و همگنی اجتماعی در سراسر کشور؛
- در پایان این دوره مشکلات شهری و خیمی به قرار ذیل پدید آمد:
- نظام سکونت‌گاهی با شرایط اقتصادی جدید از زمانی که هم تقاضا و هم ارتباطات بیش‌تر از طریق بازار تعیین می‌شد تا طرح‌های دولتی، تطابق نداشت؛
- بخش وسیعی از ساختمان‌های کهنه و فرسوده (ابتدا از بعد فیزیکی و در واقع در ارتباط با موجودی مسکن)؛



- بازسازی حیرت‌آور توده مسکونی استاندارد به علت مشخصات فنی و نوع توسعه؛
- تأسیسات و تجهیزات فرسوده؛
- و ...

پس از آغاز دوره آزادسازی و بازسازی اقتصادی (که در دهه ۱۹۸۰ میلادی توسط گورباچف پیاده شد)، طولی نکشید که عملاً اسناد برنامه‌ریزی شهری در تمام روسیه کنار گذاشته شد، بودجه‌های عمومی ناکافی بود، پایه قانونی مناسب وجود نداشت و ظرفیت سرمایه‌گذاران خصوصی و توسعه‌دهندگان مورد تردید قرار گرفت. پس از فروپاشی شوروی و تشکیل فدراسیون روسیه، در میانه دهه ۱۹۹۰ تعدادی از شهرها نوعی از قوانین منطقه‌بندی را براساس طرح‌های جامع دوره اتحاد جماهیر شوروی اتخاذ کردند. این قوانین با الگوهای منطقه‌بندی امریکا قابل مقایسه است (چرا که در این زمان در روسیه بسیاری از مشاوران خارجی در زمینه قوانین توسعه شهری، نمایندگان نهادهای حرفه‌ای امریکا بودند). در ۱۹۹۸ قانون توسعه شهری فدراسیون روسیه<sup>۱</sup> اعمال گردید که براساس الگوهای غربی بوده، اما در زمینه قانون‌مند نمودن تمامی حقوق مهم و الزامات بازیگران نیاز به اصلاح و تکمیل داشت. به همین دلیل در پایان سال ۲۰۰۴ میلادی نیز قانون توسعه شهری فدرال جدیدی اتخاذ گردید که بیش‌تر مربوط به انتظارات حرفه‌ای از برنامه‌ریزان و توسعه دهندگان بود (کُمین، ۲۰۰۶، صص ۲۹ و ۳۰).

در حال حاضر می‌توان اظهار نمود برنامه‌ریزی فضایی در کشور روسیه از وضعیتی که در آن قدرت متمرکز اداری-اجرایی دولتی تنها بازیگر فرآیند برنامه‌ریزی توسعه بود (یعنی تنها صاحب زمین، تنها توسعه دهنده و تنها برنامه‌ریز فضایی) به وضعیتی که در آن بسیاری از بازیگران، درگیر می‌باشند حرکت کرده است کمیسیون بین‌المللی اتحادیه اقتصادی اروپا<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴، صص ۱۰۸).

ساختار قانون توسعه شهری روسیه نیز (براساس مصوب سال ۱۹۹۸) دربردارنده

فصول ذیل است:

- مواد و قوانین عمومی و کلی؛
- حقوق شهروندی برای محیط زندگی مساعد و مطلوب؛

1. RF Urban Development Code
2. United Nation Economic Commission for Europe (UNECE)

- صلاحیت های مقامات دولتی و شهرداری ها در رابطه با اقدامات توسعه شهری؛
- ساختار متولیان توسعه شهری، حقوق و تعهدات آن ها؛
- اسناد توسعه شهری؛
- اسناد برنامه ریزی شهری در سطح دولتی؛
- اسناد برنامه ریزی شهری در سطح شهری (شهرداری ها)؛
- مقررات کاربری زمین در ارتباط با شهرها و سکونت گاه ها؛
- مقررات کاربری زمین در ارتباط با نواحی حومه شهری؛
- هنجارها و قواعد ساخت و ساز؛
- ممیزی و توسعه شهری (کاداستر)؛
- مقررات توسعه سایت در شهرها و سکونت گاه ها؛
- کنترل توسعه شهری و مسئولیت در ارتباط با تخلف ها؛
- پایه اقتصادی اقدام توسعه شهری؛
- همکاری و تشریک مساعی بین المللی؛
- مواد و قوانین قطعی و نهایی (کمیته توسعه فضایی حوزه دریای بالتیک، ۲۰۱۰).

### اصول اساسی نظام برنامه ریزی فضایی روسیه

- مطابق با آخرین مجموعه قوانین توسعه شهری فدراسیون روسیه، اصول مربوط به برنامه ریزی فضایی این کشور، محورهای ذیل را دنبال می کند (کُمین، ۲۰۰۶، ص ۳۱):
- فراهم کردن توسعه اراضی پایدار؛
  - توجه متعادل به الزامات اکولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی و ...؛
  - حفاظت از میراث فرهنگی هم چنانکه از نواحی ارزشمند و حساس؛
  - بسترسازی برای تمامی افراد و تشکیلات مایل به مشارکت در برنامه ریزی فضایی و قانون گذاری مربوط به کاربری زمین؛
  - مسئولیت برنامه های عمومی (دولتی) در رابطه با شرایط زندگی مساعد و مطلوب؛
  - رعایت الزامات در خصوص ایمنی، سلامت و حفاظت در رابطه با وضعیت های غیرعادی؛
  - مسئولیت در رابطه با تخلف و نقض قوانین برنامه ریزی شهری و توسعه زمین؛
  - جبران خسارات و آسیب های معلول نقض قوانین؛

