

# ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 332.1+353.8+711—1+711.4 (470.26)

**Н. А. Клименко**

## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ КОГЕЗИЯ КАК ОСНОВА СБАЛАНСИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

*Возведение принципов территориальной когезии (англ. territorial cohesion) в ранг ключевого приоритета пространственного развития европейских стран является следствием прогрессирующей тенденции усиления роли территориальных условий и географических факторов в разработке стратегий и планов сбалансированного регионального развития. В статье рассмотрены условия и факторы адаптации данных принципов к условиям Калининградской области как основы проведения сбалансированной территориальной политики в контексте развития политики сближения стран ЕС и Балтийского региона.*

*The territorial cohesion concept became a key priority of the European spatial development policy due to the growing awareness of the role of geography in ensuring sustainable regional development. The article is focused on the way of adapting this concept to the Kaliningrad region as a foundation of sustainable spatial development policy in the context of the EU and the Baltic Sea Region cohesion policy.*

**Ключевые слова:** региональное развитие, территориальная политика, территориальная когезия, устойчивое развитие, Калининградская область, Балтийский регион, Европейский союз.

**Key words:** regional development, spatial policy, territorial cohesion, sustainable development, Kaliningrad region, Baltic Sea Region, European Union.

Анализ развития принципов, содержания и инструментов региональной политики стран Европы по крайней мере в течение последних двух десятилетий демонстрирует прогрессирующую тенденцию усиления роли территориальных условий и географических факторов в разработке стратегий и планов сбалансированного регионального развития.

Одним из магистральных направлений развития пространственной экономики за рубежом стала так называемая «новая экономическая география» (НЭГ) американского экономиста Пола Кругмана (*Paul Krugman*), концепция которой в 2008 г. была удостоена Нобелевской премии по экономике (за работы в области теории международной торговли и НЭГ). Исследования в области НЭГ во многом способствовали возрождению интереса к географическим аспектам экономического развития. Произошло своего рода «переоткрытие» роли пространства в экономике. Показательно, например, что ежегодный концептуальный доклад Всемирного банка о мировом развитии в 2009 г. назывался «Новый взгляд на экономическую географию» (*"Reshaping Economic Geography"*) и был посвящен переосмыслению дискуссии о политике урбанизации, территориального развития и региональной интеграции.

Данная тенденция также нашла отражение и в изменениях европейской политики пространственного развития после ратификации странами ЕС Лиссабонского соглашения<sup>1</sup> в декабре 2009 г. До этого момента, согласно Европейской перспективе пространственного развития (англ. *European Spatial Development Perspective*, 1999) и Территориальной повестке дня ЕС (англ. *Territorial agenda of the EU*, 2007), реализация общеевропейских принципов, целей и задач сбалансированного пространственного развития осуществлялась с позиции сложившейся законодательной базы и практики планирования каждой из стран. Другими словами, европейское пространство для целей пространственного планирования и развития было фрагментировано преимущественно по административно-территориальному принципу, а унифицированные общие цели и задачи существенно различались как по механизмам реализации, так и по вертикальной и горизонтальной координации программных мероприятий на национальном уровне. С ратификацией Лиссабонского

<sup>1</sup> Лиссабонское соглашение (англ. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) — международный договор, подписанный на саммите ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне. Призван заменить собой не вступившую в силу Конституцию ЕС и внести изменения в действующие соглашения о Европейском союзе в целях реформирования системы управления ЕС.

соглашения ключевым постулатом европейской пространственной политики стала идея территориальной когезии (сближения) (англ. *territorial cohesion*)<sup>2</sup>. Политика сближения (англ. *cohesion policy*), основанная на принципах географического детерминизма, предполагает более глубокий учет местных социально-экономических и экологических условий и вертикальной и горизонтальной координации планов пространственного развития в выделенных географически относительно целостных макрорегионах на основе разработки для каждого из них особой макрорегиональной стратегии. В настоящее время на территории Европы выделено шесть таких макрорегионов, для двух из которых (Балтийский регион и Дунайский регион) уже разработаны макрорегиональные стратегии пространственного развития (рис. 1).



