

## ГЕОГРАФИЯ И ЭКОЛОГИЯ

УДК 911.5

**Е. Ю. Колбовский**

### Стратегическое пространственное планирование как инструмент регионального развития

В статье излагается концепция стратегического пространственного планирования как нового подхода к решению региональных проблем и средства выстраивания региональной политики для противостояния глобальным вызовам современности.

**Ключевые слова:** пространственное планирование, территориальное градостроительное планирование, региональное развитие, информационное обеспечение, региональная политика.

**E. Ju. Kolbovsky**

### Strategic Spatial Planning as a Regional Development Tool

In the article the concept of strategic spatial planning as a new approach to solve regional problems and means of forming a regional policy to oppose global calls of today is stated.

**Keywords:** spatial planning, territorial architectural planning, regional development, information support, regional policy.

Сегодня уже очевидно, что неуспех процедуры территориального градостроительного планирования в России во многом предопределен самой ситуацией, обстоятельствами настолько более масштабными, что они требуют и совершенно иного подхода к данной проблеме. Вероятно, есть смысл говорить о теоретическом и идеологическом кризисе планирования в целом как деятельности, призванной регулировать пространственные основы существования социума. Об этом кризисе и необходимости изменить весь характер и содержание планирования на протяжении последних двух-трех десятилетий XX века неоднократно говорили крупнейшие теоретики, в частности, такие признанные классики жанра, как Питер Холл [1].

Актуальность вызовов и сложность проблем, перед которыми оказалось современное общество, далеко превосходят технические возможности и теоретический арсенал применяемых в РФ инструментов планирования, регулирования и обустройства. Поэтому, на наш взгляд, у территориального планирования есть только одна перспектива – встроиться в иницилируемые в ряде регионов России процедуры стратегического пространственного планирования.

Изменившийся характер планирования во многом возвращает нас к гуманитарной географии как первичной (но постепенно забываемой практиками-архитекторами) научной и методологической базе планирования. Исследователи отмечают разработанную в рамках современной географии новую «концепцию места», а также роль географии в исследовании пространственных аспектов экономических инноваций.

#### 1. Территориальная дифференциация как неизбежность, которой надо управлять

Современные теории регионального развития так или иначе постулируют важность сознательного управления территориальной дифференциацией. Внутреннее пространство любого региона изначально неоднородно по совокупности природных, исторических и социально-экономических условий. С одной стороны, неоднородность ведет к неравноценности пространственных условий существования общества из-за разницы в достижимости стандартов жизнеобеспечения между «здесь» и «там». Однако в стратегическом пространственном планировании (СПП) неоднородность рассматривается как потенциал эффективного развития и залог функционального своеобразия различных ареа-

лов. В этом смысле СПП призвано превратить недостатки депрессионных ареалов в их преимущества, а преимущества выигрышных ареалов – в факторы активизации зон регионального роста. ЛП как раз и должно выступить важнейшим инструментом такого «превращения».

**Территориальная дифференциация** – это и процесс и результат формирования внутрирегиональных ареалов с различающимися экономическими и экологическими функциями. В качестве ареалов в современной практике СПП различают **урбанизированные территории** (города с их предместьями), **сельскую местность** (понимаемую как земли сельскохозяйственного производства различной интенсивности), **эколого-рекреационный каркас** (леса, болота, акватории, культурный ландшафт и рекреационные ареалы).

Перечисленные типы ареалов являются средоточием целого ряда региональных проблем, которые хорошо известны, и в самом общем виде могут быть обозначены как (1) дисбаланс наукоемких и устаревших отраслей промпроизводства в пользу последних, (2) недостаточно комфортная и безопасная городская среда центров крупных агломераций, (3) депрессивные тренды монопрофильных малых городов, (4) депопуляция и запустение сельской местности, (5) отсутствие комплексных условий для рекреации и развития внутреннего туризма, (6) ухудшение экологических параметров основных природных сред, (7) утрата ценных культурных ландшафтов, (8) территориальное неравенство в доступности стандартов жизнеобеспечения.