علاوه بر این، یک نظام چندسطحی برنامه‌ریزی فضایی از مقیاس طرح‌های ملی تا طرح‌های جزئی در ارتباط با اسناد مربوط به شهرها و سکونت‌گاه‌ها تصریح شده است (کمیته توسعه فضایی حوزه دریای بالتیک، ۲۰۱۰). به وسیله قانون مذکور، طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو (ارضی)<sup>۱</sup> توسط فدراسیون، مناطق و نواحی شهری تهیه می‌شوند (سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی). طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو بهم پیوسته و دارای اتصالی نیز وجود دارند که توسط ترکیبی از مناطق اداری-اجرایی تهیه می‌شوند. طرح‌های جامع نیز به عنوان اسناد برنامه‌ریزی قلمرو بوده که توسط شهرداری‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند. پیامدهای اساسی تصمیمات برنامه‌ریزی قلمرو ابعاد زیر را دنبال می‌کنند:

- تعیین حدود اراضی برای مقاصد متفاوت (طبقه‌بندی زمین: کشاورزی، سکونت، صنعت، استفاده‌های خاص، چشم‌اندازهای طبیعی حفاظت شده، جنگل‌ها، آب‌ها و ...؛
  - منطقه‌بندی عملکردی (الزامی برای طرح‌های جامع)؛
  - موقعیت نواحی تخصیص داده شده برای اهدافی که تحت مسئولیت سطوح متفاوتی قرار دارند (اهداف فدرال، اهمیت منطقه‌ای و شهری)؛
  - طرح و ترسیم خطوط مهم ارتباطات حمل و نقل و سایر تأسیسات و تجهیزات؛
  - قلمروهای مربوط به نقاط و گره‌های برجسته فرهنگی؛
  - رسیدگی به نواحی مربوط به وضعیت‌های کاربری زمین خاص مطابق با قوانین فدرال (حفاظت از آثار تاریخی فرهنگی، بهداشتی، نواحی حفاظتی آبی و...)
- لازم به ذکر است، جدای از قانون توسعه شهری فدراسیون روسیه، قوانین فدراسیون دیگری نیز وجود دارند که برای برنامه‌ریزی فضایی در روسیه اساسی می‌باشند:
- قانون زمین (سال ۲۰۰۱) که حقوق عمومی و خصوصی مربوط به زمین و نحوه رسیدگی قانونی مطابق با طبقه‌بندی‌های گوناگون زمین را مشخص می‌کند؛
  - قانون میراث فرهنگی روسیه (۲۰۰۲)؛
  - قانون مربوط به رفاه بهداشت و بیماری‌های مسری مردم فدراسیون روسیه (۱۹۹۹)؛
  - قانون حفاظت طبیعی شامل قانون حفاظت طبیعی (۲۰۰۲)، قانون آب‌ها و قانون جنگل‌ها؛
  - قانون پیشگیری از وضعیت‌های مضر طبیعی و تماس بشر با طبیعت (۱۹۹۴)؛
  - قانون فدرال حمل و نقل؛

## 1. Territorial Planning Schemes

- قوانین ساخت و ساز؛
- قوانین ارزیابی اثرات زیست محیطی (۲۰۰۰) (کُمین، ۲۰۰۶، صص ۳۱ و ۳۲).

### ابزارهای کلیدی برنامه‌ریزی فضایی

مطابق با قانون توسعه شهری فدراسیون روسیه، اهداف و وظایف برنامه‌ریزی قلمرو باید برای هر سند برنامه‌ریزی معین و مشخص شود. این سند ممکن است، تمامی عملکردهای برنامه‌ریزی را فراهم نکند؛ برای مثال می‌تواند تنها به حفاظت از منابع طبیعی یا توسعه حمل و نقل اختصاص داشته باشد. بخش وسیعی از مناطق و شهرهای روسیه به شدت نگران کاستی‌های سرمایه‌گذاری و منابع نیروی انسانی می‌باشند. برای غلبه بر این کاستی‌ها، برنامه‌ریزان قلمرو معمولاً بر توسعه تمامی گونه‌های زیر ساخت‌ها، بهبود محیط شهری، شفافیت قوانین توسعه و تعادل میان مصالح عمومی و مصالح سایر گروه‌ها تکیه می‌کنند. در طول آماده‌سازی پیشنهادها، تأمین اعتبار قابل دسترس، منابع نیروی انسانی و اهمیت پتانسیل نواحی مختلف نیز مورد توجه قرار می‌گیرند.

اسناد برنامه‌ریزی قلمرو شامل دو بخش پیشنهادهای پروژه و تحقق پیشنهادهای پروژه می‌باشند که هر دو بخش شامل نقشه‌ها و متون هستند. اسناد برنامه‌ریزی قلمرو می‌تواند توسط بدنه‌ها یا تشکیلات عمومی برای نتیجه‌گیری گروه متخصص و کارشناس ارایه شوند. عملکرد گروه کنترل، مطابقت اسناد با مقررات و قواعد فنی و عقلانیت پیشنهادهای برنامه‌ریزی است. نتیجه‌گیری منفی گروه متخصص بدین معنا نیست که سند نمی‌تواند مورد توجه قرار گیرد، بلکه مسئولیت تمامی پیامدها را متوجه بدنه اتخاذکننده سند، می‌کند.

در سطح شهرها، مهم‌ترین ابزار برنامه‌ریزی قلمرو طرح جامع است که نمایانگر منطقه‌بندی عملکردی و خطوط اصلی دسترسی می‌باشد. پس از اتخاذ طرح جامع و متناسب با آن، شهرداری مربوطه قوانین و دستورالعمل‌های کاربری زمین و توسعه (مقررات منطقه‌بندی) را فراهم می‌کند که شامل نقشه منطقه‌بندی قلمرو (نقشه کاربری زمین و منطقه‌بندی توسعه)، الزامات توسعه زمین در نواحی نمایش داده شده و طریقه و فرآیند کاربرد مقررات منطقه‌بندی است. نقشه‌های محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها نیز که مطابق با شرایط خاص تهیه می‌شوند، نقشه منطقه‌بندی عملکردی را پوشش می‌دهند. از

طریق قانون، جلسات شنود عمومی<sup>۱</sup> پیش از اتخاذ طرح‌های جامع و قوانین و قواعد کاربری و توسعه زمین و اسناد برنامه‌ریزی الزامی می‌باشد. تمامی اسناد برنامه‌ریزی قلمرو و زمین<sup>۲</sup> ضروری است تا منتشر شده و دسترسی به آنها برای هر فرد یا گروه علاقه‌مند، فراهم باشد. در ظرف سه ماه پس از پذیرش و اتخاذ اسناد برنامه‌ریزی قلمرو، هیأت اجرایی وابسته به سطح طرح، اجرا را مدنظر قرار می‌دهند. طرح هم‌چنین، برنامه زمان‌بندی را برای تمامی اقدامات پیش روی فراهم می‌آورد (کمیته بین‌المللی اتحادیه اقتصادی اروپا، ۲۰۰۴، ص ۱۰۹).

