

УДК. 502.36:352/354

ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОГРАММ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Карпенко С. А.

Роль программного подхода в управлении территориальным развитием трудно переоценить. Программы развития являются своеобразными «приводными ремнями», связывающими идеи развития и управленческие решения (носящие сугубо информационный характер) с конкретными организационными или физическими воздействиями на объекты управления. Отражая многомерную иерархию целей и задач территориального развития, программные документы «овеществляют» их в различных документах органов государственной власти и местного самоуправления.

Изучение практики программно-целевого планирования как в Украине, так и в Автономной Республике Крым показывает его невысокую эффективность. Практически отсутствуют научно обоснованные долгосрочные программы территориального и отраслевого развития, что не позволяет сегодня сформулировать стратегические цели и задачи регионального развития (детализируемые по степени приоритетности в среднесрочных программах и неотложных мероприятиях), максимально эффективно использовать имеющийся природно-ресурсный и социально-экономический потенциал территории.

Даже на региональном уровне, программы территориального и отраслевого развития в части обоснования приоритетов не стыкуются между собой (с нашей точки зрения, одной из причин является отсутствие в структуре Совета министров Крыма специального координирующего органа, занимающегося планированием регионального развития и контролем исполнения утвержденных заданий). Разрабатываемые программы не «опускаются» с регионального на местный уровень (примером является концепция развития рекреационного комплекса Крыма до 2010 года, не реализованная на уровне рекреационных регионов, что, по сути дела, сделало ее региональной декларацией о намерениях).

В программах (как региональных, так и местного уровня) практически отсутствуют мероприятия, направленные на разработку механизмов экономической и нормативно-правовой стимуляции субъектов хозяйствования и территориального управления к рациональному использованию природных ресурсов и снижению воздействия на окружающую среду;

За редким исключением, даже утвержденные объемы финансирования не обеспечиваются реальными средствами в необходимые сроки. Так, по данным Минэкономики Крыма, на 1 августа 2004 года по 35 утвержденным Верховной Радой Крыма программам объем финансирования составил 56,9% от планового, полностью профинансировано лишь 3 программы, а 7 программ – свыше 50%.

Анализ показывает, что в эволюции методов планирования территориального развития на постсоветском пространстве можно выделить следующие тенденции:

- смена проектно-планового подхода (характерного для централизованной экономики СССР) на программный подход, характеризующийся корректировкой целей и объема ресурсов на каждом этапе планирования;

- наметившийся переход от методов программно-целевого управления к методологии программно-территориального планирования, отражающий потребность в новых методах решения территориальных и природно-ресурсных конфликтов между регионами и субъектами управления;

- рост активности в использовании субъектами регионального управления России и Украины Европейского опыта стратегического и пространственного планирования;

- использование новых методов планирования практически никак не увязывается с необходимостью принципиального улучшения информационного базиса (систем сбора, обработки данных, современных информационных технологий, необходимых для обоснования управленческих решений).

Революционные изменения в технологической базе географии, связанные с развитием и активнейшим внедрением в деятельность органов управления геоинформационных систем (ГИС), позволяют говорить о реальном улучшении информационного базиса системы территориального планирования.

Превращение ГИС в основное «средство производства» геоинформации привело к коммерциализации этой предметной области, возникновению глобальной и национальных инфраструктур пространственных данных [1], разработке стандартов на географическую информацию и к возможности свободной продажи ее через Интернет [2]. В сложившейся ситуации, можно ожидать существенного увеличения количества, качества и эффективности использования географической информации в системе управления территориальным развитием.

Между тем, ряд базовых понятий – «географическая информация», «географическое обеспечение» и других – очень широко используемых в практике территориального планирования, еще не получил своих дефиниций.

Не определен конкретный объем географических данных и методов, необходимых для обеспечения управленческих решений (что не позволяет системно оценить потенциал внедрения даже для имеющихся разработок).

Отсутствуют развитые модели системы управления территориальным развитием (СУТР), адаптированные к потребностям экологов и географов (что не всегда позволяет выявить места приложения имеющихся разработок и системно оценить эффект от их внедрения).

