

Методологический подход к созданию механизма планирования пространственного развития макрорегиона или региона в составе современной системы стратегического планирования в Российской Федерации

Раев Юрий Викторович (Москва). Кандидат экономических наук, советник РААСН. Институт Генплана Москвы (Россия, 125047, Москва, 2-я Брестская улица, ом 2/14. ИГМ). Эл. почта: yuraev@genplanmos.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы совершенствования регулирования пространственного развития на уровне макрорегионов, регионов, муниципалитетов. Современная практика подготовки мастер-планов не обеспечивает разработку стратегически ориентированных документов территориального планирования, реализующих стратегии социально-экономического и пространственного развития. Законодательством не установлены содержание, порядок подготовки, утверждения и реализации мастер-плана. Определены назначение, особенности подготовки зарубежных моделей мастер-плана и обоснована нецелесообразность их имплементации в систему стратегического планирования РФ. В настоящее время не установлены логика планирования, механизмы взаимной увязки документов стратегического планирования – стратегий развития, генпланов, государственных и муниципальных программ. Планирование пространственного развития осуществляется только на уровне РФ. Предложен методологический подход к обоснованию внешнепространственных условий, направлений, приоритетов развития регионов, муниципальных образований в составе макрорегионов, регионов, обеспечивающий детализацию положений стратегии пространственного развития РФ при подготовке стратегических документов территориального планирования. Подход основан на принципах программно-целевого планирования и кластеризации развития регионов и направлена на обоснование территориальных кластеров в границах макрорегиона (региона) и принципов кластеризации экономики составляющих их регионов.

Ключевые слова: макрорегион, система расселения, стратегическое планирование, стратегия развития, стратегия пространственного развития, кластер, перспективные экономические специализации, перспективные центры экономического роста

Для цитирования. Раев Ю.В. Методологический подход к созданию механизма планирования пространственного развития макрорегиона или региона в составе современной системы стратегического планирования в Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. – 2023. – № 3. – С. 5–15. – DOI: 10.22337/2077-9038-2023-3-5-15.

Methodological Approach to Creation of the Mechanism Planning of Spatial Development of a Macroregion or a Region as Part of the Modern Strategic Planning System in Russian Federation

Raev Yuri V. (Moscow) Candidate of Sciences in Economics, Adviser of RAACS. The research Institute of Master plan of Moscow (2/14, 2nd Brest street, Moscow, 125047, Russia, IGM). E-mail: yuraev@genplanmos.ru

Abstract. Improving the regulation of spatial development problems at the level of macroregions, regions, municipalities are considered in the article. Modern practice of preparation master plan does not ensure the development of strategically oriented territorial planning documents implementing socio-economic and spatial development strategies. The legislation does not

establish the content, procedure for the preparation, approval and implementation of the master plan. The purpose and features of the preparation of foreign master plan models are determined and the inexpediency of their implementation in the strategic planning system of the Russian Federation is justified.

Currently, the planning logic and mechanisms for the mutual linking of strategic planning documents have not been established - development strategies, general plans, state and municipal programs. Spatial development planning is carried out only at the level of the Russian Federation. A methodological approach is proposed to substantiate the external spatial conditions, directions, priorities of the development of regions, municipalities as part of macro-regions, regions that provide details of the provisions of the spatial development strategy of the Russian Federation in the preparation of strategic territorial planning documents. The approach is based on the principles of program-targeted planning and clustering of regional development and it is aimed at substantiating territorial clusters within the boundaries of the macroregion (region) and the principles of economy clustering of the regions included in them.

Keywords: macroregion, settlement system, strategic planning, development strategy, spatial development strategy, cluster, promising economic specializations, promising centers of economic growth

For citation. Raev Yu.V. Methodological Approach to Creation of the Mechanism Planning of Spatial Development of a Macroregion or a Region as Part of the Modern Strategic Planning System in Russian Federation. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2023, no. 3, pp. 5–15, doi: 10.22337/2077-9038-2023-3-5-15.

В настоящее время сложились необходимые и достаточные условия для реформирования методологии территориального планирования в Российской Федерации (РФ). С одной стороны, существующая парадигма территориального планирования не отвечает ни целям планирования развития территориальных объектов, ни настоятельным задачам социально-экономического и в целом пространственного развития страны. С другой стороны, высшие органы власти в последние годы инициируют деятельность по совершенствованию практики и правовых основ территориального планирования в целях интенсификации использования внутреннего потенциала и конкурентных преимуществ регионов страны.