اسناد برنامه‌ریزی زمین نیز اسنادی تفصیلی و با جزئیات می‌باشند که در سه زمینه قابل تفکیک از یکدیگر می‌باشند (همان).

- پروژه‌های برنامه‌ریزی و جانمایی زمین<sup>۳</sup> که برای توزیع عناصر ساختاری سکونت‌گاه، نواحی مربوط به کاربری‌های عمومی و موقعیت اهداف عمومی تهیه می‌شوند (ساخت و نگهداری این پروژه‌ها با اعتبار عمومی صورت می‌گیرد)؛
  - پروژه‌های تفکیک و محدوده بندی قطعات زمین<sup>۴</sup> (که باید توسط رویه متعارف در ثبت و ممیزی املاک به ثبت رسند)؛
  - طرح‌های توسعه و ساخت و ساز<sup>۵</sup> شامل الزامات و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها برای هر قطعه زمین (مطابق با قوانین کاربری و توسعه زمین) و پارامترهای فنی برای فراهم کردن تسهیلات عمومی؛
- اسناد برنامه‌ریزی زمین (علاوه بر اهداف فدرال و ضرورت‌های منطقه‌ای) باید تأمین اعتبار شده و در سطح شهری اتخاذ گردند، ضمن آنکه جلسات شنود عمومی پیش از مدنظر قرار گرفتن هر پروژه برنامه‌ریزی ضروری است.

### بازیگران نظام برنامه‌ریزی

بازیگران اصلی فعالیت برنامه‌ریزی شهری و توسعه زمین در کشور روسیه به قرار ذیل می‌باشند:

1. Public Hearing
2. Territorial Planning and Land Planning Documents
3. Layout Projects
4. Projects of Land Subdivision
5. Development Projects

- بدنه‌های عمومی (دولتی) سطوح فدرال، منطقه‌ای و بخش‌های شهرداری: مسئول در ارتباط با مبنای قانونی و هنجاری، تدبیر و اتخاذ اسناد برنامه‌ریزی قلمرو، اسناد طراحی و ساخت و ساز، تصویب اسناد برنامه‌ریزی مرتبط، تخصیص و واگذاری زمین شهری، صدور و انتشار پروانه ساخت و نظارت بر فرآیند ساخت و ساز و نیز کنترل توسعه زمین؛
  - شرکت‌های مرتبط با تدارک تسهیلات عمومی و همگانی؛
  - پیمانکاران ساخت و ساز؛
  - سازندگان خصوصی؛
  - اشخاص حقیقی و حقوقی درگیر در اقدامات برنامه‌ریزی و توسعه: در زمینه جلسات شنود عمومی مشارکتی، رایزنی پیشنهادی یا مخالفت‌ها به بدنه‌های عمومی مسئول، دادگاه‌ها و ...؛
  - شرکت‌های برنامه‌ریزی شهری (تحت مالکیت دولت، شهرداری، خصوصی یا ترکیبی از این‌ها) و متخصصان و کارشناسان؛
  - شرکت‌های تحقیقاتی و متخصصان و کارشناسان علمی؛
  - بانک‌ها، دادگاه‌ها و ...؛
- برنامه‌ریزان حرفه‌ای جدای از کارها و اقدامات برنامه‌ریزی، اغلب در محورهای ذیل درگیر می‌باشند:
- تدبیر و اتخاذ طرح‌های استراتژیک توسعه قلمرو (برای منطقه یا شهر)؛
  - تدبیر و اتخاذ مصوبات و قوانین متفاوت مربوطه (شامل قوانین در زمینه تخصیص زمین عمومی و ...) و مجموعه قوانین و دستورالعمل‌های ساخت و ساز؛
  - تهیه و آماده‌سازی برنامه‌های سرمایه‌گذاری برای توسعه زیرساخت‌های عمومی (کمین، ۲۰۰۶، ص ۳۶).

### سطوح نظام برنامه‌ریزی فضایی در روسیه

#### سطح ملی (فدرال)

در سطح فدرال، برنامه‌ریزی شهری در صلاحیت دولت فدرال روسیه، وزارت توسعه

۱. لازم به ذکر است، در اوایل دهه ۱۹۹۰ و در رابطه با اتخاذ تصمیمات برنامه‌ریزی هماهنگ و متناسب اجتماعی-اقتصادی، تهیه و اتخاذ طرح‌های استراتژیک نیز در روسیه در دستور کار قرار گرفت. برای مثال، در اوایل دهه ۹۰ عقیده و عزم متولیان و کارشناسان سن پترزبورگ بر این قرار گرفت که تنها توسل به جامعه شهری و مشارکت و درگیری تمامی بخش‌های فعال و متمایل در رابطه با مباحث می‌تواند به راه حل‌های مؤثر و کارآمد بیانجامد. این بستر، آغازکننده اتخاذ طرح‌های استراتژیک بود که در ابتدا سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی نقش مهمی را در ارتباط با آن ایفا نمودند (کمین، ۲۰۰۶، ص ۸۶).

منطقه‌ای<sup>۱</sup> و آژانس ساخت و ساز، مسکن و تسهیلات عمومی<sup>۲</sup> و... می‌باشد. دولت فدرال روسیه قادر است تا تصمیماتی را در زمینه طرح‌های قلمرو و سطح فدرال صادر نماید و طرح‌ها و اقدامات اصولی را اتخاذ نماید. وزارت توسعه منطقه‌ای (ایجاد شده در سال ۲۰۰۴ میلادی) قادر است تا استراتژی حوزه مربوطه را پیش رو گیرد، به عنوان مخاطب طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو عمل کند و اقدامات اصولی را طرح کند. هر دوی وزارتخانه و آژانس می‌توانند به عنوان مخاطبان برنامه‌های فدرال عمل کنند. مقررات و آیین‌نامه‌های فنی نیز در صلاحیت وزارت قواعد و ضوابط فنی<sup>۳</sup> است.