Рис. 1. Территории основных макрорегионов ЕС [5]

Для калининградского эксклава принципы территориальной когезии затрагивают три коррелирующих друг с другом аспекта:

- обеспечение связанности с другими регионами России и беспрепятственного к ним доступа;
- взаимодействие, сотрудничество и интеграция Калининградской области с другими территориями в рамках Балтийского региона;
- нивелирование внутриобластных диспропорций пространственного развития и геодемографической обстановки.

<sup>2</sup> Данное понятие (англ. *territorial cohesion*) в настоящее время не имеет адекватного русскоязычного эквивалента в географии. Термин «когезия» (от лат. *cohaesus* — связанный, сцепленный) широко используется в физике для обозначения явления сцепления молекул (ионов) физического тела под действием сил притяжения. В связи с тем, что англоязычный термин *cohesion* может иметь и более широкое толкование (связанный, согласованный, целостный и др.), на данном этапе предлагается использовать (возможно, с последующей корректировкой и уточнением) термин «территориальная когезия» для обозначения географически целостного подхода для достижения целей и задач сбалансированного пространственного развития территорий разных уровней.

Условия реализации данных принципов определены Стратегией социально-экономического развития Калининградской области на средне- и долгосрочную перспективу<sup>3</sup> [3], Программой социально-экономического развития Калининградской области на 2007—2016 гг.<sup>4</sup>[2], Территориальной комплексной схемой градостроительного планирования развития территории Калининградской области и ее частей на период до 2030 г. (ТКС)<sup>5</sup> [4]. Согласно этим стратегическим документам целью пространственного развития Калининградской области является достижение уровня жизни и качества среды, соизмеримой со стандартами европейского окружения; достижение эффективной конкурентоспособности Калининградской области в макрорегионе Балтики; создание эффективной системы государственного управления процессами регионального развития.

В ТКС сформулированы следующие цели территориального развития Калининградской области, реализуемые через совершенствование системы расселения, планировочного районирования и функциональной организации области, инженерно-транспортного обустройства территорий:

- содействие транснациональной интеграции области со странами Балтийского региона;
- создание сбалансированной региональной системы расселения;
- повышение качества среды жизнедеятельности периферийных сельских районов области, расширение специализации экономики малых городов;
- создание оптимальной сети природных и природно-культурных ландшафтов; формирование крупных интегрированных природных зон — центров экологической стабилизации области;
- развитие областной инфраструктуры туризма и создание условий для интеграции ее в туристическую инфраструктуру Балтийского региона;
- создание эффективной системы защиты водной среды и прибрежных зон Калининградского и Куршского заливов от техногенного загрязнения;
- техническое совершенствование транспортных коммуникаций, систем общественного транспорта; сокращение негативного экологического влияния транспорта на окружающую среду;
- развитие систем энергоснабжения, обеспечивающих долгосрочную энергетическую и экологическую безопасность области;
- совершенствование системы социального обслуживания и развитие жилищного строительства.

Кроме того, документы стратегического и территориального планирования муниципального уровня в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления преимущественно ориентированы на развитие социальной сферы.

В ходе административных реформ (в связи с принятием федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ) территориальная структура местного самоуправления Калининградской области окончательно сформировалась лишь в 2009 г., подчас недостаточно согласуясь с основными стратегическими приоритетами и направлениями развития области, определенными в документах регионального уровня, утвержденных ранее. Поскольку согласно новому Градостроительному кодексу от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ основные полномочия по территориальному планированию и развитию возложены на органы местного самоуправления, их слабая согласованность с документами регионального уровня в значительной степени снижают эффективность реализации проведения территориальной политики сближения.

Для повышения эффективности реализации региональной политики в Калининградской области необходимо обеспечить сбалансированность территориальной организации общества (экономики, социальной жизни, природопользования) на всех уровнях территориального управления — местном (муниципальном), региональном, федеральном и международном.

Территориальная организация общества (ТОО) — это взаимообусловленное сочетание и функционирование систем расселения, хозяйства и природопользования, систем информации и жизнеобеспечения, административно-территориального устройства и управления. ТОО во многом определяется спецификой этапа социально-экономического развития. На современном этапе наиболее актуальны следующие проблемы социально-экономического развития Калининградской области, связанные с недостатками ее территориальной организации:

---

<sup>3</sup> Утверждена постановлением Правительства Калининградской области от 9 марта 2007 г. №95.