Отправной точкой активизации работ по обеспечению перехода к стратегическим документам территориального планирования в последнее пятилетие является утверждение Президентом РФ Перечней поручений по итогам расширенных заседаний президиума Государственного совета от 23.11.2018¹ и от 12.02.2019². Согласно указанным актам предусмотрены:

– переход в крупных городах от Генерального плана к документу, определяющему стратегические направления градостроительного развития города на основе стратегии социально-экономического развития и реализации государственных и муниципальных программ;

– расширение полномочий субъектов РФ в сфере регулирования градостроительного проектирования, включая территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территории на основе предоставления им полномочий по принятию нормативных правовых

актов, устанавливающих особенности состава и содержания генеральных планов муниципальных образований, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, а также порядка их подготовки и утверждения.

В подавляющем большинстве случаев практической разработки в РФ стратегических документов территориального планирования (городских агломераций, городских округов) доминирует формальный подход к определению состава и роли таких документов в системе стратегического планирования. Согласно Градостроительному кодексу РФ³ (ГрК) генеральный план (генплан) разрабатывается на долгосрочный период от 20 лет (статья 9 ГрК). Поскольку на длительный период (20 и более лет) не определяется перечень планируемых объектов (за исключением крупнейших объектов инженерно-транспортной инфраструктуры), а также невозможно обосновать местоположение объектов на несколько десятилетий вперёд без подготовки документации по планировке территории (это целесообразно в рамках среднесрочного временного горизонта), то генплан по определению должен содержать стратегические параметры развития территории. То есть априорно из установленного срока разработки генплана следует его стратегическая направленность. В настоящей статье под стратегическим документом территориального планирования на уровне региона, муниципального образования (территориального образования) имеется в виду документ, обеспечивающий реализацию стратегий пространственного, социально-экономического, отраслевого развития и имеющий отличные от установленных действующим ГрК содержание и механизмы реализации.

¹ Подпункт «а» пункта 9 Перечня поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета / Утверждён Президентом РФ 18.12.2018 № Пр-2426ГС (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59450>).

² Подпункт «д» пункта 1 Перечня поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета / Утверждён Президентом РФ 12.02.2019 № Пр-555ГС (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60198>).

³ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/21916>).

В отечественной практике последних лет под стратегическим документом территориального планирования понимается мастер-план городского округа, городской агломерации, несмотря на то, что ни методологией, ни законодательством в настоящее время не установлены понятие и содержание мастер-плана, а также границы и инструменты планирования развития городских агломераций. В мировой практике мастер-план также не является официально установленным документом территориального планирования на уровне регионов и муниципалитетов, подлежащим обязательной разработке и определяющим императивные предписания (правовые последствия) для субъектов градостроительной деятельности. По материалам исследований фонда «Институт экономики города»⁴, система документов территориального планирования развитых стран мира включает несколько уровней разработки территориальных планов, в том числе:

макроуровень:

– результаты планирования: определение национальных целей, условий и политики устойчивого развития территории страны;

– основные виды документов: политика пространственного развития, основы национальной политики планирования, стратегические планы (сценарные проработки) на долгосрочный период (30 лет);

региональный уровень:

– результаты планирования: обоснование принципов пространственного развития части территории страны, установление требований к землепользованию (зонирование территории) на уровне штата, земли, агломерации (например, агломерация Лондона), провинции;

– основные виды документов: стратегический план штата, стратегия пространственного развития региона, региональный план земли, стратегический план (сценарные проработки) провинции на 30 лет, план землепользования провинции;

локальный (муниципальный) уровень:

– результаты планирования: подготовка концепций развития и регулирования землепользования муниципалитетов, обоснование перспектив развития нескольких соседних участков;

– основные виды документов: план развития агломерации, местные (локальные) планы муниципалитетов, основная (базовая) стратегия муниципалитета, «соседский план» (план соседства), комплексный план (аналог генплана), правила землепользования (зонинг), план землепользования (предварительный, основной), стратегический план (сценарные проработки) развития муниципалитета на 30 лет, план реализации проектов преобразования использования и застройки территории).

На основе приведённой выше общей характеристики назначения и содержания основных видов документов территориального планирования развитых стран мира можно сделать

следующие выводы о положении и функциях мастер-плана в системе территориального планирования:

– мастер-план не имеет установленного правового статуса документа территориального (стратегического) планирования, подлежащего обязательной разработке или рекомендованного для подготовки на каком-либо уровне планирования (регион, агломерация, муниципалитет);

– использование мастер-плана в национальных моделях планирования обеспечивает решение разнородных задач регулирования, в том числе:

– комплексная проработка перспектив развития территории муниципалитета (комплексный план, генеральный план) в рамках установленных компетенций (сфер регулирования);

– обоснование внесения изменений в установленные документы пространственного регулирования (градостроительная концепция, правила землепользования);

– прогнозно-аналитическая оценка функциональных, отраслевых аспектов долгосрочного развития территориальных образований;

