

И. С. Гуменюк

**О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ
ПРОСТРАНСТВЕННОЕ, СТРАТЕГИЧЕСКОЕ
И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ
РЕГИОНА КАЛИНИНГРАДСКОГО / ВИСЛИНСКОГО ЗАЛИВА**

Регион Калининградского / Вислинского залива – это трансграничная (в ее состав входят приграничные территории Российской Федерации и Республики Польша) приморская (сочетает в своем составе как водный объект, так и территорию суши) территориальная система, требующая выработки особого подхода к вопросам пространственного, стратегического и территориального планирования. Рассматриваются вопросы соотношения понятий пространственного, территориального и стратегического планирования в современной практике управления регионами в России применительно к региону Калининградского / Вислинского залива. Представлены результаты о возможностях создания механизмов координации и совместной работы российских и польских партнеров по разработке общих или взаимосвязанных программ про-

© Гуменюк И. С., 2016

Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2016.
Сер. : Естественные и медицинские науки. № 1. С. 37 – 44.



пространственного планирования региона. Исследования проводились обеими сторонами при реализации международного проекта «Возможности и преимущества совместного использования Вислинского залива», осуществленного в рамках программы приграничного сотрудничества «Литва – Польша – Россия» на 2007–2013 гг., финансируемой Европейским союзом при софинансировании Российской Федерации.

Kaliningrad / Vistula Lagoon is a trans-border (it includes border territory of the Russian Federation and the Republic of Poland), maritime (combines a water body, and a land area) territorial system, which requires a special attitude to coordination between the concepts of spatial, territorial and strategic planning. The article studies the issues of spatial, territorial and strategic planning in the modern management practice in Russia and in the region of Kaliningrad / Vistula Lagoon in particular. The research focuses on the opportunities of creating mechanisms for coordination and joint work of Russian and Polish partners to provide for common or related programs of spatial planning in the region. The research was carried out by Russian and Polish partners in the framework of the international project "Opportunities and Benefits sharing the Vistula Lagoon", implemented within the "Lithuania – Poland – Russia" cross-border cooperation programs in the years 2007–2013, financed by the European Union and co-financed by the Russian Federation.

Ключевые слова: прибрежные территории, приграничные территории, пространственное развитие, Калининградский / Вислинский залив.

Key words: coastal areas, border areas, spatial development, Kaliningrad/Vistula Lagoon.

Комплексное развитие региона как единицы административно-территориального деления государства — задача, которую одновременно призваны решать сам регион и государство. Деятельность государства по управлению и развитию отдельных регионов принято называть региональной политикой государства или политикой государства по отношению к регионам. Под ней принято понимать сферу деятельности по управлению политическим, экономическим, социальным и экологическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, отражающую взаимоотношения как между государством и регионами, так и регионов между собой. К основным функциональным формам региональной политики относят прогнозирование, программирование и планирование [1].

Цели и задачи региональной политики в различных странах могут варьировать в широких пределах. Вместе с тем практически во всех без исключения странах существуют общие цели:

- 1) создание и упрочение единого экономического пространства;
- 2) относительное выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- 3) приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение для государства;
- 4) максимальное использование природных, в том числе ресурсных, особенностей региона;
- 5) предотвращение загрязнений окружающей среды, обеспечение экологической безопасности населения.



Важнейший инструмент реализации региональной политики государства — пространственное планирование, которое в современных условиях приобрело гибкий характер регулирования, обеспечивая основу для пространственной организации различных видов деятельности с позиции оптимального соответствия целям развития и потребностям различных поколений и хозяйствующих субъектов.

Термин «пространственное планирование» появился в академической и экспертной литературе в России в качестве адаптации англоязычного понятия «spatial planning», возникшего в официальных документах в начале 80-х гг. прошлого века. Один из первых документов, где было дано определение данного термина, — Европейская хартия регионального / пространственного планирования (Торремолиноская хартия 1983 г.), принятая на Европейской конференции министров, ответственных за региональное планирование. «Пространственное (региональное) планирование дает географическое выражение экономических, социальных, культурных и экологических политик общества. Это в то же время — научная дисциплина и элемент администрирования, разработанный в качестве междисциплинарного и комплексного подхода, направленного в сторону сбалансированного регионального развития и физической организации пространства в соответствии с общей стратегией»[3].

