

УДК 332.144

© Борис Владимирович Карцев,
к.э.н., доцент кафедры
государственного и муниципального
управления Владимирского филиала
РАНХиГС, исполнительный директор
Ассоциации «Совет муниципальных
образований Владимирской области»

Kartsev B. V.,
Candidate of Economic Sciences, Associate
Professor of the Department of State and
Municipal Administration of the Vladimir
Branch of the RANEP, Executive Director of
the Association Council of Municipalities of
the Vladimir Region

ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА³³

Features, problems and prospects of spatial development of the region

Аннотация: в научной статье даётся определение региону как организации в определенных пространственных границах. Это позволяет содействовать более высокому пространственному согласию через развитие эффективных региональных систем и транспортно-телекоммуникационных сетей социально-экономического развития, возрождению депрессивных зон, улучшению природного и культурного наследия.

Abstract: the scientific article defines the region of its organization within certain spatial boundaries. This makes it possible to promote higher spatial harmony through the development of effective regional systems and transport and telecommunications networks for socio-economic development, the revival of depressed areas, and the improvement of natural and cultural heritage.

Ключевые слова: региональная хозяйственная система, пространственное развитие, пространственная ориентация развития региона, функциональное зонирование территорий и система расселения.

Keywords: regional economic system, spatial development, spatial orientation of regional development, functional zoning and settlement system.

В научной и практической деятельности различают «региональное развитие» и «управление региональным развитием», «региональную политику». В зависимости от фиксируемого аспекта данного управления и его приоритетов используются различные термины: «целостное» или «комплексное» планирование, «устойчивое развитие», «пространственное развитие», «стратегическое планирование», «региональное развитие». Управление региональным развитием в последние десятилетия рассматривается как комплексное явление, включающее в себя различные по направлениям политики:

- 1) экономическое развитие региона;
- 2) социальное развитие региона;
- 3) пространственное развитие региона;
- 4) развитие институтов и организационных структур, осуществляющих управление региональным развитием.

³³ Для ссылок: Карцев Б. В. Особенности, проблемы и перспективы пространственного развития региона // Ученые записки. – 2019. – Спецвыпуск 1 (апрель). – С. 85-89.

Пространственное развитие. Понятие пространственного развития. Связь с территориальным планированием

Помимо «регионального развития», «управления региональным развитием» и «региональной политики» в специальной литературе и в нормативно-правовых актах нередко употребляется термин «пространственное развитие». Данный термин утвердился в Европе, Канаде, США к началу 1970-х годов. Он фиксирует территориальную проекцию социально-экономической политики, выражает географическую ориентацию территории, реализуемых в ней проектов и программ, несет в себе четкую стратегическую нацеленность³⁴.

В Европейской хартии пространственного развития (от 20 мая 1985 года) под «пространственным развитием» понимается «географическое отражение» экономической, социальной, культурной и экологической политики общества. Оно признается научной дисциплиной, средством управления и политикой, получившей развитие в качестве междисциплинарного и всеобъемлющего подхода, направленного на сбалансированное региональное развитие и физическую организацию пространства в соответствии с определенной стратегией.

В «Основополагающих принципах пространственного развития в Расширенной Европе» СЕМАТ (Ганноверский документ) говорится: «Пространственное планирование... может содействовать более высокому пространственному согласию через развитие эффективных городских систем и транспортно-телекоммуникационных сетей, так же, как через возрождение депрессивных зон. Улучшение природного и культурного наследия способствует укреплению региональной самобытности и многообразия».

Пространственное планирование также является важной областью приграничного сотрудничества, ведущего к возникновению зон приграничной и транснациональной солидарности. Объединительный характер пространственного планирования открывает возможности для увязывания политических действий, связанных с различными отраслевыми (секторальными) и географическими подходами. Он также позволяет рассмотреть Российскую Федерацию с её региональными и территориальными возможностями. Пространственный эффект глобализации и технического прогресса значителен.