– мастер-план в сложившейся практике регулирования имеет стратегический комплексный характер, но стратегическая ориентация предопределяет гипотетический (прогнозный) характер результатов его разработки, необязательный правовой статус документа (рекомендации, справочно-аналитические материалы), а комплексность ограничивается кругом вопросов, отнесённых к компетенции местного уровня и обусловленных общей моделью регулирования пространственного развития соответствующей страны (включая отдельные сферы деятельности, такие как здравоохранение, безопасность, общественный транспорт, окружающая среда). В связи с этим мастер-план является не сбалансированным междисциплинарным проектом развития территории, содержащим систему мероприятий по достижению целевого состояния территории, а аналогом сценарных проработок согласованного развития отдельных сфер и отраслей экономики;

– разработка мастер-плана ориентирована на решение (одной или нескольких) актуальных проблем устойчивого пространственного развития территории, а результат воплощается в виде конкретного проекта среднесрочного характера, например: формирование нового общественного центра, достижение определённого уровня экологической безопасности территории. В этом отношении мастер-план представляет собой аналог комплексной программы;

– в случае подготовки мастер-плана для обоснования внесения изменений в действующие документы планирования его содержание определяется составом документа, в который вносятся изменения, например, при внесении изменений в планы землепользования в мастер-плане доминируют материалы по регулированию использования территории, в том числе рамочные условия использования территории, их обоснования;

– реализация мастер-плана может осуществляться на основе его мониторинга, а при необходимости также и актуализации исходного проекта;

⁴ Обзор систем пространственного планирования в зарубежных странах (на примере США, Нидерландов, Англии и Германии). – Москва, 2019. – 44 с. (https://urbanecomics.ru/sites/default/files/obzor_sistem_prostranstvennogo_planirovaniya_v_zarubezhnyh_stranah.pdf).

мастер-план не является регулярно разрабатываемым документом, что обусловлено отсутствием его правового статуса как документа, подлежащего обязательной периодической подготовке. Подготовка мастер-плана осуществляется преимущественно в случаях, когда обоснование потенциальных возможностей и ограничений развития территории для достижения целей изменения использования территории не обеспечивается иными документами, в том числе при реорганизации территории (для проведения крупных международных культурных, спортивных и иных мероприятий), новом строительстве крупных объектов (в том числе инфраструктурных), повышении интенсивности использования территории.

Таким образом, сложившаяся мировая практика разработки мастер-плана определяется следующими особенностями.

Мастер-план:

- не легализован;
- не разрабатывается регулярно;
- не определяет обязательных последствий для субъектов градостроительной деятельности;
- не имеет однозначно установленных функций в процессе территориального планирования, определяющих его назначение и место в системе регулирования;
- ориентирован на обоснование градостроительных условий достижения установленных вышестоящими документами целей (или проектов) преобразования использования территории (формирование общественных центров, создание крупных инфраструктурных объектов, комплексная застройка территории);
- определяет потенциально возможные стратегические установки и направления развития территории, а также рамочные условия использования территории, обеспечивающие реализацию установленных целей изменения пространственно-планировочной организации территории;
- имеет комплексный характер в рамках рассматриваемых в проекте сфер деятельности, перечень которых определяется национальной моделью территориального регулирования;
- основан на принципах программно-целевого планирования и является аналогом программы-обоснования.

С учётом изложенного в зарубежной практике мастер-план, по существу, является индикативным документом программно-целевого планирования, ориентированным на обоснование направлений достижения сложных межотраслевых задач территориального развития на муниципальном уровне регулирования. Он обеспечивает проработку средств достижения целей, установленных на вышестоящих уровнях территориального планирования (регион, страна), используется в практике территориального (стратегического) планирования нерегулярно – при возникновении комплексных междисциплинарных проблем развития территории, для решения которых необходимо предусмотреть формирование согласованного комплекса действий (мероприятий) в разных сферах деятельности.

В соответствии с отечественной практикой стратегического планирования план развития региона, муниципалитета в

любой сфере деятельности (экономика, градостроительство, социальная сфера, экология и другие сферы) представляет собой документ, определяющий целевые установки, приоритеты и механизмы их достижения. Программа – это инструмент решения наиболее актуальных и неотложных междисциплинарных проблем развития территории. Программно-целевой подход может и должен использоваться при формировании плана, но технология разработки и структура плана и программы существенно различаются. В отличие от зарубежной практики в РФ документы территориального планирования на уровне страны, региона, муниципалитета представляют собой иерархическую систему регулярно разрабатываемых планов, предназначенных для обоснования предпочтительных целевых установок, приоритетных направлений пространственного развития и механизмов их реализации. Индикативный план не является комплексом взаимоувязанных действий в разных сферах деятельности, он скорее формирует область возможных перспектив развития, реализация которых обеспечивается подготовкой государственных и муниципальных программ, документации по планировке территории и механизмами стимулирования их выполнения, предусмотренными законодательством. Разрабатываемый в развитых странах мастер-план не является содержательным и функциональным аналогом документа территориального планирования в РФ (прежде всего генплана), ориентированного на реализацию стратегий развития. Тривиальное заимствование модели мастер-плана из зарубежной практики для обоснования подхода к формированию современного отечественного стратегического документа территориального планирования представляется необоснованным.