В дополнение к разработанным ранее моделям региональной СУТР [3, 4] сформулируем определение ее географического обеспечения, включающем, с нашей точки зрения, следующие блоки:

- географическую информацию (данные об объектах управления, рассматриваемых как полиструктурно и полииерархически взаимодействующие на элементарном, компонентном и комплексном уровнях организации территориальные геосистемы, возникающие в процессе взаимопроникновения общества, природы и хозяйства);

- теоретико-методический базис (методы пространственно-временного анализа и геоэкологического оценивания геоинформации, а также преобразования ее в форму, необходимую для обоснования управленческого решения);

- нормативно-правовой базис (регламентируемые действующим законодательством - от закона до методических указаний и инструкций, прерогативы действия организационных структур по сбору, обработке, хранению, преобразованию, передаче и использованию геоинформации);

- организационно-технологический блок (организации или их подразделения, получающие, передающие, преобразующие геоинформацию и комплекс программно-технических средств для ее получения).

Приведенное выше определение необходимо рассматривать как первое, операционное приближение к решению поставленной задачи. Анализ работ, посвященных данной проблеме [5, 6 и др.], показывает, что предметная область находится в стадии становления и подходы к определению базисных понятий должны творчески обсуждаться.

В географическом обеспечении СУТР и программ регионального развития, в частности, можно выделить ряд функций, отражающих перечень решаемых задач – картографическая визуализация результатов, системное картографирование территории, комплексное геоэкологическое оценивание, функциональное зонирование, создание информационного базиса СУТР (сбор данных об объектах управления наблюдательными сетями, ведение регионального банка данных, организация обмена между субъектами управления).

1. Функция визуализации, т.е. картографического представления информации об объектах управления. Как правило, в этом случае используются обзорные карты, а также схемы административно-территориального деления с элементами целевой сравнительной оценки операционных единиц. На региональном уровне в качестве операционных единиц могут использоваться административные районы, сельские (поселковые и городские) советы, лесные кварталы, сельскохозяйственные предприятия (до распада земель) и т.д. Весьма перспективным для улучшения восприятия пространственных отношений является использование методов топологической картографии.

2. Комплексное системное картографирование, позволяющее сформировать целостную картину управляемой территории в форме серии карт или атласов. Анализ работ картографической школы Института географии НАНУ [7, 8, 9 и др.] показал, что подобные исследования весьма эффективны для комплексного географического обеспечения предплановых документов и программ регионального развития.

Переход на технологическую базу современных ГИС позволяет резко повысить эффективность комплексного картографирования. Примером является «Атлас Автономной Республики Крым» [10], существующий в полиграфической и электронной формах, а также в виде геоинформационной базы данных в формате ArcView, состоящей из 106 информационных слоев, интегрированных в единой системе классификаторов и картографических подходов.

В дальнейшем, для картографического обеспечения программ социально-экономического развития регионов Крыма необходима организация комплексного геоинформационного картографирования их территорий, что предполагает масштаб исходных картматериалов 1:50 000, а также использование в качестве операционных территориальных единиц картографирования микрорегиональных объектов управления.

3. Комплексное геоэкологическое оценивание в системе сложившихся в регионе субъектно-объектных отношений. Виды оценивания и собственно оценки весьма разнообразны, определяясь, с одной стороны, типами рассматриваемых объектов управления в пределах территориальных систем, а также потребностями и разнообразием субъектов оценивания. В практике управления наиболее распространены сегодня виды экономических оценок потенциала (инвестиционного, природно-ресурсного), результатов социально-экономического развития регионов и экологического состояния территорий.

В контексте данной работы важным представляется то, что в процессе геоэкологического оценивания разрабатываются интегральные показатели, относящиеся к различным уровням организации (комплексному, компонентному, элементному) объектов управления, рассматриваемых как интегральные - природно-социально-экономические геосистемы. Разработка межотраслевых и межкомпонентных интегральных показателей отражает применение в СУТР комплексного географического подхода, а также методологического аппарата физической и социально-экономической географии.