В общем, преимуществами обладают территории с сильной городской структурой, развитой сферой услуг, транспортом и коммуникациям. Но и другие типы территорий также могут получить выгоду от новых факторов размещения. Новые механизмы могут вызвать радикальные перемены в размещении производства: от роста, чрезмерно сфокусированного в развитых центрах, тенденция может сместиться в сторону большого числа площадок, образованных благодаря мобильности технологического фактора (более рассеянный рост). Предприятия, возможно, будут отдавать предпочтения местным условиям благодаря многочисленным взаимодействиям между местными предпринимателями и их объединенными усилиями.

Пространственное планирование признано эффективным инструментом в достижении, вместе с другими инструментами, устойчивого развития и охраны окружающей среды, в частности, через долгосрочную охрану природных ресурсов и культурного наследия, координации отраслевых политик, позволяющих объединить действия и избежать конфликтов и несовместимостей.

³⁴ Россия. Пространственное развитие. Доклад ЦСИ ПФО. 2004 / под ред. В. Л. Глазычева и П. Г. Щедровицкого. - М. : Архитектура-С, 2004. С. 7, 9.

В отечественной практике управления региональным развитием термин «пространственное развитие» не использовался вплоть до последнего времени³⁵. Но в экономической географии и градостроительстве использовались близкие по смыслу методики территориального планирования (оно также призвано обеспечить рациональное использование пространства), выделения опорных каркасов территорий, их функционального зонирования, размещения на территории производительных сил, определения основных «планировочных осей» территории и т.д.

Однако градостроительное проектирование, свойственное для отечественной практики, хотя и близко по смыслу к пространственному развитию, все же не является его полным аналогом. Осуществляемое специализированными проектными организациями, оно является, по своей природе, не столько стратегическим, сколько инженерно-технологическим и связано в основном с характеристикой технической возможности размещения определенного набора объектов на территории, но прямо не характеризует конкурентоспособности регионов, тех ключевых вызовов и стратегических развилочек, которые создаются для последних рыночными трендами, реализацией стратегически значимых проектов в других регионах, социальной динамикой. Потому градостроительное проектирование, как правило, будучи тесно связанным со стратегическим планированием и стратегическим управлением региональным развитием, может осуществляться и при отсутствии стратегии развития региона. В этом случае оно будет, скорее, системой ограничений и предпочтений для использования территории, но само прямо может не содержать директив такого использования в виде конкретных проектов и программ.

Иными словами, градостроительное (территориальное) планирование выступает в качестве одной из сторон (предпосылок) пространственного развития, но не заменяет его.

В подготовленных Комиссией пространственного развития ПФО «Основных принципах пространственного развития Приволжского федерального округа» было заявлено: «В отличие от традиционной градостроительной доктрины, реализуемой в рамках субъекта Федерации и муниципального образования, концепция пространственного развития предполагает сосредоточение внимания на функциональных, социальных, информационных связях между территориальными сообществами, не на умножении количества как таковом, но на развитии качества».

В рамках концепции пространственного развития должны быть получены ответы на **ключевые вопросы**.

1. Как будет осуществляться последовательная экономическая интеграция и все более интенсивная кооперация между региональными структурами, муниципальными образованиями и другими заинтересованными сторонами?
2. Как скоординировать роль региональной власти и местного самоуправления, нацелив их на осуществление ответственных функций в пространственном развитии?
3. Как следует усиливать взаимоотношения с другими регионами в рамках пространственного развития?
4. В чем может состоять суть новой региональной политики?

³⁵ В начале 2000-х годов при полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе была создана Комиссия по пространственному развитию. После создания Министерства регионального развития РФ термин «пространственное развитие» получил закрепление применительно к российским регионам в официальных документах.

5. Какова должна быть структурная промышленная политика в регионе, учитывающая сложившиеся системы расселения, культурный ландшафт, и кто будет ее координировать на территории региона?