طرح برنامه ریزی قلمرو در سطح فدرال<sup>۴</sup> می‌تواند به عنوان یک مجموعه واحد یا شامل مجموعه‌ای از اسناد در خصوص حوزه‌ها و زمینه‌های تخصصی (طرح‌های وابسته یا بخشی) باشد. این طرح می‌تواند تمامی قلمرو کشور یا بخشی از آن را پوشش دهد. طرح فدرال شامل مقررات و آیین‌نامه‌های برنامه‌ریزی و نقشه‌های مربوطه می‌باشد. نکته جالب توجه این است که پس از فرو ریختن نظام اتحاد جماهیر شوروی، هیچ سند برنامه‌ریزی قلمرو کاملی در سطح فدرال صادر و منتشر نشده است، چرا که در زمان مشابه گذشته، روش‌های کاربردی برای صدور تصمیمات برنامه‌ریزی بزرگ مقیاس و اجرای آن‌ها فاقد کارآمدی بوده‌اند.

علاوه بر این، یکی از سیاست‌های حایز اهمیت در این سطح مفهوم توسعه منطقه‌ای است، تدبیری که توسط وزارت توسعه منطقه‌ای به عنوان یک سیاست پیش‌روی در سال ۲۰۰۵، در نظر گرفته شد و به سمت حمایت از مناطق مولد<sup>۵</sup> هدایت گردید. این سیاست، تشویق فرآیند توسعه در نواحی عقب افتاده را فراهم نموده است. حمایت از ایده مناطق مولد خاطر نشان می‌کند که فقدان منابع انسانی و زیرساخت‌ها در برخی نواحی، مانعی

1. Ministry of Regional Development

2. Agency of Construction, Housing and Public Utilities

3. Ministry of Technical Regulation and Metrology

۴. در ارتباط با نوع و نام اسناد، یکی از منابع در دسترس اشاره می‌کند که اهداف برنامه ریزی فضایی در سطح فدرال توسط دو گونه سند دنبال می‌شود (UNECE, 2004, 108):

(۱) طرح کلی سکونتگاه فدراسیون روسیه

(General Settlement Scheme of the Russian Federation)

(۲) طرح یکپارچه برنامه ریزی شهری فدراسیون روسیه

(Consolidated Urban Planning Scheme of Russian Federation)

5. Engine- regions

برای توسعه تمامی روسیه شده است.

قانون جدید توسعه شهری فدراسیون روسیه جلسات شش ماهه عمومی را برای طرح‌های برنامه‌ریزی فدرال ضروری نمی‌کند، بلکه دریافت موافقت و تصویب از سوی مناطق و شهرداری‌های مرتبط را برای آنها لازم می‌شمارد. پیش از اتخاذ طرح سطح فدرال، باید قسمت‌های اساسی سند منتشر شده و تمامی بخش‌های مرتبط می‌توانند پیشنهادها و اعتراض‌های احتمالی خود را ایراد نمایند. پس از اتخاذ طرح سطوح فدرال، بدنه اجرایی ظرف مدت سه ماه باید برنامه اجرایی خود را اتخاذ کند که شامل برنامه زمان‌بندی پیاده‌سازی پروژه‌های پیش‌رو و نیز تحقق‌پذیری مالی آنهاست. انحراف از تصمیمات برنامه‌ریزی هم می‌تواند مورد تعقیب قرار گیرد.

سطح	مؤسسات و سازمان‌های برنامه‌ریزی	فرآیند برنامه‌ریزی	مشارکت	سند اصلی برنامه‌ریزی	بخش (الف): میراث فرهنگی	بخش (ب): حفاظت طبیعی	بخش (ج): زیرساخت‌ها	بخش (د): حوزه‌های دیگر
سطح ملی (فدرال)	• دولت فدراسیون روسیه	• تصمیم‌گیری در رابطه با آماده‌سازی طرح برنامه‌ریزی فدراسیون روسیه • اتخاذ طرح فدراسیون روسیه		• طرح برنامه‌ریزی قلمرو سطح فدرال	• پروژه‌های فدراسیون روسیه در رابطه با نواحی مربوط به حفاظت از آثار تاریخی			
	• وزارت توسعه منطقه‌ای	• شکل‌گیری استراتژی‌های مربوطه به توسعه قلمرو فدراسیون روسیه • مخاطب اسناد برنامه‌ریزی فدراسیون روسیه	• تمامی بخش‌های مایل (پس از انتشار طرح و پیش از اتخاذ قلمرو سطح فدرال آن)	• طرح برنامه‌ریزی قلمرو سطح فدرال				
	• وزارت فرهنگ	• ارایه پروژه‌های نواحی مربوط به حفاظت از آثار تاریخی به دولت فدراسیون روسیه	• تمامی بخش‌های مایل (پس از انتشار پروژه)	• پروژه‌های نواحی مربوط به حفاظت از آثار تاریخی				
	• وزارت قواعد و ضوابط فنی	• مجموعه مقررات فنی (استانداردهای اطمینان و ایمنی)						
	• وزارتخانه‌های دیگر	• تصویب طرح برنامه‌ریزی قلمرو فدراسیون روسیه						• به عنوان بخش وابسته طرح برنامه‌ریزی فدراسیون روسیه
	• به عنوان بخش وابسته طرح برنامه‌ریزی فدراسیون روسیه						• به عنوان بخش وابسته طرح برنامه‌ریزی فدراسیون روسیه	

#### جزئیات برنامه ریزی فضایی کشور روسیه در سطح ملی

منبع: (گمین، ۲۰۰۶)