<sup>4</sup> Принята Калининградской областной думой 25 декабря 2006 г. и утверждена Губернатором Калининградской области 28 декабря 2006 г.

<sup>5</sup> ТКС утверждена постановлением администрации Калининградской области от 24 декабря 2004 г. №600. В 2007 г. разработан проект Схемы территориального планирования Калининградской области, также уже нуждающийся в корректировке в связи с изменившимися социально-экономическими условиями.

— территория значительной части области используется для целей социально-экономического развития недостаточно эффективно и не всегда рационально;

— использование территории области не сбалансировано по целям и задачам устойчивого развития; территориальная политика в области фактически отсутствует;

— углубляются центр-периферийные различия в уровне и качестве жизни населения, что сопровождается деградацией сельских территорий и малых городов области;

— растет уровень конфликтности природопользования и землепользования, что влечет за собой снижение инвестиционной привлекательности территорий, стоимости недвижимости, снижение эффективности реализации отраслевых программ и планов развития, а также рост капитальных затрат на инфраструктурное обустройство территорий, расходов на реализацию природоохранных мероприятий и санацию территорий и др.;

— снижается привлекательность и конкурентоспособность области для инвестирования в производство товаров и развитие туризма ввиду отсутствия комплексного видения развития Калининградской области и стратегии по ее активному продвижению и позиционированию области, слабой скоординированности деятельности органов территориального управления разных уровней, отраслевых программ и планов развития;

— область «выпадает» из коммуникативного пространства России и Балтийского региона, что осложняется проблемами транзита грузов и пассажиров, проблемами обеспечения энергетической безопасности региона, геополитическими факторами;

— увеличивается разрыв в уровне и качестве жизни с соседними странами, чреватый ростом социальной напряженности в регионе.

В разработке эффективной территориальной стратегии развития Калининградской области на основе принципов устойчивого развития, создания благоприятной среды обитания, достижения баланса экономических, социальных и экологических интересов ведущая роль принадлежит градостроительной деятельности. Вместе с тем сложившаяся в настоящее время ситуация в данной сфере не позволяет эффективно решать задачи территориально-хозяйственного планирования и управления.

Еще 5—6 лет назад Калининградская область находилась в тройке лидеров по уровню развития территориального планирования, первой среди регионов Российской Федерации разработав и утвердив Территориальную комплексную схему градостроительного планирования развития территории Калининградской области на период до 2030 года (ТКС). Данная разработка на международной выставке «Зодчество-2004» в Москве была удостоена Первой премии Госстроя России как лучший проект в сфере градостроительства в Российской Федерации. Однако этот формально действующий документ не реализуется.

С учетом основных положений ТКС был разработан проект генерального плана Приморской функциональной рекреационной зоны Калининградской области, который, однако, не был утвержден. Началась разработка генеральных планов ряда городов.

Административная реформа, начавшаяся в 2005 г. и завершившаяся в Калининградской области лишь в 2009 г., во многом практически приостановила процесс разработки документов территориального планирования. В результате на сегодняшний день в области нет ни одного уровня территориального управления с полностью утвержденными документами территориального планирования, разработанными в соответствии с требованиями действующего Градостроительного кодекса, в то время как практически во всех субъектах РФ эта работа уже завершена на всех уровнях (от муниципальных районов и городских округов до городских и сельских поселений).

Разрабатываемые в настоящее время документы территориального планирования недостаточно увязаны со стратегиями развития Калининградской области и ее муниципальных образований. Они не координируются по уровням, не имеют реальных индикаторов перспектив развития. К примеру, в проекте Схемы территориального планирования Калининградской области научно необоснованное расчетное увеличение населения области в 2,7 раза приводит к тому, что в расчетах требуемое количество новых учреждений дошкольного и среднего образования только по Гурьевскому району определено в количестве 51.