Кроме того, в соответствии с общепринятой исследовательской парадигмой предложение нового подхода, в том числе модели стратегического документа территориального планирования региона, муниципалитета с использованием зарубежной практики подготовки мастер-плана, должно исходить из анализа особенностей его назначения, структуры, содержания и методов разработки, сложившихся систем регулирования, включая рыночные институты, государственное регулирование, планирование пространственного развития, а также национальные особенности и уровень социально-экономического развития. Результатом такого анализа являются рекомендации по имплементации зарубежных аналогов в отечественную практику, неотъемлемой частью которых должны быть предложения по адаптации отечественной системы регулирования (институциональных механизмов, в том числе национального законодательства), а также программа внедрения предложенного. В указанной программе мер необходимо установить назначение, содержание и технологию разработки рекомендуемого документа, его положение в действующей системе стратегического планирования, обосновать необходимые изменения правовой базы градостроительства и смежных сфер деятельности. Имплементация модели мастер-плана территориальных образований (городских агломераций

и городских округов) без выполнения изложенной выше аналитической проработки сопряжена с глобальными деструктивными последствиями для системы пространственного регулирования и экономической безопасности. В последние годы в вопросе перехода к подготовке стратегического документа территориального планирования преобладает генерирование общих гипотез разработки стратегического документа, в том числе с использованием мастер-плана. В настоящей статье предложен принципиальный подход к подготовке стратегического документа территориального планирования, обеспечивающий формированию целевых установок, ограничений («рамочных условий»), приоритетов и направлений пространственного развития территории, исходя из стратегий социально-экономического, пространственного развития. Реализация предложенного подхода обеспечивает стратегическую ориентацию территориального планирования, возможна в настоящее время и не требует глубокого реформирования системы регулирования градостроительного проектирования.

Наиболее эффективным образом переход к разработке стратегического документа территориального планирования (генплана) может быть осуществлён путём совершенствования логики стратегического планирования и обоснования технологии согласованной разработки прогнозов, стратегий, документов территориального планирования, программ на

всех уровнях стратегического регулирования. Разработка сложившейся информационно-технологической модели стратегического планирования (или законодательно установленного порядка стратегического планирования) позволяет выявить «узкие места» действующей системы регулирования устойчивого пространственного развития страны, регионов, муниципальных образований, определить направления её реформирования, включая назначение, содержание, механизмы взаимосвязки и реализации стратегий, документов территориального планирования и программ, составляющих основу индикативного планирования социально-экономического, пространственного развития.

Основы стратегического планирования в РФ установлены Федеральным законом № 172-ФЗ⁵, согласно которому стратегическое планирование осуществляется посредством прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования социально-экономического развития страны, регионов, территориальных образований, отраслей экономики и сфер управления на уровнях РФ, субъектов РФ, муниципальных образований (рис. 1). Система документов стратегического планирования, их основные функции в разрезе стадий стратегического планирования отображены на рисунке 2. 172-ФЗ

⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630>).

