

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.

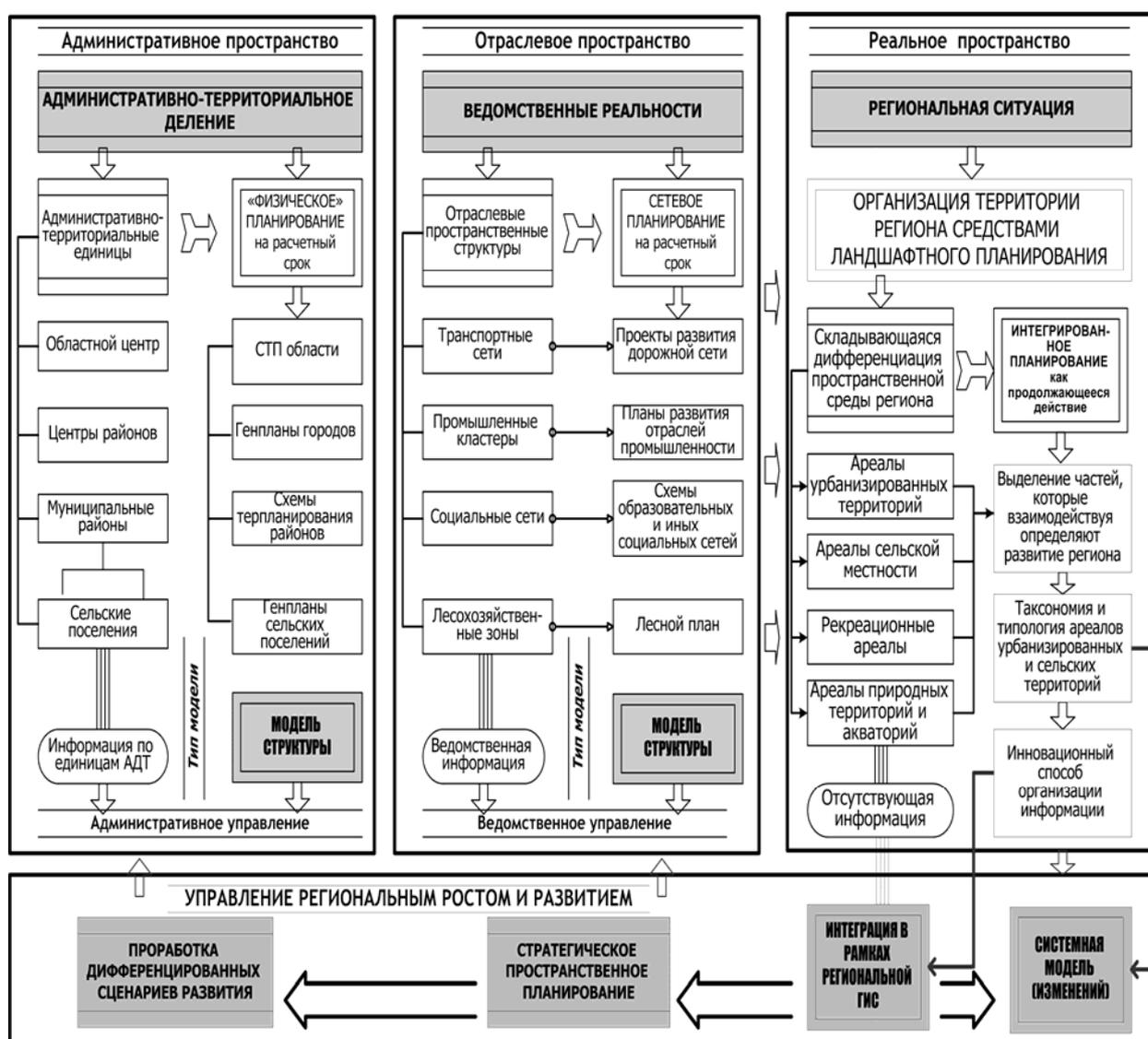


Рис. 1. Информационное обеспечение пространственного планирования