## 2. Стратегическое пространственное планирование как новый подход к решению старых проблем

СПП не дань моде (хотя и этот аспект, безусловно, присутствует), а принципиально иной подход, основными чертами которого выступают:

- инновационная информационная среда;
- **вневедомственность** (как на стадии изучения проблем, так и на стадии реализации принятых решений);
- **экстерриториальность** – необходимость выхода за пределы привычной матрицы административно-территориального деления.

Остановимся на демонстрации заявленных позиций чуть более подробно.

Реальное понимание сложных процессов, происходящих в социально-экономической действительности, нуждается в построении **системной модели**, которая кардинально отличается от любых отраслевых и даже, казалось бы, претендующих на комплексность проектно-планировочных градостроительных моделей. Отличие заключается в **(1) выделении реально существующих объектов** (не подчиненных ведомственным компетенциям и не укладываемых в административно-территориальные границы) и **(2) выявлении характера взаимодействия между ними**. Только такая модель позволяет перейти к стратегическому планированию. В данном контексте мы можем определить стратегическое пространственное планирование как многомерное моделирование с выстраиванием инвариантных сценариев будущего для постановки и решения наиболее насущных проблем регионального развития.

Инструментом конструирования модели выступает принципиально иное (чем то, которое существует) **информационное обеспечение регионального развития [2]**, в первую очередь, с использованием инструментария геоинформационных систем. Почему оно является столь насущно необходимым?

Не секрет, что в последние годы для территории РФ для каждой области был выполнен целый ряд работ: кадастровая оценка земель и дежурные кадастровые карты Роснедвижимости, схема территориального планирования области и отдельных муниципальных районов, генеральные планы городов и сельских поселений, лесной план области, планы развития отраслевых сетей и т. д. Казалось бы, накоплены огромные массивы информации, однако они в значительной степени лежат мертвым грузом *и не могут быть подвергнуты содержательному анализу в силу информационной и технической разобщенности ведомств и различных уровней управления*. Такая ситуация объясняется объективными причинами:

- лакунами между различными законодательными актами (кодексами РФ);
- ведомственными традициями накопления и хранения информации;
- слабым взаимодействием между государственными и муниципальными органами управления.

Немаловажно и то, что исследование региональных проблем, как правило, требует **«экс административного» подхода**, поскольку проблемы «не укладываются» в правовые рамки «городских границ» или «границ территории муниципального района»: напротив, пространственные напряжения и конфликты, как правило, **межграницны** и зако-

номерно возникают в **буферных или контактных зонах**. Описанные обстоятельства сказываются всякий раз, когда требуется осуществить действительно содержательный информационный анализ, выходящий за рамки компетенции отдельных ведомств. А практически все задачи **регионального управления** являются таковыми.

Таким образом, методология стратегического пространственного планирования предполагает переход от планирования и управления административными и ведомственными пространствами к планированию **реального пространства**, отражающего социально-экономическую ситуацию в регионе.