Кроме того, использование комплексного географического подхода играет существенную роль в декомпозиции программ (обосновании перечня подпрограмм) регионального развития, рассматриваемых как природно-социально-экономические деятельностные системы. Такой подход был применен нами при разработке «Концепции экологической программы Крыма до 2010 г.» и «Концепции развития курортно-рекреационного комплекса Крыма до 2010 г.».

В общем случае, все программы регионального развития можно разделить на комплексные (социально-экономического развития территории), компонентные (по видам деятельности и природным средам) и инфраструктурно-функциональные, обеспечивающие системные условия и механизмы регионального развития (программы информатизации, охрана окружающей среды и др.).

4. Обоснование схем функционального зонирования для целей территориального планирования и разработки стратегии социально-экономического развития региона. Функциональное зонирование предполагает выделение территорий (регионов, зон, ареалов), однородных по заданному признаку или их сочетанию. Классификация схем функционального зонирования аналогична приведенной выше типологии программ регионального развития.

При выделении однородных функциональных районов по заданному целевому признаку, системным требованием является максимизация использования потенциала и минимизация последствий (ограничений) развития, а при обосновании схемы зонирования – ранжирование районов по степени соответствия цели (благоприятные, благоприятные с ограничениями, неблагоприятные).

В практике регионального планирования используется ряд документов, регламентирующих пространственную структуру развития и использования различных видов территории. Прежде всего, это Закон Украины «О Генеральной схеме планирования территории Украины», определяющий типы преобладающего использования территорий и реализующийся на региональном и локальном уровнях в форме Схем районной планировки и Генеральных планов населенных пунктов.

К другим, нормативно утвержденным схемам зонирования территорий относятся - административно-территориальное деление, лесоустройство, землеустройство. В 80-х годах прошлого века были широко распространены Территориальные комплексные схемы охраны природы (реализованы для Судакского, Феодосийского, Алуштинского, Ялтинского, Евпаторийского горсоветов Крыма и для оз. Сиваш), представлявшие собой картосхемы М 1:25 000, определявшие интегральный режим природоохранных ограничений территориального развития. К настоящему времени, ТерКСОП заменены на эколого-градостроительные обоснования, представляющие часть схемы градостроительных ограничений или опорного плана территории.

В неявном виде, ограничения территориального развития заложены в системы учета памятников истории, культуры и архитектуры, а также месторождений минеральных ресурсов, содержащих указание на месторасположение объектов и краткую их характеристику. Однако, эти кадастры не представлены в виде нормативно утвержденных картографических документов регионального характера, зонированных территорию на ареалы: с абсолютным приоритетом использованию или охраны данных объектов; конкурентных отношений с другими видами деятельности, либо частичными ограничениями; полного отсутствия рассматриваемых объектов или их использования.

Достаточно новым планировочным документом, еще не вошедшим в практику территориального планирования, является схема региональной экологической сети (РЭС), являющаяся частью соответствующей национальной программы [11] и международных обязательств Украины. Схема включает существующие объекты природно-заповедного фонда, а также другие территории (историко-культурные, рекреационные, водоохранные), в пределах которых, в процессе перехода к неистощительному природопользованию, возникают существенные природоохранные ограничения.

Опыт разработки программы создания РЭС Крыма показал, что она может стать серьезным фактором, влияющим на пространственное развитие территории, т.к. ее приоритет выше, чем у других природоохранных программ. Необходимо также учитывать, что в нормативно-правовой базе, регулирующей процессы разгосударствления и распаивания сельхозземель, не заложены ограничения, связанные с использованием объектов культурного наследия (археологические памятники, в т.ч. многочисленные в Крыму курганы), потенциальных объектов РЭС. Это может инициировать конфликты не только на личностном уровне, но и между субъектами управления и видами деятельности.

Анализ сложившейся ситуации показывает, что отношения между видами отраслевого планирования не соответствуют складывающимся реалиям общественного развития и не могут служить адекватной и эффективной научно-методической базой для разработки межотраслевой и межсекторальной стратегии регионального развития.