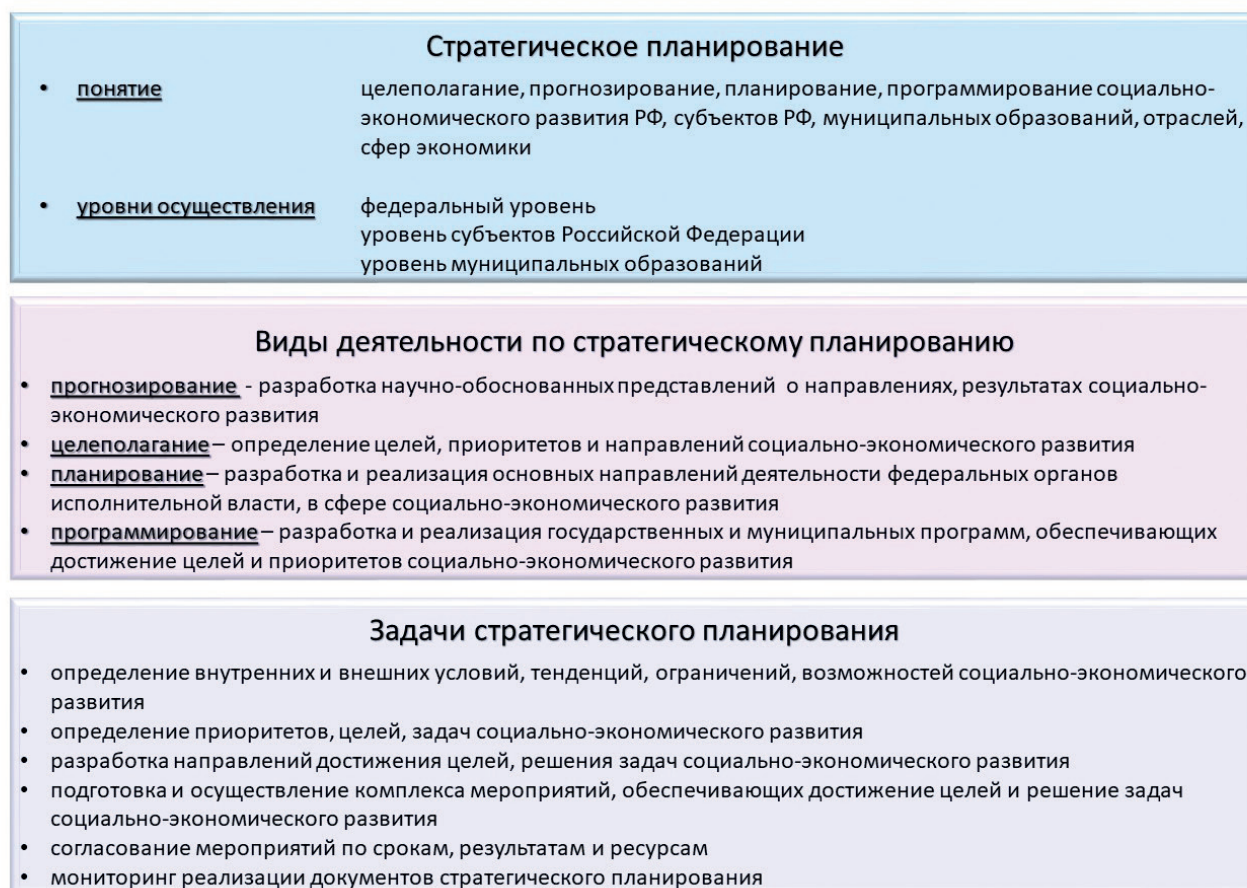


Рис. 1. Основы стратегического планирования в РФ. Схема автора статьи

устанавливает общие требования к назначению, содержанию и разработке документов стратегического планирования. Однако логика (цикл или последовательность) стратегического планирования в настоящее время законодательно не определена, в том числе иерархия стадий планирования, информационно-технологические взаимосвязи между документами планирования, механизмы последовательной детализации, учёта и достижения целевых установок и приоритетов социально-экономического развития по уровням и стадиям регулирования. В результате чего стратегическое планирование утратило системный характер, возможности непрерывного регулирования устойчивого пространственного развития – от выявления условий, ограничений, потенциала территории до обоснования механизмов реализации приоритетов развития и разработки комплексов мероприятий по их достижению. В настоящее время разработка документов стратегического планирования особенно в области целеполагания, планирования, программирования представляет собой стохастический, нерегулярный, автономный процесс.

Другой актуальной проблемой стратегического планирования является отсутствие механизмов взаимной увязки и учёта положений документов в рамках основных видов стратегического планирования – прогнозирования, целеполагания, планирования, программирования. Согласование

процессов и результатов подготовки стратегий, планов (схем), программ обеспечивает непротиворечивость, последовательную детализацию и реализацию целевых установок, приоритетов, направлений, «рамочных» ограничений, возможностей пространственного, социально-экономического развития территории страны, макрорегионов, регионов, муниципалитетов в долгосрочной перспективе.

Законодательством предусмотрены правовые нормы по учёту стратегий социально-экономического, пространственного, отраслевого развития при подготовке отдельных документов стратегического планирования, в том числе:

- стратегии пространственного развития РФ при разработке и корректировке схем территориального планирования РФ, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ РФ, стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, иных документов стратегического планирования, документов территориального планирования (172-ФЗ, ст. 20);
- стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, стратегии пространственного развития РФ, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, отраслевых стратегий развития, государственных программ при подготовке документов территориального планирования субъектов РФ (ГрК, ст. 9).



Рис. 2. Состав и документы цикла стратегического планирования. Схема автора статьи

Стратегия пространственного развития РФ⁶ (далее также – Стратегия) определяет тенденции, проблемы, цели, задачи, приоритеты, основные направления пространственного развития страны в целом без детализации по регионам. В качестве основных механизмов регулирования пространственного развития Стратегией установлены:

- перспективные экономические специализации субъектов РФ (регионов) в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, определяющие укрупнённые виды производств, имеющих высокий потенциал развития (например, производство машин и оборудования, производство химических веществ);
- перечень макрорегионов и состав входящих в них субъектов РФ;
- перспективные экономические центры РФ (20 крупнейших городских агломераций), субъектов РФ (76 городских агломераций и городов – административных центров), минерально-сырьевые, агропромышленные, научно-образовательные центры;
- геостратегические территории РФ (выделены в 52-х регионах).