За последнее десятилетие термин «пространственное планирование» активно закрепился в отечественной академической, управленческой и деловой среде, одновременно с этим в российской законодательной и административной базе нет его четкого (и общепринятого) определения, а значит, нет и единого мнения о том, что под ним понимается. Часть академического сообщества, в том числе специалисты в сфере территориального планирования и градостроительства [10] ставят знак равенства между пространственным и территориальным планированием. Другие эксперты [14] под пространственным планированием предлагают понимать сочетание двух взаимосвязанных (но все-таки обособленных) элементов: территориального и стратегического планирования.

Возвращаясь к вопросам терминологии, отметим, что определение территориального планирования дано в Градостроительном кодексе РФ, согласно статье 1 которого под территориальным планированием следует понимать: «планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий» [2]. Определение термина «стратегическое планирование» дано в указе Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» [12]: «определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности».

До середины 2014 г. разработку документов стратегического планирования курировало Министерство экономического развития РФ, до-



кументов территориального планирования – Министерство регионального развития РФ (данные функции Министерства регионального развития РФ переданы Министерству экономического развития РФ в связи с упразднением первого Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 г. [11]). Еще одним важным событием, изменившим систему стратегического и территориального планирования в стране, стало принятие федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [13], кардинально изменившего принципы планирования в России. В новом документе установлены единые правила и требования к системе стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Законом также определяется единый для всех документов временной горизонт планирования – 6 или 12 лет.

Также к числу новаций относится введение «промежуточных» уровней стратегического планирования: межрегионального и межмуниципального; таким образом, открывается возможность для разработки единых документов стратегического планирования как, например, для Северо-Западного федерального округа (межрегиональный уровень), так и для региона Калининградского залива (межмуниципальный уровень). Закон увязывает между собой документы стратегического, территориального и финансового (бюджетного) планирования конкретной территории, то есть вводит в российскую действительность механизм пространственного планирования. Все стратегии будут иметь не только единый горизонт планирования, но и единую систему оценки качества выполнения стратегии.

В Калининградской области, как любом субъекте РФ, имеются разработанные и утвержденные документы стратегического и территориального планирования. Основным документом стратегического развития региона является «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу», утвержденная Постановлением Правительства Калининградской области №583 от 2 августа 2012 г. [6]. План территориального планирования Калининградской области разрабатывается в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и законом Калининградской области «О градостроительной деятельности на территории Калининградской области» [4]. Действующая схема территориального планирования была утверждена Постановлением Правительства Калининградской области №907 от 2 декабря 2011 г. [6]. Тем самым, как видно, два базовых документа пространственного планирования разрабатывались в разное время и не имеют четкой структурной взаимосвязи.

Принятие летом 2014 г. нового федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» требует как в целом от Калининградской области, так и от муниципальных образований разработки и принятия нового комплекта документов стратегического планирования в тесной корреляции с документами территориального планирования. Новые требования к подобным документам не только



обеспечивают единый временной горизонт планирования, но и определяют систему оценки эффективности их реализации. До конца 2017 г. будет разработан комплекс стратегических документов, которые в полной мере как на муниципальном, так и на региональном уровне будут определять направление развития территории области с учетом новых законодательных и финансовых возможностей.

В заключение необходимо вернуться к вопросу о соотношении понятий. Новый федеральный закон не вводит в российскую законодательную базу понятие «пространственное планирование» (тем самым оставив открытым вопрос, что следует понимать под этим термином в России), но существенно расширяет и дополняет термин «стратегическое планирование», приближая его, по сути, к понятию «пространственное планирование». Кроме того, новый закон достаточно четко интерпретирует отношения стратегического и территориального планирования, делая последний важным, но все-таки вспомогательным элементом по отношению к стратегическому планированию. В практике планирования в России территориальное планирование всегда базировалась на документах стратегического планирования, но, как уже отмечалось выше, разрабатывалось, утверждалось и реализовывалось достаточно независимо. Это в конечном итоге часто приводило к разногласию содержания данных документов для конкретных территорий (именно этот недостаток устранен новым федеральным законом).