Необходим переход к новым методам планирования территориальных аспектов отраслевого развития, учитывающим не только современную геоэкономическую конъюнктуру, сравнительную эффективность рассматриваемого вида деятельности (в контексте развития всего хозяйственного комплекса), но и оценку всех отрицательных воздействий – экологических, социальных и др.

К примеру, в рамках реализуемой НИЦ «Технологии устойчивого развития» (по заказу Минэкономики Крыма) программы рационального использования минеральных ресурсов Крыма, были получены [12] стоимостные оценки запасов пильных известняков по 96 месторождениям (42% национальных запасов, более 7 млрд. грн., из них треть – активные запасы).

Данный вид сырья активно потребляется в регионах Украины, на фоне благоприятной для Крыма геоэкономической конъюнктуры. Все попытки планирования перспективного потребления пильных известняков (а следовательно – регионов и темпов развития добычи) «сверху», основанные на экстраполяции тенденций за последние несколько лет, методически не верны. При этом, необходимо учитывать, что горнодобывающие предприятия в подавляющем своем большинстве относятся к негосударственной форме собственности. В этих условиях, директивное планирование «сверху» (в т.ч. и пространственное) не эффективно. Более эффективными будут экономические методы (баланс экономической выгоды и соответствующих социально-экологических ограничений).

Предлагаемая схема планирования стратегического развития минерально-сырьевого комплекса Автономной Республики Крым включает следующие этапы:

- инвентаризация месторождений минеральных ресурсов с созданием геоинформационной базы данных на основе космических снимков средней точности (мультиспектральные снимки 2003 года, с графической точностью от 15 до 30 м у субъектов регионального управления уже имеются);
- оценка экономической эффективности добычи минеральных ресурсов (в разрезе месторождений и участков) с учетом всех видов отрицательных обратных связей экологического и социального характера;
- проведение функционально-стоимостного анализа использования территорий, в пределах которых размещаются месторождения минеральных

ресурсов и определение оптимума использования ареалов при максимизации регионального экономического эффекта (методической базой является [13];

- ранжирование территорий по приоритету добычи минеральных ресурсов перед другими видами деятельности (абсолютного приоритета, с ограничениями по пространству или во времени, либо во взаимодействии с другими видами деятельности, полного запрета или отсрочки);

- разработка и утверждение органами регионального (государственного?) управления «Генеральной схемы стратегического развития минерально-сырьевого комплекса Крыма», сопровождаемой соответствующим зонированием и картами;

- разработка долго-, средне- и краткосрочных программ развития с определением правил экономической игры на всех этапах их реализации;

- создание нормативно-правовых и экономических механизмов реализации программ (страхового фонда, регионального специализированного банка, платного природопользования, инвестиционных льгот и т.д.).

Подобная схема может быть вполне применима и к другим видам территориальных ресурсов и видов деятельности. С нашей точки зрения, система частных схем функционального зонирования территории региона (с соответствующими предплановыми документами) должна включать «Схему генерального планирования», схемы земле-, лесоустройства, схемы развития рекреационного и минерально-сырьевого комплексов, сельскохозяйственного производства, а также «Территориальную комплексную схему охраны окружающей среды», включающую всю систему природоохранных ограничений.

Интеграция перечисленных схем зонирования территории, дополненная методологическим аппаратом стратегического территориального планирования, получившего широкое развитие в последние 10 лет, позволяет подойти к научно обоснованному стратегическому пространственному развитию территории региона.

На Рис.1 представлены подходы к перспективному использованию территории Крыма, как одного из элементов системы расселения Украины [14]. Более детальной является концепция пространственного развития региона, представленная в «Крымской стратегии» [15]. В этом проекте (Рис. 2), в сравнении с концепцией КОРС (Крымской объединенной рекреационной системы), разработанной Институтом «КрымНИИПРОЕКТ» в 1979 – 1983 г.г., наглядно видна смена приоритетов развития для регионов Крыма, произошедшая за 20 лет.