## سطح منطقه‌ای

طرح قلمرو منطقه‌ای<sup>۱</sup> می‌تواند به عنوان یک مجموعه واحد یا شامل مجموعه‌ای از اسناد در خصوص حوزه‌ها و زمینه‌های تخصصی باشد. این طرح می‌تواند تمامی قلمرو منطقه‌ای و یا بخشی از آن را تحت پوشش قرار دهد. طرح منطقه‌ای شامل مقررات و آیین‌نامه‌های برنامه‌ریزی و نقشه‌های مربوطه می‌باشد. بدنه‌های قانون‌مند منطقه‌ای می‌توانند قوانینی را در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه شهری که در تعارض با قانون‌گذاری فدرال نباشد، اتخاذ کنند. بدنه‌های مجری منطقه‌ای مسلمی نیز در حوزه برنامه‌ریزی شهری، توسعه زمین و معماری وجود دارند، هم‌چنانکه در این سطح کمیسیون‌های مشابهی توسط ساختارهای عمومی نماینده، شکل می‌گیرند. اصول کلی و اقدامات قاعده‌مند که توسط دولت منطقه‌ای اتخاذ می‌شوند، هدایت فعالیت‌ها را میان ساختارهای اجرایی تخصصی، قانون‌مند و قاعده‌مند می‌سازند. مقررات و دستورالعمل‌ها که توسط بدنه اجرایی تخصصی صادر می‌شوند، رویه‌ها و فرآیندهای اقدامات در هر بخش فرعی و نیز تعاملات با بخش‌های دیگر را معین کرده و تحت کنترل در می‌آورند. مسؤولیت بدنه‌های مجری در ارتباط با استراتژی توسعه قلمرو در منطقه، امکان اقدام برای آنها را به عنوان مخاطبان طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو، فراهم می‌کند.

تصمیمات لازم برای فراهم کردن تدریجی طرح و اتخاذ آن باید از سوی دولت منطقه‌ای گرفته شود. اجرای اسناد اتخاذ شده ضروری است که از طریق انجام برنامه‌های منطقه‌ای و درون منطقه‌ای و آماده‌سازی و اتخاذ اسناد طرح جامع و برنامه‌ریزی زمین توسط شهرداری‌ها صورت پذیرد. برای مثال، طرح برنامه‌ریزی قلمرو کالینینگراد<sup>۲</sup>، ۱۴ برنامه را فهرست می‌کند که حتی شامل دو برنامه فراتر از محدوده‌های ملی نیز می‌باشد. این در حالی است که سند برنامه‌ریزی قلمرو برای مسکو و سن پترزبورگ (به واسطه اساسنامه شهرهای با اهمیت فدرال) در خدمت طرح جامع بوده و طرح جامع این دو شهر در سایه قوانین منطقه‌ای اتخاذ می‌گردد.

قانون توسعه شهری، ارایه طرح‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای را در جلسات شهود عمومی

۱. در ارتباط با نوع و نام سند، یکی از منابع در دسترس به طرح مرکب از چند جزء برنامه ریزی شهری قلمرو در سطح منطقه‌ای اشاره می‌کند (کمیته بین‌المللی اتحادیه اقتصادی اروپا، ۲۰۰۴، ص ۱۰۸).