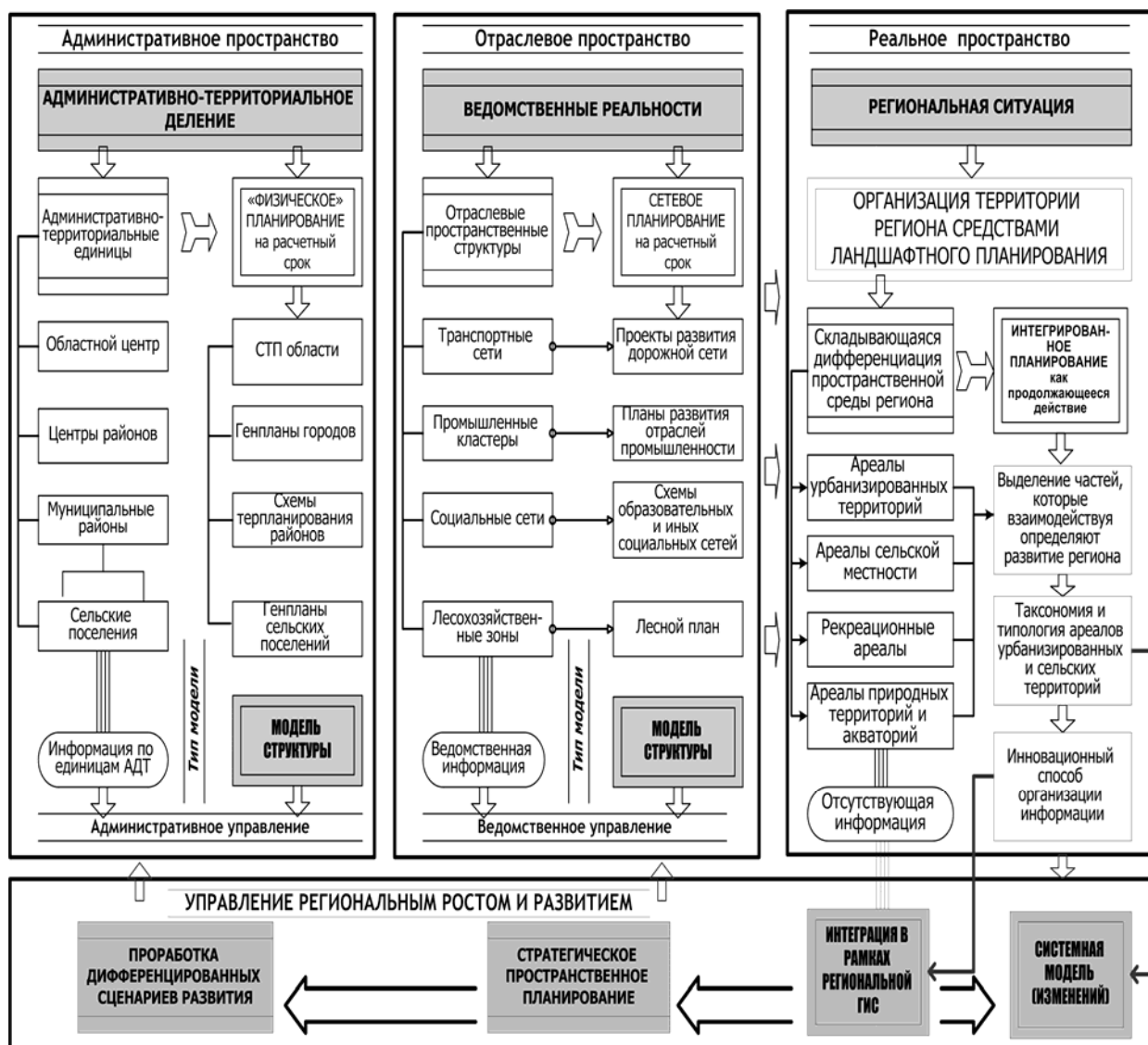


Рис. 1. Информационное обеспечение пространственного планирования

### 3. Региональная политика как часть процедуры стратегического планирования

Не секрет, что регионы РФ обладают значительным внутренним ресурсом управления, который может быть «запущен» при наличии соответствующей политической воли и выраженной позиции гражданского общества. Поэтому жизненно необходимо увязать процедуру СПП с **инновационными направлениями региональной**

политики, к важнейшим среди них относятся [3]:

- выявление и использование (возможно, даже в качестве бренда территории) регионального «кода», аутентичности, связанной с природным и культурным наследием территории;
- переход к концепции «креативного» города на урбанизированных территориях;
- развитие экономического каркаса террито-

рии (производственных узлов и зон, транспортных осей);

- дифференциация сельской местности с выделением ареалов различного хозяйственного типа и функционального назначения;
- ландшафтное планирование для сохранения культурных ландшафтов и дикой природы;
- поддержание инфраструктурных сетей (образовательных и дорожных – прежде всего) и выход на стандарты социального обеспечения;
- развитие региональной туристско-рекреационной системы.

