

## ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

В статье рассматриваются вопросы возможности применения пространственного планирования при формировании перспективных направлений развития регионов. Автором разработан алгоритм и определены возможные инструменты и методы формирования стратегии пространственного развития региона. Данный подход может быть применен при разработке региональных стратегических и градостроительных документов.

Для экономики России в современных условиях чрезвычайно важны разработки по комплексному развитию и организации территорий. Ключ к устойчивому развитию территорий, безусловно, лежит в оптимальном использовании и организации жизненного пространства.

Несмотря на возрастающее значение территориальных аспектов в развитии регионов РФ, пространственный фактор недостаточно учитывается при принятии важных государственных решений.

В качестве основного документа, определяющего перспективные направления пространственного развития региона, может выступать стратегия пространственного развития региона, которая в свою очередь может служить основой для разработки схем территориального планирования субъектов РФ. В стратегии пространственного развития региона перспективные социально-экономические направления развития территории необходимо рассматривать с учетом пространственных характеристик – описание и анализ инфраструктуры региона; выявление перспективных сельскохозяйственных районов; оценка состояния окружающей среды; разработка возможных направлений развития приграничного сотрудничества; предложения по созданию новых производств и предприятий должны сопровождаться информацией о земельных участках и производственных площадях с указанием данных о числе жителей, которые нуждаются в рабочих местах, и т.д. Стратегия пространственного развития региона может включать в себя географические карты, которые будут способствовать визуализации перспективных направлений развития субъектов РФ.

Разработка стратегии пространственного развития региона осуществляется на основании определения и анализа миссии, целей и индикаторов планирования, выбора наиболее перспективных направлений развития территории и т.д. Специфика каждого объекта планирования определяется с помощью инструментов, применяемых на каждом этапе процесса пространственного планирования (см. рис. 1).

На этапе разработки миссии пространственного развития, а также при определении целей и индикаторов пространственного планирования возможно применение *диалоговых инструментов* при участии различных специалистов – экономистов, экологов, социологов, градостроителей. Обсуждение может проводиться в виде прямого диалога, когда участники излагают друг другу свои позиции, уточняя их путем постановки дополнительных вопросов или дискуссии, которая может сопровождаться спорами, критикой взглядов, стремлением прояснить ситуацию, убедить в своей правоте или выработать общую точку зрения.

Учитывая условия в мире и в сфере пространственного планирования, для регионов РФ (особенно для Калининградской области) особое значение приобретает возможность развития международного сотрудничества не только в сфере экономического и социального развития территории, но и в области охраны окружающей среды. В международной практике на ранних этапах процесса пространственного планирования в качестве инструмента, с помощью которого анализируются экологические условия в мире, регионе или городе, применяют *«экологические следы»* [3].

«Экологические следы» – мера потребления возобновляемых природных ресурсов населением страны, региона или всего мира [5].

Для внедрения нового инструмента («экологического следа») в пространственное планирование необходимо [3]:

✓ Создать организацию, объединяющую представителей научных и правительственных кругов, бизнеса, гражданского общества, которые будут заниматься практической деятельностью в области экологического следа.