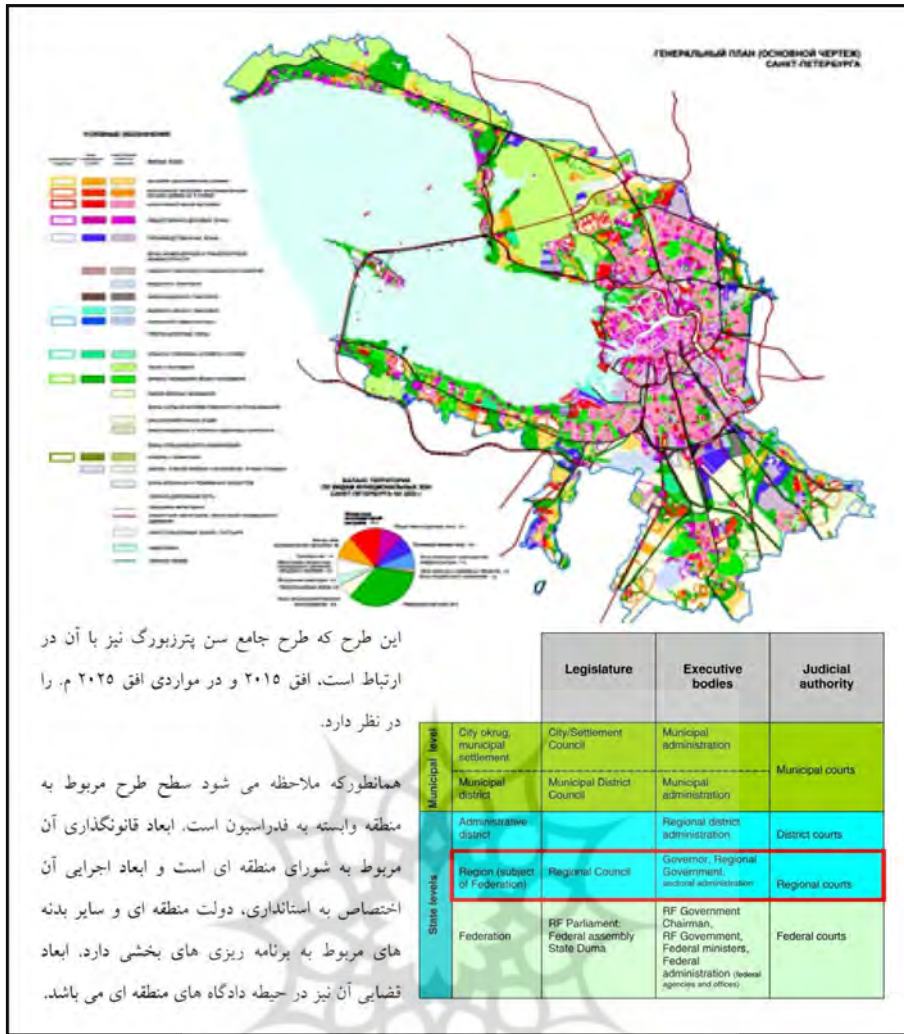
2. Kaliningrad

تصریح نمی‌کند، ولیکن دریافت موافقت و تصویب از سوی بدنه‌های منطقه‌ای و شهری مرتبط را ضروری می‌شمارد. پیش از اتخاذ طرح منطقه‌ای، قسمت‌هایی از سند شامل نقشه‌ها، موقعیت اهداف منطقه‌ای و الزام‌ها و تعهدها باید منتشر شوند. هر بخش مرتبط می‌تواند پیشنهادها یا اعتراضات احتمالی خود را ارایه کند تا در صورت لزوم فرجام خواهی تصمیمات سند در دادگاه انجام گیرد. پس از اتخاذ طرح منطقه‌ای بدنه اجرایی ظرف مدت سه ماه برنامه اجرایی مربوطه که شامل برنامه زمان‌بندی برای پروژه‌های پیش رو، ساخت و سازها و تحقق مالی آن است، به کار می‌گیرد. انحراف از تصمیمات برنامه‌ریزی نیز می‌توانند تعقیب شوند.

سطح	موسسات و سازمان‌های برنامه‌ریزی	فرآیند برنامه‌ریزی	مشارکت	سند اصلی برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی (بخشی الف): میراث فرهنگی	برنامه‌ریزی (بخشی ب): حفاظت طبیعی	برنامه‌ریزی (بخشی ج): زیرساخت‌ها	برنامه‌ریزی (بخشی د): حوزه‌های دیگر
سطح منطقه‌ای	• دولت منطقه‌ای	• تصمیم‌گیری در رابطه با آماده‌سازی طرح منطقه‌ای • اتخاذ طرح منطقه‌ای		• طرح برنامه‌ریزی قلمرو سطح منطقه‌ای				
	• بدنه برنامه‌ریزی	• صدور استراتژی توسعه قلمرو منطقه‌ای • مخاطب اسناد برنامه‌ریزی منطقه‌ای	• تمامی بخش‌های مایل (پس از انتشار طرح و پیش از اتخاذ آن)	• طرح برنامه‌ریزی قلمرو منطقه				
	• متولیان اجرایی بخشی	• تصویب طرح برنامه‌ریزی قلمرو		• برنامه‌ها، نقشه‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌های بخشی	• اتخاذ پروژه‌های نواحی مربوط به حفاظت از آثار تاریخی در سطح منطقه‌ای	• به عنوان بخش وابسته طرح برنامه‌ریزی منطقه‌ای	• به عنوان بخش وابسته طرح برنامه‌ریزی منطقه‌ای	• به عنوان بخش وابسته طرح برنامه‌ریزی منطقه‌ای

جزئیات برنامه‌ریزی فضایی کشور روسیه در سطح منطقه‌ای

منبع: (تیم پروژه گمین، ۲۰۰۶)



بخشی از طرح منطقه‌ای سن پترزبورگ

منبع: (تیم پروژه کمین، ۲۰۱۰).

سطح محلی

در سطح زیر منطقه‌ای (محلی)، طرح‌های برنامه ریزی قلمرو برای نواحی شهری و طرح‌های جامع برای شهرها و سکونت‌گاه‌های دارای شهرداری<sup>۱</sup> می‌تواند لحاظ شود.

۱- درست است که تلفی طرح جامع (با ذکر Master Plan) عنوان شده است اما به نظر می رسد محتوایی

مطابق با قانون توسعه شهری، ترکیب طرح برنامه‌ریزی قلمرو شهری (در سطح ناحیه شهری) مشابه با ترکیب طرح منطقه‌ای است. ترکیب طرح‌های جامع برای شهرها و دیگر سکونتگاه‌های شهری (دارای شهرداری) نیز چندان با یکدیگر تفاوت ندارند. طرح جامع شامل قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به برنامه‌ریزی و نقشه‌های مربوط است.

متولیان شهری قادرند در حیطه برنامه‌ریزی شهری و معماری، بدنه‌های مجری خاصی را به همراه بخش‌های فرعی در بدنه‌های نماینده، ایجاد کنند. این چنین ساختارهایی معمولاً در نواحی شهری و شهرها وجود دارند، این در حالی است که سکونتگاه‌های کوچک به ندرت دارای ساختارهای کاملی از این حیث می‌باشند. اقدامات اصولی که توسط دپارتمان‌های تخصصی صادر و اتخاذ می‌شوند، هماهنگی میان بخش‌های فرعی و تعامل ساختارهای وابسته به دپارتمان و نیز ارباب رجوع‌ها را تنظیم و قاعده‌مند نموده و تحت کنترل در می‌آورد. مطابق با مجموعه قوانین جدید، نواحی شهری<sup>۱</sup> که پوشش دهنده سکونتگاه‌ها هستند، طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو را برای اتخاذ توسط بدنه‌های نماینده مربوطه لحاظ و در دستور کار قرار می‌دهند، اما تا آخرین لحظه چنین طرح‌هایی منتشر نمی‌شوند. شهرها و سکونتگاه‌های دارای شهرداری<sup>۲</sup> نیز باید طرح‌های جامع را تهیه کنند. اکثر سکونتگاه‌ها هنوز بر طرح جامع قدیمی خود تکیه دارند و این در

---

تفاوت مطرح است، به گونه‌ای که در یکی از منابع مورد مطالعه نیز از چهار محور در سطح محلی یاد می‌شود که محور اول اختصاص به ناحیه شهری داشته و سه محور دیگر برای شهر و سکونتگاه دارای شهرداری منظور می‌شود (UNECE, 2004, 108):

(۱) طرح مرکب از چند جزء برنامه‌ریزی شهری قلمرو نواحی شهری  
(Territorial Complex Urban Planning Scheme of Districts)

(۲) طرح کلی سکونتگاه‌های شهری  
(General Plan of Urban Settlements: Genplan)

(۳) خطوط پیش‌نویس سکونتگاه‌های شهری و سایر موجودیت‌های دارای شهرداری  
(Draft Lines of Urban Settlements And Other Municipal Entities)

(۴) قواعد و قوانین ساخت و ساز در قلمروها  
(Rules for Building in Territories)

لازم به ذکر است در ارتباط با سکونتگاه‌ها و موجودیت‌های دارای شهرداری باید اشاره نمود که در روسیه حدود ۱۳۵۰۰ شهرداری به ثبت رسیده است که بخش وسیعی از آن‌ها مربوط به بخش‌های روستایی دارای شهرداری می‌باشند (CSD/BSR, 2010).