Принятые Правила землепользования города Калининграда во многом не соответствуют Генеральному плану города, что согласно Градостроительному кодексу РФ является нарушением и требует корректировки. При этом правила землепользования и застройки отсутствуют практически во всех муниципальных образованиях, а это начиная с 2012 г. не позволит муниципальным образованиям выдавать разрешения на строительство объектов различного назначения.

Для решения проблем данного ключевого направления региональной политики необходима организация следующего комплекса работ.

Во-первых, предлагается в срочном порядке разработать Программу действий по системной разработке документов территориального планирования и Правил землепользования и застройки, внесения в них изменений с учетом комплексного и научно обоснованного подхода к вопросам территориального планирования, согласованной с системой документов стратегического планирования социально-экономического развития области и ее муниципальных образований. Особое значение имеет обеспечение организационно-правовых условий согласования процессов территориального планирования и развития муниципальных районов и отдельных поселений в их составе, в том числе при проведении конкурсных процедур. Среди первоочередных мероприятий данной Программы следует предусмотреть корректировку действующей Территориальной комплексной схемы градостроительного планирования развития территории Калининградской области на период до 2030 г. (ТКС) с учетом изменившихся социально-экономических условий и требований действующего законодательства.

Во-вторых, в числе ключевых направлений градостроительной политики области особое внимание необходимо уделить стратегии пространственного развития малых городов (к числу которых относятся все города области за исключением регионального центра), которые являются своего рода «провинциальными столицами», центрами обслуживания значительных территорий и сельских населенных пунктов. В стратегическом плане это предполагает переход от стратегии однополюсного развития к многополюсному развитию Калининградской области. Ввиду ограниченности демографического, экономического и финансового потенциалов малых городов и муниципальных образований большую роль в данном направлении играет развитие межмуниципального сотрудничества и сельско-городского партнерства.

В-третьих, учитывая туристический профиль нашего региона, необходима организация работ по комплексному развитию туристско-рекреационной инфраструктуры области, интегрированной в соответствующие системы соседних стран, в первую очередь Литвы и Польши.

В-четвертых, геополитическое положение Калининградской области объективно обуславливает необходимость ее интеграции в процессы пространственного развития и планирования как с соседними странами, так и в рамках всего Балтийского макрорегиона и СЗФО. На макроуровне это предполагает более активное участие Правительства Калининградской области в межправительственной комиссии по пространственному планированию стран Балтийского региона VASAB 2010. В рамках деятельности комиссий по пространственному планированию российско-польского и российско-литовского советов по приграничному сотрудничеству необходима разработка схем пространственного развития приграничных территорий Калининградской области.

В-пятых, при определении региональной градостроительной политики особое внимание следует уделить совершенствованию территориально-планировочной организации и архитектурному облику города Калининграда. Хаотичная, непродуманная как точки зрения транспортной составляющей, масштаба, так и в стилевом отношении застройка приводит к серьезным ошибкам в формировании облика города. В этом отношении необходимо изучение и адаптация опыта городов России (Москвы, Ярославля и др.) по разработке схем планирования развития достопримечательных мест, а также зарубежного опыта ревитализации исторических центров городов (Польши, Германии). Использование действенной методологической базы следует также распространить и на процессы планирования и развития других городов области, практически всех отнесенных к категории исторических.

В-шестых, разрабатываемые документы территориального планирования необходимо, по возможности, увязать со Схемой охраны природы Калининградской области и задачами обеспечения экологической безопасности (включая режим функционирования особо охраняемых природных территорий) и рационального природопользования.

В-седьмых, нужно усилить контроль реализации принятых программ и планов развития, в том числе в части сопровождения данного процесса принятием ряда необходимых политических решений. Так, двухстороннее соглашение о совместном использовании Куршского залива подписано уже более двух лет назад, а процесс его реализации не отработан (нет причалов, таможенно-пропускных пунктов на заливе для обслуживания яхт). Требуется разработать процедуру прохождения решений от их политического принятия до внедрения.