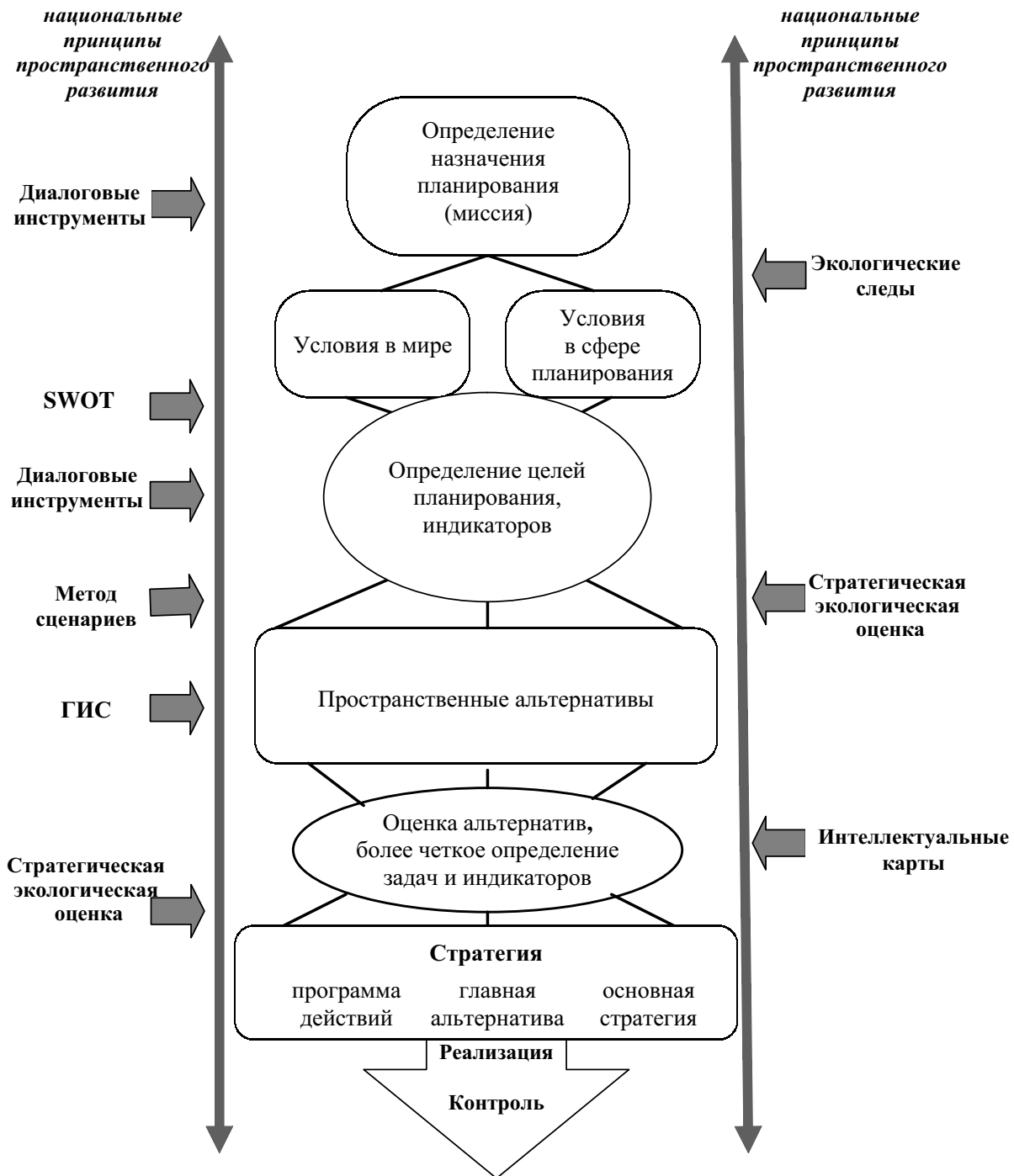


Рисунок 1. Панель инструментов и методов организации процесса регионального пространственного планирования

✓ Разработать стандарты качества, которые усилят научную обоснованность, эффективность и прозрачность счетов экологического следа и укрепят надежность этого индикатора и доверие к результатам его расчета.

✓ Создать систему сертификации. Лица и организации, занимающиеся практической деятельностью, могут представлять результаты своей работы в Организацию с целью получения соответствующего сертификата.

✓ Осуществлять базовые исследования с целью внедрения новых стандартов.

✓ Осуществлять совместную работу с международными организациями, занимающимися вопросами экологического следа.

До определения целей и выбора соответствующих индикаторов планирования необходимо провести *SWOT-анализ*, который применяется для установления характеристик пространства, его слабых и сильных составляющих, возможностей и угроз. SWOT-анализ может рассматриваться как средство представления, агрегации результатов детальных обследований и обоснований, итогом которых становятся четкие суждения относительно сравнительных преимуществ или недостатков региона, города, района [4, с. 10].

Анализ сильных и слабых сторон любой территории целесообразнее проводить по следующим направлениям: географическое положение; население; пространственная организация; экология; жилищная сфера; инженерная инфраструктура; социальная инфраструктура; экономика.

Будущее любого региона (города) в значительной степени зависит от развития его отношений с соседними регионами, как внутри страны, так и в международном контексте и от общей ситуации в экономике [4, с. 12]. Также на развитие региона (города) серьезно оказывает влияние изменение транспортной сети. Так, например, открытие новых соседних рынков для Калининградской области и рост экономик сделают возможным увеличение грузовых перевозок, что указывает на необходимость развития транспортной инфраструктуры. Появление новых мощных источников энергии и газораспределительных сис-

тем означает и изменение в перспективах региона экономики.

Поэтому на втором этапе анализируется возможное развитие событий вовне и внутри региона (города, района) и выявляются перспективные возможности и опасности. При этом необходимо принять во внимание следующие процессы [4, с. 13]: демографические; экономические; инфраструктурные; экологические; международные; политические.

Рациональный процесс формирования экономического, социального, политического, культурного и экологического будущего региона должен быть основан на использовании его сильных сторон, а также на тех возможностях, которые возникают из изменения его окружения.

До этапа разработки пространственных альтернатив и во время выбора стратегии пространственного развития территории также следует проводить *стратегическую экологическую оценку* (СЭО), которая представляет собой систематический процесс выявления и учета экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, политик, планов и программ [6].