1. Municipal Districts
2. Municipal Cities and Settlements

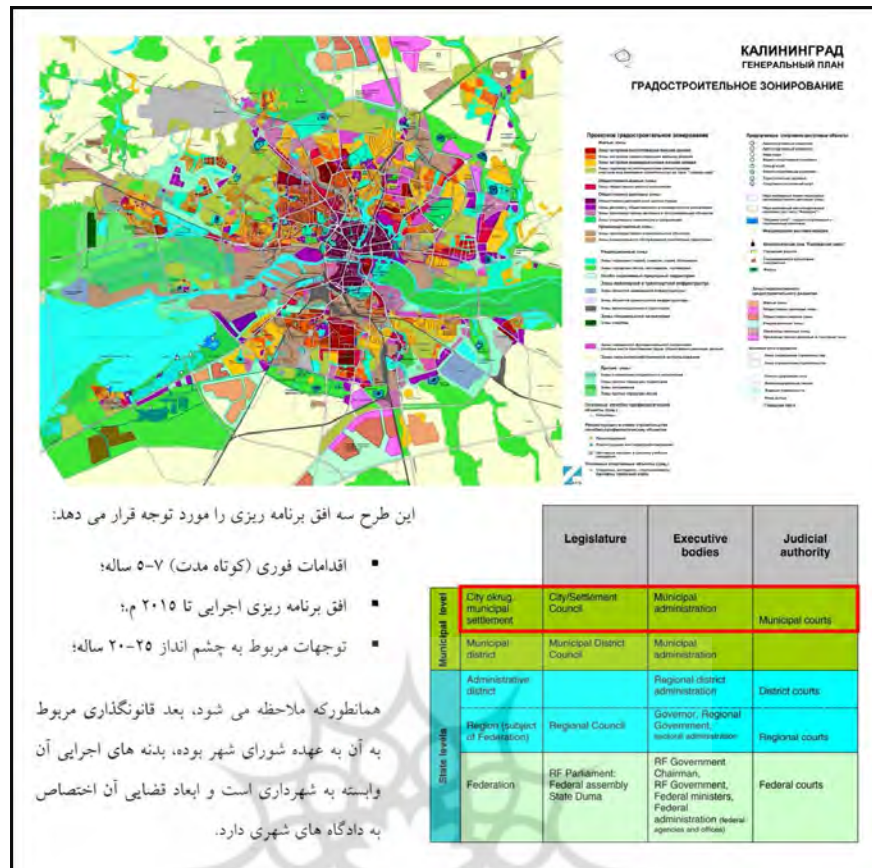
حالی است که اتخاذ چنین اسنادی مسأله‌زا می‌باشد.

قانون توسعه شهری روسیه، جلسات شش‌گانه عمومی را در رابطه با طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو برای نواحی شهری قید نکرده، اما طرح‌ها ضروری است در صورت ارتباط و تمایل سطوح بالایی، موافقت و تصویب فدراسیون و منطقه مربوطه را اخذ کنند. در تمامی این حالات، کسب موافقت و تصویب شهرداری‌های مربوط به ناحیه و یا سکونت‌گاه‌های شهری داخل ناحیه ضروری است. طرح جامع پیش از اتخاذ، در جلسات شش‌گانه عمومی ارائه می‌شود و تمامی تصمیمات اسناد برنامه‌ریزی شهری هم‌چنانکه انحراف از آن‌ها می‌تواند در دادگاه، مورد فرجام‌خواهی قرار گیرد. پس از اتخاذ اسناد برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری)، شهردار در ظرف مدت سه ماه، برنامه اجرایی مربوط به آن را که شامل فهرست زمان‌بندی برای پروژه‌های پیش‌رو، ساخت و سازها و نیز تحقق‌پذیری مالی است را اتخاذ می‌نماید.

### جزئیات برنامه‌ریزی فضایی کشور روسیه در سطح محلی

سطح	موسسات و سازمان‌های برنامه‌ریزی	فرآیند برنامه‌ریزی	مشارکت	سند اصلی برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی بخش (الف): میراث فرهنگی	برنامه‌ریزی بخش (ب): حفاظت طبیعی	برنامه‌ریزی بخش (ج): زیرساخت‌ها	برنامه‌ریزی بخش (د): حوزه‌های دیگر
محلی شهری	اداره ناحیه شهری	تصمیم‌گیری در رابطه با آماده‌سازی طرح ناحیه‌ریزی اتخاذ طرح برنامه‌ریزی		طرح برنامه‌ریزی قلمرو ناحیه شهری				
	بدنه برنامه‌ریزی	صدور استراژی توسعه قلمرو وابسته به ناحیه مخاطب اسناد برنامه‌ریزی محلی	تمامی بخش‌های مایل (پس از انتشار طرح و پیش از اتخاذ آن)	طرح برنامه‌ریزی قلمرو ناحیه شهری				
	متولیان اجرایی بخش	تصویب طرح برنامه‌ریزی قلمرو		برنامه‌ها، نقشه‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌های بخش حفاظت از آثار تاریخی در سطح محلی	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه
	شهردار (تصویب اسناد برنامه‌ریزی زمین و...)	تصمیم‌گیری در رابطه با آماده‌سازی طرح جامع		طرح جامع شهر یا سکونتگاه				
شهر و سکونتگاه دارای شهرداری	بدنه نمایندگی شهری (وابسته به شهرداری)	تخاذ طرح جامع		طرح جامع شهر یا سکونتگاه				
	بدنه برنامه‌ریزی (کنترل سند برنامه‌ریزی زمین، صدور پروانه ساخت، کنترل ساخت و ساز و کاربری زمین و...)	استراژی کنترل توسعه قلمرو مخاطب اجرا و عملکرد طرح جامع	تمامی بخش‌های مایل (پیش از اتخاذ طرح جامع) هدایت جلسات شش‌گانه عمومی	برنامه‌ها، نقشه‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌های بخش حفاظت از آثار تاریخی در سطح محلی	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه	تخاذ پروژه‌های وابسته به ناحیه
	متولیان اجرایی بخش	تصویب طرح جامع		طرح جامع شهر یا سکونتگاه				
	شهردار (تصویب اسناد برنامه‌ریزی زمین و...)	تصمیم‌گیری در رابطه با آماده‌سازی طرح جامع		طرح جامع شهر یا سکونتگاه				