Концепция пространственного развития понуждает субъектов управления и экспертное сообщество сосредоточить внимание на совокупной трактовке ресурсов развития поселений и инфраструктуры – в отличие от традиционного градостроительного подхода, являющегося, по существу, отраслевым. В концепции пространственного развития индивидуальность каждого местного сообщества является краеугольным камнем для предпроектных исследований и для процесса программирования. В отличие от отраслевого подхода, концепция пространственного развития имеет основанием системный, сетевой подход к выявлению и мобилизации ресурсов развития поселений, инфраструктуры страны в ее окружном измерении.

Направления пространственного развития

Для пространственного развития территорий важными являются следующие вопросы.

1. Типологии муниципальных образований и входящих в их состав территорий. Это позволяет определиться, во-первых, с индивидуальным набором инструментов регионального развития, являющимся предпочтительным для той или иной территории. Разделение их на типы по их роли в пространственной организации региона (муниципальные образования – локомотивы роста, «опорные муниципальные образования» – сырьевые и старопромышленные центры, депрессивные муниципальные образования, «особые муниципальные территории» (спецтерритории).

Во-вторых, принять решение о том, какие территории в первую очередь развивать, какие сдерживать, какую иерархию муниципальных образований выстраивать. Прежде всего, речь идет о том, какую парадигму в региональной политике избрать: выравнивания уровня социально-экономического развития территорий (в другой версии: выравнивание территорий с точки зрения обеспечения доступности бюджетных услуг) или поляризованного развития, проявляющегося создать на территории региона «полюсы роста», «опорные центры» и т.п.

2. Пространственная ориентация развития региона (выстраивание основных связей с ведущими культурными, административными и экономическими центрами, усиливающими конкурентоспособность региона, определение его роли по отношению к периферии).

Во-первых, речь идет об использовании «эффекта соседства». Следует учитывать, что вклад соседних регионов в экономический и социальный рост территорий может быть значительным и эти соседние регионы должны рассматриваться не столько как конкуренты, сколько как участники единого кооперационного проекта развития.

Во-вторых, о вхождении в определенные сети городов и регионов, занятие своего места в межрегиональном разделении труда.

В-третьих, пространственная ориентация региона задается концентрацией на территории объектов транспортных и социальных инфраструктур, коммуникационных каналов сообщения с другими территориями. И то и другое во многом фиксируется через развертывание системы коммуникаций, размещение социальных объектов на определенной территории.

3. Функциональное зонирование территорий и система расселения. Данное зонирование предполагает выявление преимущественной специализации территорий, а следовательно, их институциональное (например, с точки зрения правовых стимулов

или ограничений определенных видов хозяйственной деятельности), инфраструктурное, кадровое и расселенческое обеспечение.

4. Организация управления региональным развитием, в том числе распределение полномочий в сфере территориального планирования и организация административно-территориального деления.

Таким образом регион представляет собой организацию в определенных пространственных границах. Это позволяет относиться к региону как к тому, с чем можно что-то делать: исследовать, проектировать, реконструировать и т.п. в некоторых пространственных рамках. Подход к региону как пространственной организованности людей, оформляемый системой норм, заставляет внимательно относиться к определению характера этой регионообразующей деятельности.

Список литературы

1. Кузнецов А. В. Территориальное развитие фирм как причина межрегиональных различий в интенсивности внешнеэкономических связей / Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства: сборник статей / под ред. В. А. Мау, О. В. Кузнецовой. – М. : ИЭПП, 2002.

2. Региональное развитие: Опыт России и Европейского союза / под ред. А. Г. Гранберга. - М. : Экономика, 2000.

3. Российская урбанизация на перепутье: к «городу-саду» или в «город-огород»? Сценарии развития российских городов: доклад Фонда «Институт экономики города» / Г. Ю. Ветров, Н. Б. Косарева, М. И. Либоракина и др. – М., 2001.

4. Россия. Пространственное развитие. Доклад ЦСИ ПФО. 2004 / под ред. В. Л. Глазычева и П. Г. Щедровицкого. - М. : Архитектура-С, 2004.

5. Хендерсон В. Урбанизация в развивающихся странах // Демоскоп Weekly. - 2003. - № 3.