#### 4. Задачи стратегического пространственного планирования

В рамках СПП предполагается достижение такой пространственно-функциональной дифференциации территории региона, которая способствовала бы формированию эффективной региональной модели роста и управления. Специфика достижения этой цели заключается в том, что пространственная организация выступает одно-

временно и как инструмент (определяя, например, структуру инвестирования, акупунктурное развитие «дефицитных» социальных сетей»), и как фон (выражающий важные показатели жизнеобеспечения, например, стандарты рекреации, образования и медицинского обслуживания), и как результат (оптимально разведенные по функциям ареалы внутри региона).

Достижение цели предполагает предварительное решение ряда взаимосвязанных задач, которые сводятся к: фиксации и типологии сформировавшихся пространственных сущностей (ареалов разного типа), отбору и реорганизации информационных потоков, релевантных фиксированным ареалам, проецированию проблематики регионального развития на новую пространственную матрицу, построению системной модели с использованием геоинформационных систем, выработке решений в терминах стратегического планирования и управления

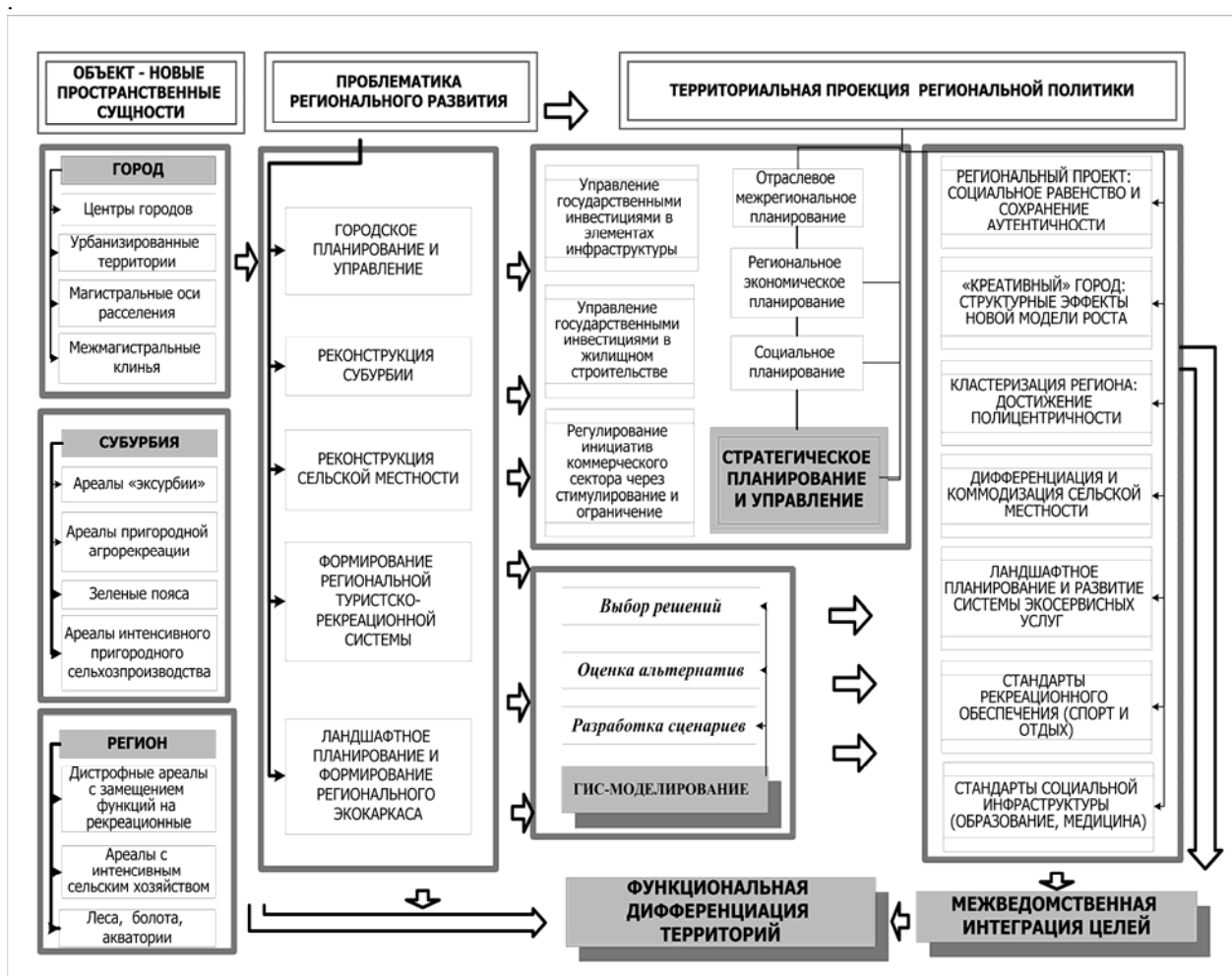


Рис. 2. Структура стратегического пространственного планирования

**5. Краткие итоги:** что такое стратегическое пространственное планирование, и почему мы полагаем возможным развертывание ЛП в его составе [3, 4].

А. Стратегическое планирование предполагает появление у участников перспективного видения желаемого будущего. Добиться такого видения не просто, требуется взаимодействие разных участников процесса, мозговой штурм, широкий обмен мнениями. Красота природных объектов, чистота рек, доступность аттрактивных ландшафтов – это те «нерыночные» ценности, которые должны занять достойное место в качестве обстоятельств желаемого будущего. Таким образом, ценности, традиционно воспринимаемые географами как цели ЛП, занимают очень заметное место в картине будущего, выстраиваемого средствами стратегического планирования.

В. Это желаемое будущее должно быть помещено в пределах определенного контекста, задаваемого, во-первых – экономическими, социальными, политическими и культурными условиями, во вторых – проблематикой регио-