СЭО, в отличие от экологической оценки проектного уровня (ЭОП)<sup>1</sup>, позволяет проводить оценку решений, определяющих основные характеристики намечаемой деятельности, перед их принятием, а не параллельно с оценкой деталей конкретного проекта. Процедура СЭО способна сделать рассмотрение наиболее существенных альтернатив систематическим и, в той или иной степени, открытым для заинтересованных сторон. Она также позволяет обеспечить учет экологических факторов на всех уровнях принятия решений, а не только на проектном уровне. Результаты СЭО могут содержать указание на потенциальные проблемы, которые должны быть особенно тщательно исследованы на проектном уровне, граничные условия и т.п. Таким образом, стратегическая оценка создает адекватный контекст для ЭО проектного уровня.

В качестве инструмента, способствующего определению альтернатив развития пространства и дополняющего SWOT-анализ, мо-

<sup>1</sup> ЭОП – экологическая оценка проектов (намечаемой деятельности проектного уровня) [176]

жет выступать *метод сценариев*. Метод сценариев – это средство организации взаимодействия количественного и качественного подходов, которое позволяет предвидеть альтернативные варианты развития определенной территории. При применении метода сценариев обычно используются и экспертные (качественные), и аналитические методы.

В качестве примера использования метода сценариев в оценке пространственного развития Калининградской области рассмотрен подход, предложенный Центром стратегических разработок «Северо-Запад» [2, с. 24]. При этом Калининградская область будет рассмотрена как совокупность административно-территориальных единиц (муниципальных образований).

В основе метода лежит расчет интегрального показателя, отражающего потенциальные возможности роста территории, который определяется как сумма частных потенциалов, каждый из которых дает характеристику того или иного аспекта социально-экономического развития (см. табл. 1).

Эффективность данного метода заключается в возможности применения как экспертной оценки, так и данных статистической отчетности.

Однако данная методика не включает экологический фактор как элемент пространственного развития территории, поэтому с целью полной оценки пространственного развития муниципальных образований (далее МО) Калининградской области автором диссертационного исследования был рассмотрен показатель выброса вредных веществ в атмосферу. Ввиду асимметричного положения регионального центра Калининградской области был введен дополнительный критерий в оценке потенциала экономико-географического положения – «прицентральное положение», а также критерий «территория МО связана только железнодорожными и автомобильными дорогами» при оценке транспортного.

Апробация данной методики была проведена группой экспертов – специалистами в области территориального планирования в Калининградской области, участвовавшими в разработке территориальной комплексной

схемы градостроительного развития территории Калининградской области и ее частей; директором национального секретариата российской стороны Еврорегиона «Балтика»; специалистами в области регионального развития и приграничного сотрудничества в Калининградской области, а также специалистами в сфере экономики, государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

Для определения степени согласованности мнений экспертов были вычислены коэффициент конкордации ( $W \leq 1$ ) и критерий Пирсона ( $\chi_w^2$ ). Полученные значения свидетельствуют о высокой степени согласованности мнений экспертов.

Расчет интегрального потенциала развития (ИП) муниципальных образований Калининградской области по результатам экспертно-аналитической оценки представлен в таблице 1.

Для наглядности представления полученных результатов проведено ранжирование муниципальных образований (МО) Калининградской области по значению интегрального показателя (ИП) на три группы. В первую группу вошли территории со значениями ИП до 13 баллов – наиболее депрессивные районы. Вторую группу образовали районы со средними показателями: от 13 до 18, для которых характерна стабилизация. Для активно развивающихся МО значение ИП составляет более 18 баллов.

В результате проведенных расчетов наиболее высокие показатели имеют – г. Калининград, г. Пионерский, Светлогорский г.о., Зеленоградский район. Низкие значения показателей отмечены в Краснознаменском, Озерском, Правдинском, Нестеровском, Гусевском и Славском районах.

Расчет ИП без учета экологического фактора увеличивает число депрессивных районов с 6 до 8, в то время как благоприятная экологическая обстановка в некоторых районах способствует не только притоку инвестиций в промышленный сектор, но и развитию привлекательного для иностранцев экологического и сельскохозяйственного туризма.

Данная методика позволяет отразить современную ситуацию, потенциальные воз-

возможности пространственного развития, а также может использоваться при прогнозировании системы расселения.

**Географическая информационная система<sup>2</sup>** (ГИС) является незаменимым инструментом для визуализации и анализа альтернатив пространственного развития территорий. С помощью ГИС возможно моделирование рассмат-

риваемых альтернатив пространственного развития (например, проведение демографического анализа и прогнозирования, моделирование транспортных сетей, организация туристических маршрутов) и своевременное выявление возможных конфликтов интересов [1].