Принятый закон дает возможность разрабатывать документы стратегического и территориального планирования межмуниципального уровня, к которому можно отнести зону, включающую в себя акваторию Калининградского залива и территорию муниципальных образований региона, имеющих к ней выход. Эта территория вместе с польской частью акватории залива (именуемой Вислинским заливом) и прилегающими к ней муниципальными образованиями Республики Польша образует сложную пространственную трансграничную систему, которую решено было назвать регионом Калининградского / Вислинского залива [7; 8]. Она стала объектом исследования международного научного проекта, реализованного в рамках программы приграничного сотрудничества «Литва – Польша – Россия» на 2007–2013 гг.

Участниками данного проекта стали представители пяти организаций из России и Польши: три научно-образовательные структуры (Морской институт (Гданьск), Атлантическое отделение Института океанологии им. П.П. Ширшова, Балтийский федеральный университет им. И. Канта) и два представителя муниципальных органов власти (администрация МО «Балтийский муниципальный район», Городское управление Эльблонга). Российские и польские участники проекта рассматривали возможности разработки совместных (российско-польских) документов стратегического и территориального планирования.

Согласно мнению партнеров проекта, сотрудничество российских и польских служб по вопросам пространственного планирования в регионе должно носить постоянный и систематический характер. Это поз-



волило бы не только обеспечить в краткосрочной перспективе процесс информирования и, возможно, согласовать планы развития между всеми заинтересованными партнерами, но и в будущем могло бы способствовать разработке общих для всего региона документов пространственного планирования с учетом взаимных интересов.

Для этого предлагается установить тесное сотрудничество между муниципальными образованиями Калининградской области и гминами Варминьско-Мазурского и Поморского воеводств, являющихся частью региона Калининградского / Вислинского залива. Речь идет не о создании отдельных партнерских контактов (между двумя или несколькими структурами из двух приграничных стран), а об организации общей информационно-консультативной площадки, в которую войдут все без исключения структуры региона.

42

Логичным шагом стало бы создание совместной контактной группы региона Калининградского / Вислинского залива в рамках Ассоциации муниципальных образований Калининградской области и Союза гмин Вислинского залива. В случае успеха работы этой группы можно было бы инициировать создание постоянного органа по вопросам развития региона Калининградского / Вислинского залива.

Одновременно с этим может быть предпринято документальное формирование данного региона как важного трансграничного территориального образования. Наиболее удобен, на наш взгляд, формат еврорегиона, успешно применяемого Европейским Союзом с 1958 г. для развития приграничного сотрудничества на региональном уровне. Инициировать организацию нового еврорегиона с участием российских и польских органов регионального управления и разных уровней местного самоуправления в границах Калининградского / Вислинского залива возможно через российско-польский Совет по сотрудничеству Калининградской области Российской Федерации и регионов Республики Польша. В настоящий момент Совет состоит из 12 комиссий (рабочих групп), созданных для решения вопросов в согласованных областях сотрудничества. Задачи развития Калининградского / Вислинского залива могут рассматриваться в комиссиях по охране окружающей среды и комплексного использования Калининградского (Вислинского) залива и комиссии по территориальному планированию.

Еврорегион может стать важной площадкой для налаживания тесного взаимодействия между российскими и польскими партнерами в вопросах комплексного пространственного развития Калининградского / Вислинского залива. К числу направлений деятельности еврорегиона могут относиться:

- расширение сотрудничества региональных органов государственной власти и местного самоуправления (повышение квалификации их сотрудников в сфере приграничного и трансграничного сотрудничества, оказание консультационных услуг, содействие обмену сотрудниками);
- сохранение общего культурного наследия и организация культурного обмена, проведение работы по укреплению в сознании прожи-



вающего на приграничной территории населения убеждения о необходимости приграничного сотрудничества, формирование европейского самосознания и упрочение солидарности между российским и польским народами;

- развитие сотрудничества в сферах образования, здравоохранения и социальной работы;
- реализация совместных мер по охране природы приграничных территорий;
- разработка совместных проектов по развитию транспортной инфраструктуры, организации пограничных переходов и формированию трансграничной экономической кооперации;
- согласование планов развития региона с разработкой конкретных проектов, в реализации которых заинтересованы участвующие стороны.