нального развития с учетом факторов места, времени и понимания масштаба проблем.

С. Новое стратегическое планирование является избирательным и ориентировано на проблемы, которые действительно имеют значение. Поскольку «невозможно сделать все, что должно быть сделано», стратегическое планирование – это процесс принятия жестких решений о том, что является самым важным с позиций разработки структурных ответов на вне- и внутрирегиональные вызовы.

Д. Новое стратегическое планирование сосредоточено на разработке взаимно выгодного баланса соответствия между «нисходящими» (от власти к обществу) структурными управленческими решениями и «восходящими» (от территории и населения ее социума) проявлениями местной уникальности.

Е. Территория и ландшафты – ключевые аспекты стратегического планирования, ибо в пределах дифференцированного пространства объединяются между собой «повестка дня» (как достигнутое понимание важности тех или иных проблем), действия различных уровней управления (регионального местного) и инициативы гражданского общества.



Рис. 3. Принципы стратегического пространственного планирования

Ф. Новое стратегическое планирование неразрывно связано с выполнением намечаемого. «Вещи должны быть сделаны», действия – произведены! Именно это обстоятельство заставляет всех участников процесса вступать в эффектив-

ные взаимоотношения друг с другом – власть, коммерческий сектор, общественность должны научиться устанавливать общие цели находить пути и средства для их достижения.

#### Библиографический список

1. Hall Peter. Urban and Regional Planning [текст] / P. Hall ; – London ; New York: Routledge, 1992. – 259 p.

2. Regional and urban GIS : a decision support approach [текст] / Timothy L. Nyerges, Piotr Jankowski ; The Guilford Press A Division of Guilford Publications, Inc. - New York, 2010- 547 p.

3. Making Strategies in Spatial Planning Knowledge and Values /Urban and Landscape Perspectives Volume 9

[текст] / Editors Maria Cerreta, Grazia Concilio, Valeria Monno ; r Springer Science+Business Media B.V. – Dordrecht Heidelberg London New York. 2010. – 423 p/

4. Forman R.T. Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City [текст] / Richard T. T. Forman ; Harvard University. – Cambridge University Press, 2008 – 408 p.