Определённые Стратегией перспективы и механизмы пространственного развития страны имеют агрегированный характер, распространяются преимущественно на большую часть регионов, не определяют территориальные приоритеты, перспективные отрасли, кластеры для регионов, территориальных образований, поэтому в целях разработки стратегий, планов (схем), программ на основе требований Стратегии пространственного развития РФ необходимо адаптировать и детализировать положения Стратегии для территорий макрорегионов, регионов, муниципальных образований с учётом потенциала, достигнутого уровня и особенностей их развития.

Приведённые выше нормы 172-ФЗ по учёту стратегий развития при подготовке отдельных документов стратегического планирования не определяют процедурно-временные связи между документами как в рамках одной стадии планирования (целеполагания, планирования, программирования), так и между документами разных стадий. Установление перекрёстных связей между этапами разработки документов (например, стратегия пространственного развития учитывается при подготовке всех стратегий, документов территориального планирования и государственных программ, а документы территориального планирования и государственные программы – при подготовке всех стратегий) многократно дублирует процедуры балансировки и внесения изменений в проекты, а главное, нарушает обоснованное соподчинение видов стратегического планирования – целеполагания, стратегирования, программирования, планирования. Взаимовязка документов стратегического планирования обеспечивается на основе

определения последовательности стадий цикла планирования, необходимости системной увязки (в отличие от внесения частных изменений) документов разных стадий (прогнозы, стратегии, программы, планы), а также технологии и методического инструментария учёта положений ранее разработанных документов. Например, стратегии социально-экономического развития макрорегионов должны определить требования, обусловленные Стратегией пространственного развития, для всех входящих в него регионов, которые подлежат детализации при подготовке стратегий их социально-экономического развития, схем планирования и генпланов, а при разработке программ такие требования вообще нет необходимости учитывать, поскольку программы обеспечивают реализацию документов территориального планирования, в которых уже должны быть учтены требования стратегий развития.

Параллельное транслирование требований Стратегии пространственного развития РФ на уровне макрорегионов, регионов, муниципальных образований не только не рационально, но и в настоящее время невозможно:

- стратегии социально-экономического развития и документы территориального планирования не включают в состав утверждаемых и обосновывающих материалов положения в области пространственного развития регионов, муниципальных образований;

- законодательно не определён цикл стратегического планирования, определяющий последовательность стадий разработки документов стратегического планирования, необходимость обязательного учёта положений документов стратегического планирования предшествующих стадий на последующих стадиях цикла, а также собственно предмет учёта. Поэтому разработка стратегий развития, документов территориального планирования, государственных и муниципальных программ на практике осуществляется в любой последовательности. Порядок принятия решений о разработке документов стратегического планирования определён законодательством не для всех видов документов, что подерживает возможность их нерегулярной подготовки;

- отсутствуют методологические подходы и методы обоснования требований Стратегии пространственного развития РФ к пространственному развитию регионов, муниципальных образований, подлежащих учёту при подготовке стратегий социально-экономического развития и документов территориального планирования таких территориальных образований. Как показано выше, Стратегия пространственного развития РФ содержит агрегированные положения в области социально-экономического развития страны, которые должны быть адаптированы для территориальных образований с учётом особенностей и потенциалов их развития. Вместе с тем тривиальное заимствование положений Стратегии пространственного развития РФ в целях её учёта при разработке стратегий социально-экономического развития и документов территориального планирования регионов, муниципальных образований нецелесообразно и невозможно в силу установ-

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (<http://government.ru/docs/35733/>).

ленного законодательством состава и содержания стратегий развития и документов территориального планирования.

Автором разработан и апробирован при подготовке стратегий и документов планирования методологический подход к обоснованию внешнепространственных условий, направлений, приоритетов развития территориальных образований (регионов, муниципальных образований) в составе макрорегионов, регионов, обеспечивающий не только адаптацию целевых установок, задач, приоритетов, направлений Стратегии пространственного развития РФ для отдельных территориальных образований, но и формирование общей логики стратегического планирования, механизма согласованной подготовки стратегий социально-экономического, пространственного развития и документов территориального планирования.