В рамках разработки Концепции развития курортно-рекреационного комплекса Крыма [16] автором, совместно с В.А. Боковым была предложена укрупненная схема функционального зонирования региона на стратегическую перспективу (Рис.3), в основу которой положены эмпирические представления об интегральном потенциале Крыма (природно-ресурсная, производственно-экономическая, социо-культурная, транспортно-коммуникационная составляющие) и типах преобладающего использования территории.

Выделенные на схеме функциональные макрзоны отражают преобладание (приоритет) конкретного типа использования территории в пределах рассматриваемой территории. Это не означает, что развитие других видов деятельности в этой функциональной макрзоне не будет происходить. Они лишь будут иметь меньший приоритет перед преобладающим типом использования территории в системе стратегического планирования. Подобные схемы должны быть разработаны для групп регионов (единиц административно-территориального деления) характеризующихся сходными тенденциями и приоритетами стратегического развития и типа потенциала.

Важным отличием от предыдущих схем пространственного развития региона является существенное (до 20% всей площади) увеличение доли территорий природно-заповедного фонда, в пределах которых предполагается совмещать природоохранные и рекреационные функции.

Речь идет о такой форме заповедания как национальные парки и региональные ландшафтные парки, получившие широкое развитие в мире. В соответствии с природоохранным законодательством, эти объекты могут подразделяться на абсолютно заповедные территории, с регулируемым режимом заповедности, зоны стационарной и регулируемой рекреации, хозяйственную зону. Технологии создания региональных ландшафтных парков отработаны нами на примере разработки проекта организации территории Калиновского регионального ландшафтного парка (12 000 га) в Джанкойском районе Крыма.

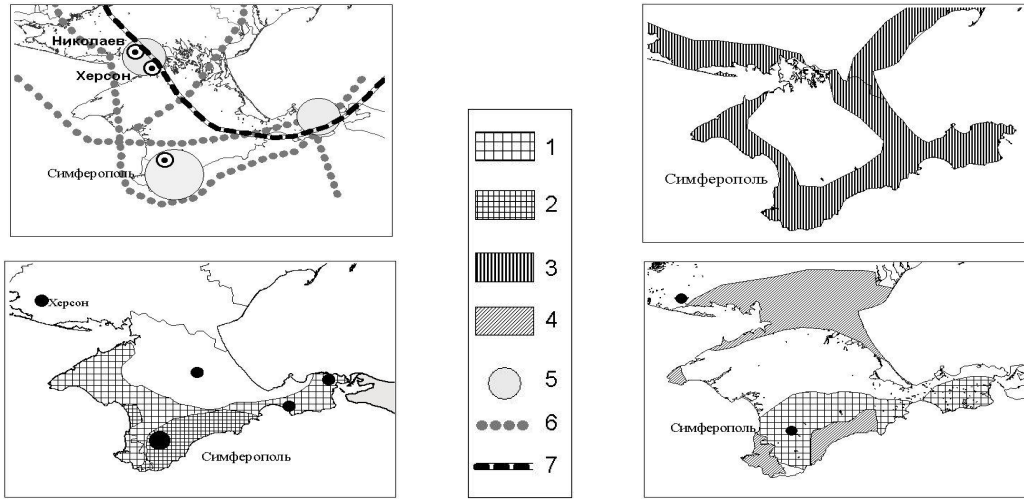


Рис.1 Пространственное развитие Крыма как элемента системы расселения Украины (по данным [14]):

1-урбанизированная зона, 2- урбанизированное ядро, 3- рекреационные системы, 4- охраняемые ландшафты, 5-туристические районы, 6- ландшафтно-туристические коридоры, 7- международный автотранспортный коридор)