(COMMIN, 2006)



بخشی از طرح جامع شهر کالینینگراد

منبع: (تیم پروژه گمین، ۲۰۱۰)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## نتیجه

نطفه شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی فضایی در کشور روسیه به نوعی قرن ۱۶ است، از این زمان تا ابتدای قرن بیستم و مصادف با تشکیل اتحاد جماهیر شوروی، شاهد رشد و بسط تدریجی نظام برنامه‌ریزی این کشور در مدت حدود ۴۰۰ سال می‌باشیم. حاصل این دوره، تأسیس کمیسیون‌های ساخت و ساز و مرتبط با ابعاد برنامه‌ریزی و کنترل شهری و ارایه مانیفست‌ها و منشورهایی در این زمینه است، که اگرچه در ابتدا بر تقسیم و قاعده‌مند ساختن زمین و ساخت و ساز تکیه دارد، اما به مرور حقوق مدنی، ابعاد اجتماعی و واگذاری قدرت به بدنه‌های محلی را نیز مورد توجه قرار می‌دهد.

در دوره اتحاد جماهیر شوروی و تحت تسلط رویکردهای سوسیالیستی و ملی شدن زمین، به نوعی برنامه‌ریزی فضایی در این کشور دچار رکود گشته و تنها دستورالعمل‌های دولت مرکزی حاکم می‌گردد. این دوره، دوره‌ای است که تأکید بر قدرت و اقتدار مرکزی، گرایش به استانداردسازی فراگیر و همگنی اجتماعی و زیرساخت‌های متمرکز، مشکلاتی اساسی را رقم می‌زند. عدم تطابق با شرایط اقتصادی جدید، فرسودگی زیرساخت‌ها و بخش وسیعی از توده‌های ساختمانی (از جمله مسکن) و عدم پاسخ‌گویی بودجه‌های عمومی از اساسی‌ترین ابعاد این مسایل هستند.

پس از شکل‌گیری فدراسیون روسیه و اصلاحات انجام شده در اوایل قرن بیستم میلادی، قانون توسعه شهری فدرال حاکم می‌گردد که هدف آن کارآمد ساختن نظام برنامه‌ریزی است. به واسطه قانون توسعه شهری، استراتژی‌ها و طرح‌های برنامه‌ریزی قلمرو توسط فدراسیون، مناطق، نواحی شهری و شهرها مورد توجه می‌باشد (سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی). نکته قابل توجه در نظام برنامه‌ریزی فضایی در روسیه، وجود نظام نواحی شهری است که در سطح محلی و برای چندین شهر و سکونت‌گاه شهری اعمال می‌گردد. عدم اتخاذ تصمیمات تنها در سطوح بالا، گرایش به سمت قدرت‌های منطقه‌ای و محلی، تأکید بر پیوستگی و ارتباط در خصوص برنامه‌ریزی قلمرو در سطوح مختلف، بسط مقررات و قواعد فنی، توجه به تحقق‌پذیری مالی و اعتباری، مشارکت تمامی بخش‌های متمایل و نیز نشر تصمیمات پیش از اتخاذ آن (برای ارایه نقطه نظرهای موافق و مخالف) مسیری است که فدراسیون روسیه در دوره اخیر در آن گام برداشته و حرکت می‌کند.

## منابع و مأخذ

۱. توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، "آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران". تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۲. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی (۱۳۸۸)، "فدراسیون روسیه". تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
۳. قریب، فریدون (۱۳۸۹)، "برنامه‌ریزی تطبیقی". جزوه درسی مقطع دکتری شهرسازی، تهران، دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیبای دانشگاه تهران.
4. Baltic Euroregional Network (BEN) (2008), "*Recommendations for Increase of the Role of EuroRegions/Cross-Border Cooperation Structures in the Spatial Development Process in the Baltic Sea Region*" (Lithuania, Latvia, Estonia, and Russia), European Union, Tallinn. (Retrieved 2010, from <http://www.benproject.org>).
5. COMMIN (2006), "*The Planning System of Russia*". Baltic Sea Region, INTERREG 3B, European Union. (Retrieved 2010, from <http://www.commin.org>)
6. COMMIN Project Team (2010), "*Spatial Development and Planning Information Around the Baltic Sea Region*". Baltic Sea Region, European Union. (Retrieved 2010, from <http://www.commin.org>)
7. Committee on Spatial Development in the Baltic Sea Region (CSD/BSR) (2010), "*Compendium of Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Region: Russia*", (Retrieved 2010, from <http://www.vasab.leontief.net>)
8. UNECE (2004), "*New construction and urban planning*", The Russia Federation, United Nation Economic Commission for Europe. (Retrieved 2010, from <http://www.unece.org>).
9. Wikipedia (2010/1). "*Moscow*". (Retrieved 2010, from <http://www.en.wikipedia.org/wiki/Moscow>).
10. Wikipedia (2010/2). "*Russia*". (Retrieved 2010, from <http://www.en.wikipedia.org/wiki/Russia>)
11. Wikipedia (2010/3). "*Saint Petersburg*". (Retrieved 2010, from [http://www.en.wikipedia.org/wiki/Saint\\_Petersburg](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Saint_Petersburg)).
12. Wikipedia (2010/4). "*Soviet Union*". (Retrieved 2010, from [http://www.en.wikipedia.org/wiki/Soviet\\_Union](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Soviet_Union)).
13. Wikipedia (2010/5). "*Subdivisions of Russia*". (Retrieved 2010, from [http://www.en.wikipedia.org/wiki/Subdivisions\\_of\\_Russia](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Subdivisions_of_Russia)).