Согласно стратегии пространственного развития РФ (раздел 3) сложившаяся система расселения и размещения экономики характеризуется следующими особенностями:

- недостатком в стране и регионах центров экономического роста, обеспечивающих высокие темпы экономического роста;

- высоким уровнем дифференциации социально-экономического развития регионов страны;

- несбалансированностью пространственного развития страны: значительный «отрыв» крупных городских агломераций, крупнейших городских агломераций от остальной части территории страны по уровню социально-экономического развития и вкладу в экономический рост страны, а также резкая дифференциация уровня развития агломераций-миллионников (недостижимые «столичные», агломерации с населением более 2 млн чел. и остальные);

- низким качеством городской среды, в том числе в крупных городских агломерациях, крупнейших городских агломерациях и городских агломерациях;

- преобладанием в экономике субъектов РФ производств предыдущих технологических укладов;

- низким уровнем развития межрегиональной и муниципальной экономической интеграции.

Резюмируя изложенные выше положения Стратегии, можно сформулировать следующие основные тенденции сложившегося пространственного развития страны: несбалансированность развития регионов, экономическая деградация урбанизированных территорий за исключением небольшой её части в зонах размещения центров экономического роста, концентрация определяющих объёмов добавленной стоимости, инвестиций и доходов населения в небольшой части регионов (до десяти регионов), составляющих небольшую часть территории страны и производящих подавляющую часть валового внутреннего продукта страны, технологическая отсталость и высокий износ основных фондов, невысокий уровень качества городской среды, ослабление интеграционных взаимосвязей между регионами и территориями внутри них, что в целом предопределяет снижение устойчивости

системы расселения и, наоборот, рост степени её аморфности, локализации, усиления центростремительных тенденций и стагнацию меж- и внутрирегиональных рынков.

Установленная Стратегией принципиальная модель пространственного развития направлена на достижение трёх генеральных целей:

- устойчивости системы расселения на основе социально-экономического развития городов;

- конкурентоспособности регионов, достигаемой путём развития установленных для них перспективных экономических специализаций;

- межрегиональной экономической интеграции в рамках макрорегионов.

Модель ориентирована на обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития за счёт использования трёх основных факторов роста:

- увеличения количества центров экономического роста (крупнейшие, крупные городские агломерации, административные центры регионов, крупные и большие города – около 100 центров);

- использования внутренних резервов регионов, первоочередного развития перспективных экономических специализаций;

- усиления межрегиональной кооперации и координации социально-экономического развития регионов в составе макрорегионов.

Приоритетами достижения устойчивого и сбалансированного пространственного развития страны являются: полицентризм системы расселения и экономики страны, регионов, приоритетное развитие центров экономического роста, депрессивных территорий с высоким внутренним потенциалом экономического роста и повышение инфраструктурной обустроенности слаборазвитых территорий с низким внутренним потенциалом экономического роста.

Интенсификация использования указанных факторов возможна на основе привлечения необходимых инвестиций, обеспечивающих вовлечение в хозяйственный оборот ресурсов территории. Поскольку Стратегией определено избыточное количество центров экономического роста для всей страны (около 100), геостратегических территорий (в границах 52-х регионов), а также десятки перспективных экономических специализаций для каждого региона (85 субъектов РФ), главными препятствиями для реализации предложенной Стратегией принципиальной модели пространственного развития являются отсутствие чётких глобальных и региональных приоритетов, ограниченность инвестиций, а также возможных источников их привлечения (преимущественно внутренние и в основном бюджетные).

Решение сложных масштабных междисциплинарных и ресурсоёмких задач требует выработки нетрадиционных подходов и применения методов регулирования, адекватных уровню сложности таких задач. По мнению автора, для решения современных задач пространственного планирования

целесообразно использовать подход к регулированию пространственного развития урбанизированных территорий, основанный на принципах программно-целевого планирования и кластеризации развития регионов. Основным содержанием и результатом данного подхода является выявление в границах рассматриваемого макрорегиона «исследовательских» территориально-пространственных комплексов (территориальных кластеров) и обоснование направлений кластеризации экономики в выделенном территориальном кластере и в составляющих его регионах. Кластерные подходы используются во многих исследованиях в разных сферах деятельности. Особенностью предлагаемого подхода является применение принципа кластеризации к решению задач пространственного развития на основе осуществления последовательной:

кластеризации территории, обеспечивающей выявление территориальных кластеров или комплексов, имеющих потенциал совместного развития;

кластеризации экономики, направленной на формирование кластеров в экономике, способных обеспечить ускоренный экономический рост регионов, входящих в территориальный комплекс, и достижение синергических эффектов в результате усиления межрегиональной и внутрирегиональной экономической интеграции.

Предложенные территориальные кластеры могут использоваться в целях регулирования пространственного развития, разработки документов стратегического планирования, поскольку они занимают территории регионов, для их выделения необходим анализ возможностей (потенциалов) совместного развития и не требуется обоснование критериев локализации территории, изменение правовых основ стратегического планирования.