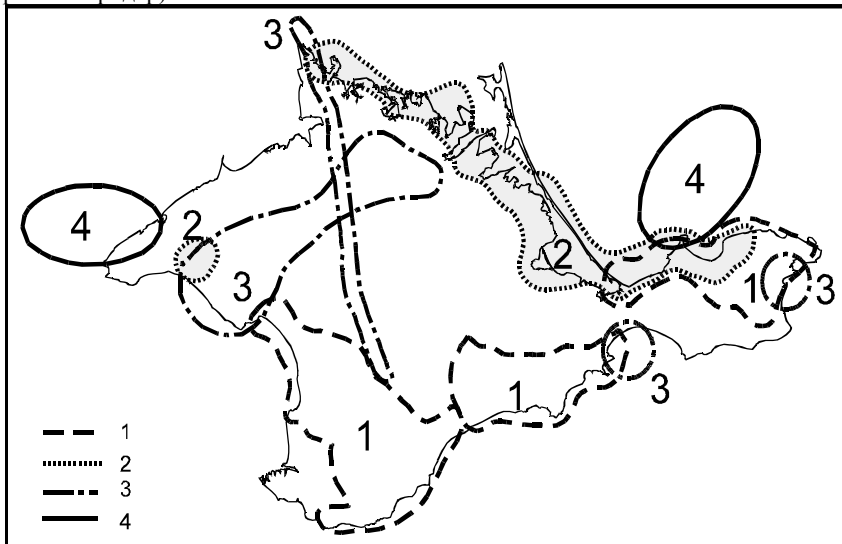


Рис.2. Стратегия пространственного развития Крыма (по данным [15]):

1 – регионы развития иностранного туризма, 2- ветроэнергетика, 3 – транспортная транзитная инфраструктура, 4 – добыча газа на шельфе.

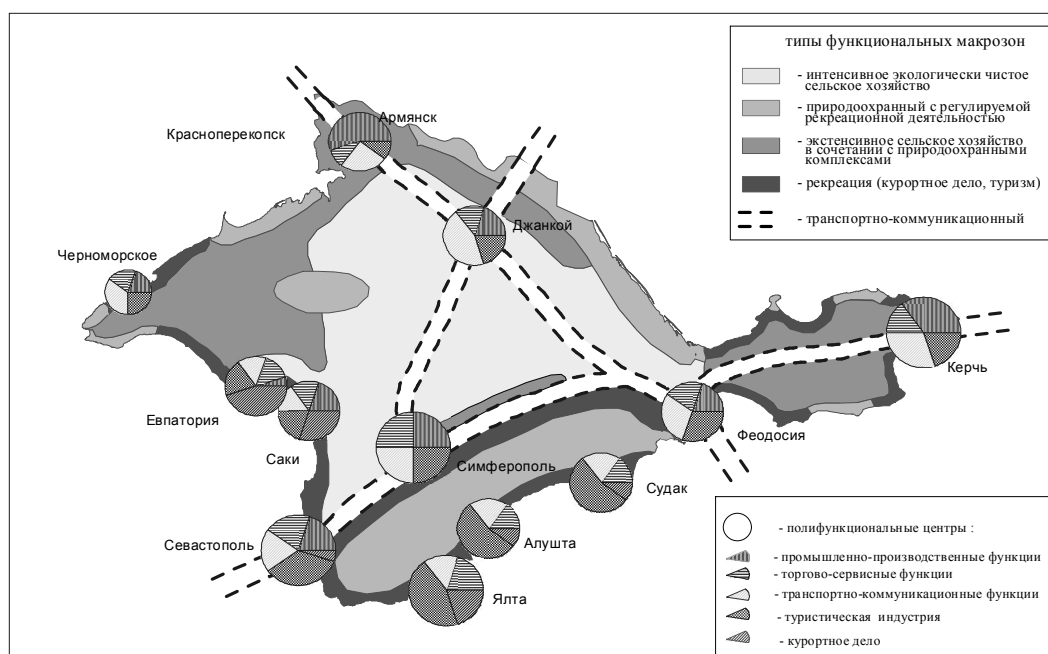


Рис. 3. Укрупненная схема функционального зонирования территории Крыма (на стратегическую перспективу)

Важной особенностью предлагаемой схемы является наличие зон развития экстенсивного сельского хозяйства с природоохранными функциями, соответствующих регионам с невысокой продуктивностью сельскохозяйственных земель. Эти территории необходимо выводить из интенсивного хозяйственного использования или максимально приближать к эффективному использованию биоклиматического потенциала региона – умеренные пастбищные нагрузки, выращивание солеросов и др.