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

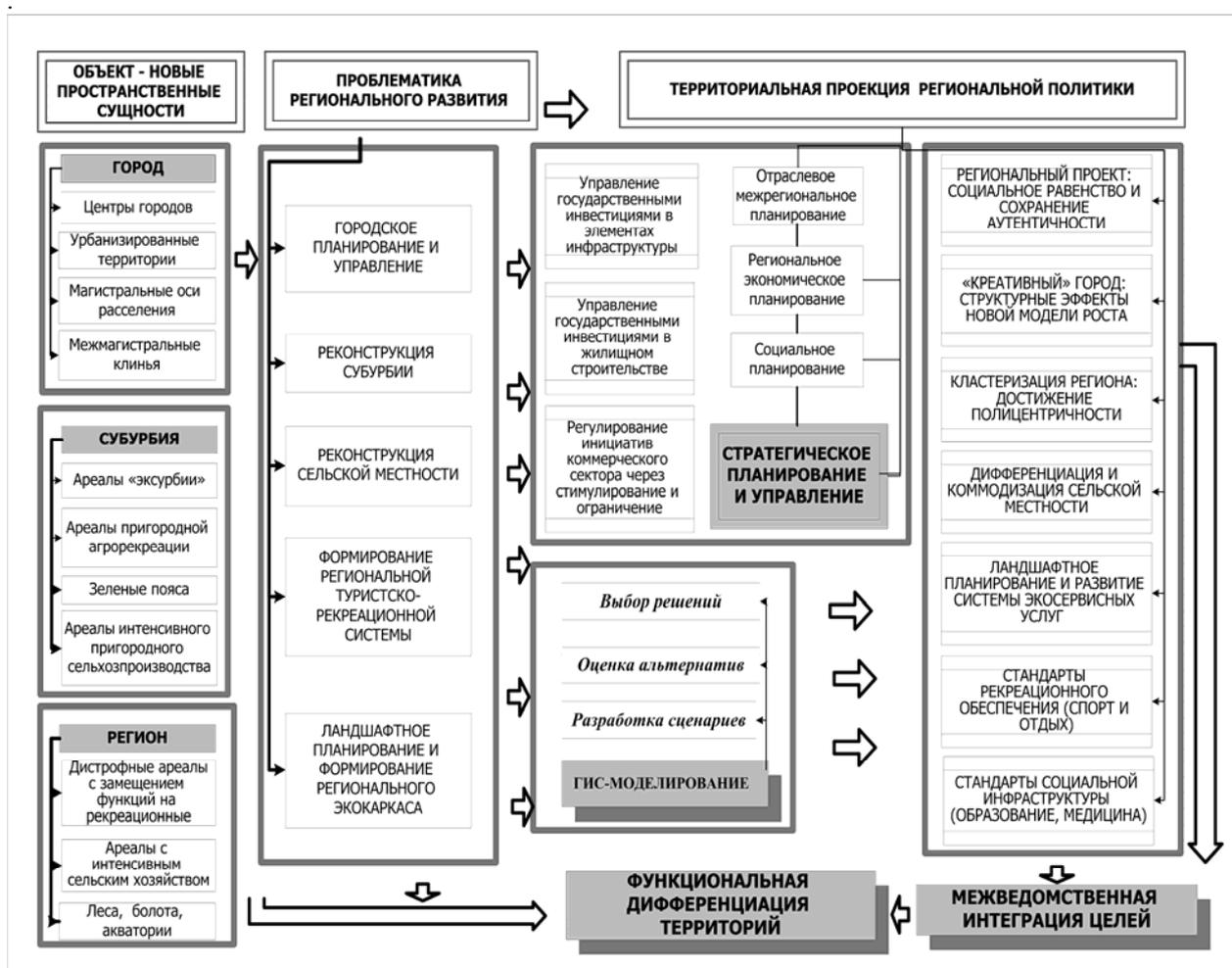


Рис. 2. Структура стратегического пространственного планирования

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.