С точки зрения теории идеи территориальной когезии не новы в России. Ее теоретические основы популяризировались еще в советское время преимущественно в рамках концепции единой системы расселения (Б.С. Хорев, Д.Г. Ходжаев, А.В. Кочетков и др.), основанной на принципах вертикальной иерархии и горизонтального взаимодействия поселений различного таксономического ранга и

функционального типа. Развитие единой системы расселения было нацелено на обеспечение доступности основных социальных услуг, уменьшение изолированности периферийных территорий и повышение их конкурентоспособности, обеспечение сбалансированного регионального развития. Однако на практике планировщики придерживались точки зрения, что стимулирование «полюсов развития» более экономически эффективно, так как средние показатели развития будут более высокими, а полученная прибыль может быть перераспределена из этих полюсов в менее развитые районы. В реальности же этого не происходило, еще более усугубляя центр-периферийные диспропорции.

На протяжении последних двух десятилетий данные концептуальные положения находятся в стадии адаптации к современным условиям, целям и задачам регионального развития и территориального управления. В Калининградской области этот процесс преимущественно связан с координацией региональной политики ЕС и России в контексте стратегии развития Балтийского региона. Одними из наиболее существенных продвижений в данном направлении следует отметить разработку Ландшафтной программы Калининградской области РГУ им. И. Канта в сотрудничестве с Берлинским техническим университетом (Германия) по заказу администрации Калининградской области (разработка экологически ориентированной и пространственно сбалансированной стратегии природопользования, 2005 г.), реализацию проекта Интеррег IIIб «Окно Восток-Запад» (развитие сельско-городского партнерства, 2007—2009 гг.) и др. Однако реализация этих и многих других подходов к оптимизации регионального природопользования и землепользования в значительной степени затруднено обстоятельствами законодательного, институционального и экономического характера.

Несмотря на то что аспекты гармонизации пространственного развития входят в число стратегических приоритетов регионального развития, Калининградская область все еще слабо интегрирована в инфраструктуру пространственного планирования и развития Балтийского региона и ЕС, не имея разработанных совместных планов пространственного развития приграничных территорий с соседними странами. Снижение внутрирегиональных пространственных диспропорций осложняется трудностями переходного периода, особенностями демографических процессов, условиями транзита через территории сопредельных стран, геополитическими факторами и др.

#### ***Список литературы***

1. Дедков В.П., Федоров Г.М. Пространственное, территориальное и ландшафтное планирование в Калининградской области: монография / под общ. ред. В.П. Дедкова. Калининград, 2006.
2. Программа социально-экономического развития Калининградской области на 2007—2016 гг. // Клемешев А.П. [и др.]. Стратегии развития Калининградской области / под ред. А.П. Клемешева, В.А. Мау. Калининград, 2007. С. 401—423.
3. Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на средне- и долгосрочную перспективу // Там же. С. 423—459.
4. Логистика. [Постановление администрации Калининградской области от 24 декабря 2004 г. №600 «Об утверждении основных положений Территориальной комплексной схемы градостроительного планирования развития территории Калининградской области и ее частей на период до 2030 г.»]. URL: [http://www.logistics.ru/9/16/i20\\_21711p0.htm](http://www.logistics.ru/9/16/i20_21711p0.htm) (дата обращения: 23.01.2001).
5. Ahlke B., Perner A., Schön K.P. The future of European spatial development policy // Research review. Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development. N 2 / December 2010. P. 2—3.
6. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). [The European policy of territorial cohesion IzR 8.2010, Ed.: BBSR]. URL: [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_016/ nn\\_139382/BBSR/EN/Publications/IzR/2010/Issue8.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_016/ nn_139382/BBSR/EN/Publications/IzR/2010/Issue8.html) (дата обращения: 20.01.2011).

#### ***Об авторе***

*Клименко Наталья Алексеевна*, кандидат географических наук, заместитель директора Института Балтийского региона, доцент кафедры социально-экономической географии и геополитики, Российский государственный университет им. Иммануила Канта.

E-mail: [natklim@mail.ru](mailto:natklim@mail.ru)

#### ***About author***

*Dr. Natalia Klimenko*, deputy director of the Institute of the Baltic Region, Associate Professor, Department of Socioeconomic Geography and Geopolitics, IKSUR.

E-mail: [natklim@mail.ru](mailto:natklim@mail.ru)