В схеме также присутствуют оси интенсивного транспортно-коммуникационного развития, достаточно хорошо совпадающие с осями высокого геостратегического потенциала, предложенными Н.В. Багровым [10].

Анализ показывает, что пространственные аспекты планирования стратегического развития Крыма, не смотря на их важность, не получили еще адекватной научно-методической поддержки и являются, по сути своей, отражением опыта и теоретических представлений их разработчиков.

Для разработки научно обоснованных подходов к планированию стратегического пространственного развития региона необходим переход на новый уровень информационного базиса системы управления в целом, создание Роль географов в этом вопросе трудно переоценить, т.к. кроме геоинформационных технологий, к функциям информационного базиса СУТР относится планирование конфигурации и регламента сетей наблюдения, создание системы экологического мониторинга, информационных систем кадастров природных ресурсов, межведомственного пространственно-распределенного банка данных и др..

Литература

1. Кошкарёв А.В. Инфраструктуры пространственных данных // ГИС-обозрение. - 2000. - № 3-4. - С.5-10; - 2001. - № 1. С.28-32.
2. What is the g.net Architecture ? // ArcNews. – 2002. – Vol. 24. - № 1. - p. 5ю
3. Карпенко С.А. Региональная система управления социально-экономическим развитием как объект изучения //Ученые записки Таврического национального университета. Серия «География». - Том 14, - 2001. - №1, с. 63 - 69.
4. Карпенко С. А. Структурно-функциональная модель региональной системы управления //Культура народов Причерноморья. - 2002. - №26. - с.270 - 274.
5. Котельников А.М. Основные направления географических исследований для целей управления природопользованием в регионе //География и природные ресурсы. - 1998. - №3. - с. 5 -12.
6. Міщенко А.М. Теоретичні основи інформаційно-географічного забезпечення вирішення регіональних екологічних проблем //Зб. Наукових праць «Регіональні екологічні проблеми». - Київ: ВГЛ «Обрії», 2002. - с.355 - 358.
7. Руденко Л.Г. Картографическое обеспечение территориального планирования. - Киев: Наукова думка. – 1984. - 168 с.
8. Руденко Л.Г., Бочковская А.И., Козаченко Т.И., Пархоменко Г.О., Разов В.П. Національний атлас України. Концепція та шляхи її реалізації. – К.: Інститут географії НАН України. - 2001. – 45 с.
9. Руденко Л.Г., Пархоменко Г.О., Молочко А.Н. и др.; Отв. Ред. Золовский А.П.. - Киев: Наукова думка. - 1991. – 212 с.
10. “Атлас Автономной Республики Крым”. Киев-Симферополь, - 2003. – 80 с.
11. ЗАКОН УКРАЇНИ «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» // Відомості Верховної Ради, - 2000, - № 47, с.405
12. Отчет о НИР «Анализ состояния сырьевой базы пильных известняков Автономной Республики Крым». – Симферополь: НИЦ «Прогресс», - 2004. – 97 с.
13. Панченко И.В., Смоляга В.К. Функционально-стоимостной анализ использования территорий // География и природные ресурсы. – 1987. - № 4. с.116 – 122.
14. Білоконь Ю.М. Проблеми містобудівного розвитку територій. – Київ:Укрархбудінформ, - 2001. – 80 с.
15. Куницын С.В., Гресс А.А., Гучакова Т.А., Клименко А.В., Кулиш В.И. Крымская стратегия: Новый взгляд. Избавление от иллюзий. Стратегия социально-экономического развития Автономной Республики Крым до 2015 года. – Симферополь. – 2004. – 103 с.
16. Концепция развития рекреационного и туристского комплекса автономной республики Крым до 2010 года //Крымская газета. – № 144. - 2002. – с. 2 - 3.