На этапе оценки пространственных альтернатив помимо участия специалистов в об-

Таблица 1. Расчет интегрального потенциала развития Калининградской области (средний балл по одиннадцати экспертам)

Потенциал	г. Калининград	г. Пионерский	г. Советск	Балтийский г.о.	Светлогорский г.о.	Светловский г.о.	Багратионовский р-он	Гвардейский р-он	Гурьевский р-он	Гусевский р-он	Зеленоградский р-он	Краснознаменский р-он	Неманский р-он	Нестеровский р-он	Озерский р-он	Полесский р-он	Правдинский р-он	Славский р-он	Черняховский р-он
Потенциал экономико-географического положения (П <sub>1</sub> )	4,0	2,5	1,4	2,5	3,0	3,0	2,4	2,5	3,3	1,6	3,0	0,0	1,3	0,0	0,5	1,5	1,6	0,7	1,9
Потенциал правовой и экономической среды (П <sub>2</sub> )	1,5	0,5	0,5	0,5	1,0	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Транспортный потенциал (П <sub>3</sub> )	5,0	3,3	4,9	4,8	3,3	3,7	4,3	3,8	3,0	3,4	3,3	0,0	2,8	3,4	0,0	2,6	1,6	1,9	4,6
Природно-климатический потенциал (ПКП)	2,3	2,9	2,9	3,6	3,7	2,2	2,2	2,5	2,5	2,1	3,8	3,6	3,5	2,1	3,2	3,6	2,4	2,2	3,5
Инвестиционно-промышленный потенциал (П <sub>4</sub> )	4,0	2,0	3,5	1,0	1,5	1,0	0,5	0,0	2,5	1,0	1,0	0,5	3,5	1,0	1,5	3,0	1,0	1,0	2,0
Потенциал благосостояния (П <sub>6</sub> )	3,8	2,3	2,0	2,3	3,3	2,8	3,0	2,3	3,8	1,8	3,0	1,0	2,0	1,5	1,3	2,3	1,3	0,5	1,5
Экология (Э)	0,0	4,0	0,0	2,0	4,0	2,0	3,0	4,0	1,0	2,0	3,0	4,0	1,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	2,0
$ИП=П_1+П_2+П_3+П_4+ПКП+П_6+Э$																			
Интегральный потенциал развития (ИП)	20,6	17,6	15,2	16,8	19,8	15,3	15,9	15,7	16,7	12,4	17,9	9,7	14,7	12,5	11,1	17,6	12,5	10,9	16,0
Вывод	рост	стабилизация	стабилизация	стабилизация	рост	стабилизация	стабилизация	стабилизация	стабилизация	депрессия	стабилизация	депрессия	стабилизация	депрессия	депрессия	стабилизация	депрессия	депрессия	стабилизация

<sup>2</sup> ГИС – информационная система, обеспечивающая сбор, хранение, обработку, доступ, отображение и распространение пространственно координированных данных.

ласти экономики, экологии, социологии и градостроительства необходимо вовлекать общественность в процесс обсуждения наиболее предпочтительных альтернатив. С этой целью возможно применение *интеллектуальных карт*, которые основываются на интервью и опросах.

С целью привлечения общественности в данный процесс необходимо установить строгие процедуры информирования участников о проведении слушаний и семинаров. В качестве информационных инструментов могут выступать средства массовой информации (СМИ) и Интернет.

Интеллектуальные карты могут функционировать в качестве дополнения к определению характеристик исследуемого пространства. После обработки полученных анкет мнения и пожелания участников отображаются в виде схем или с помощью ГИС.

Выбор наиболее предпочтительной альтернативы развития территории ведет к более четкому определению задач и индикаторов планирования.

Выбранные направления пространственного развития Калининградской области в результате проведенного процесса пространственного планирования будут иметь не только описательный характер, но и территориальную привязанность. Стратегия пространственного развития определяет перечень мероприятий для реализации выбранных направлений развития на уже определенной территории.

Мониторинг процесса реализации стратегии пространственного развития региона осуществляется через реализацию намеченных целей и задач пространственного планирования. В качестве количественного мерила степени выполнения стратегии пространственного развития могут выступать индикаторы планирования.

**Список использованной литературы:**

1. Информационные технологии в бизнесе / Под ред. М. Желены. – СПб., Питер, 2002. – 1120 с.
2. Статистика пространственного развития. Том I. Система расселения Северо-Запада России / Под руководством Ю. Перельгина. – СПб., Издательский Дом «Corvus», 2002. – 96 с.
3. «Экологический след в России» // Экологический журнал «Волна», 2005. – №41(1) (электронный ресурс) <http://www.baikalwave.eu.org/Volna/41/volnamag41-sled.htm>
4. Association of European Border Regions (AEBR) // Официальный сайт Ассоциация Европейских Приграничных Регионов (электронный ресурс) <http://www.aebr.net>
5. Global Footprint Network // Официальный сайт Глобальной сети «Экологический след» (электронный ресурс) <http://www.FootprintNetwork.org>
6. Sadler B. Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report, 1996.