Также, помимо обычно осуществляемых другими еврорегионами функций, в сферу интересов данного еврорегиона могут входить вопросы подготовки, согласования, утверждения и последующей реализации совместной стратегии будущих действий в регионе Калининградского / Вислинского залива.

Кроме того, целесообразным, по мнению партнеров проекта, представляется возобновление работы по подписанию Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в области водного хозяйства на трансграничных водах, которое было разработано и согласовано сторонами в 1993 г., но так и не было подписано¹.

Формат еврорегиона не единственный способ организации постоянно действующей площадки для сотрудничества между российскими и польскими коллегами по вопросам развития единого региона Калининградского / Вислинского залива. Наряду с уже упомянутым выше Советом муниципальных образований Калининградской области, постоянно действующий рабочий комитет может быть создан под эгидой Калининградской областной думы. В ее структуре функционирует Комитет по международным и межрегиональным отношениям, безопасности и правопорядку, который также может взять на себя инициативу по созданию международной рабочей группы с участием коллег из Республики Польша.

Несмотря на имеющиеся на современном этапе развития политические, экономические и инфраструктурные проблемы, осложняющие процесс формирования трансграничного сетевого взаимодействия между российской и польской частями региона Калининградского / Вислинского залива, важным движущим фактором является понимание необходимости развития таких контактов всеми заинтересованными сторонами. Только совместными усилиями возможно преодолеть барьер, а также обеспечить взаимовыгодное комплексное использование всех возможностей Калининградского / Вислинского залива.

¹ Аналогичный договор подписан в 1997 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики [9].



Список литературы

1. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Регионоведение. М., 2002.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Европейская хартия регионального / пространственного планирования. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902018818> (дата обращения: 20.01.2016).
4. О градостроительной деятельности на территории Калининградской области : закон Калининградской области от 29.01.2009 г. URL: https://gov39.ru/vlast/agency/aggradostroenie/zip/zakon_grad/zakon-ko-321.pdf (дата обращения: 20.01.2016).
5. О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу : постановление Правительства Калининградской области от 02.08.2012 г. №583. URL: <https://gov39.ru/ekonomu/> (дата обращения: 20.01.2016).
6. Об утверждении схемы территориального планирования Калининградской области : постановление Правительства Калининградской области от 02.12.2011 г. № 907. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Пространственное планирование как инструмент координации развития портов и гаваней Калининградского / Вислинского залива / под ред. Г. М. Федорова [и др.]. Калининград, 2015.
8. Регион Калининградского / Вислинского залива: современное состояние и сценарии развития / под ред. В. Кушевки [и др.]. Калининград, 2014.
9. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод от 20.08.1997 г. URL: <http://www.mnr.gov.ru/activities/list.php?part=146> (дата обращения: 20.01.2016).
10. Территориально-пространственное планирование. URL: http://www.unesco.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning_r.pdf (дата обращения: 20.01.2016).
11. Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 08.09.2014 г. № 612. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Об основах стратегического планирования в Российской Федерации : указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 536. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. №172-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 20.01.2016).
14. Федоров Г. М. Приграничное положение как фактор стратегического и территориального планирования в российских регионах на Балтике // Балтийский регион. 2014. №3 (21). С. 71 – 82.

Об авторе

Иван Сергеевич Гуменюк — канд. геогр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.
E-mail: IGumeniuk@kantiana.ru

About the author

Dr Ivan Gumenyuk, Ass. Prof., I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.
E-mail: IGumeniuk@kantiana.ru