В предлагаемом подходе к регулированию (моделированию) пространственного развития урбанизированных территорий объектом исследования являются территории макрорегионов, регионов (субъектов РФ), муниципальных образований. Обоснованный выбор приоритетов пространственного развития территориального образования предполагает анализ существующей системы расселения и выявление в ней комплексов взаимосвязанных территориальных объектов, имеющих сложившиеся многообразные устойчивые взаимосвязи или условия для их развития. Документы стратегического развития на национальном уровне определяют экстерриториальные (относящиеся к территории страны в целом или крупным её частям) целевые установки и приоритеты, реализация которых осуществляется на региональном уровне (макрорегион, регион, муниципалитеты). Установленные Стратегией пространственного развития РФ перспективные экономические специализации субъектов РФ не обеспечивают выявление приоритетных комплексов и отраслей экономики для достижения необходимых темпов роста. Для выявления предпочтительных потенциально возможных приоритетов развития региона недостаточно рассматривать его автономно с последующей фрагментарной увязкой с ориентирами раз-

вития соседних регионов. Рассмотрение положения региона в более крупной территориальной системе, макрорегионе, позволяет обосновать приоритеты перспективного развития региона с учётом потенциальной динамики межрегиональных рынков (инвестиций, производственных мощностей, труда, производства товаров и услуг и их распределения), интеграции однородных и взаимодополняющих производств, видов деятельности в разных регионах, что обеспечивает рациональное использование потенциалов регионов, инвестиционных ресурсов, более полную загрузку мощностей, а в целом получение синергических эффектов по сравнению с автономным планированием регионов, входящих в состав макрорегиона.

На основе характеристики положения регионов в системе расселения макрорегиона может быть обоснована целесообразность формирования как объекта стратегического планирования территориального кластера (комплекса), объединяющего рассматриваемый регион и другие регионы в составе макрорегиона, имеющего устойчивые взаимосвязи, в том числе транспортные, миграционные, экономические, историко-культурные, расселенческие. Критерии выявления устойчивости взаимодействия регионов многообразны и определяются особенностями пространственного развития рассматриваемого макрорегиона, например, наличием общего межрегионального центра, развитых транспортных коммуникаций между региональными центрами, общих для регионов центров тяготения, определяющих постоянные миграционные потоки в регионе, между регионами, общих центров экономического роста и зон концентрации экономического потенциала, обучения, подготовки кадров, инновационно-внедренческой, туристической и иной деятельности.

Выделение территориальных кластеров обеспечивает обоснование ареалов потенциальной экономической интеграции регионов, для которых необходимо определить конкурентные возможности и стратегические приоритетные направления в сфере социально-экономического развития. Конкурентные преимущества региональной экономики формируют наличный экономический потенциал региона, в том числе человеческий, средовой, образовательный, инновационный, производственный, историко-культурный, природно-рекреационный. Анализ составляющих экономического потенциала регионов с учётом перспективной рыночной конъюнктуры позволяет выявить отрасли, производства, имеющие внутренние возможности развития, сложившиеся и перспективные рынки сбыта продукции, услуг, которые можно рассматривать как ядра формирования экономических кластеров на уровне региона и макрорегиона. Кластер не только объединяет объекты в однородных и комплементарных (дополняющих) сферах деятельности, но и может стимулировать развитие экономических кластеров в других сферах деятельности. Например, создание производственных кластеров сопряжено с развитием образовательного, инновационно-внедренческого кластеров.

Кластеризация предполагает усиление экономической интеграции на основе формирования приоритетных эконо-

мических комплексов в границах региона в случае кластеров регионального уровня или в границах макрорегиона для кластеров межрегионального значения. Сложившаяся идеология стратегического планирования обеспечивает дисперсное (точечное, линейное) развитие системы расселения, кластерный подход направлен на формирование интегрированной системы расселения региона, включая городские агломерации, межрегиональные и региональные центры, городские и сельские населенные пункты.

Предложенный подход к регулированию пространственного развития урбанизированных территорий имеет прежде всего прикладное значение: на его основе в рамках макрорегионов могут быть выделены территориально-пространственные комплексы (территориальные кластеры) и определены приоритеты их развития на основе формирования системы экономических кластеров межрегионального и регионального значения. Поскольку создание экономических кластеров требует привлечения частных инвестиций, в целях обеспечения их развития как на уровне макрорегиона, так и региона, органы государственной власти или органы местного самоуправления должны разрабатывать и осуществлять меры государственной (муниципальной) поддержки кластерной политики, стимулирующие инвестиционную деятельность в территориально-пространственных комплексах. Поэтому неотъемлемым элементом пространственной кластеризации является формирование государственной (муниципальной) политики, устанавливающей механизмы регулирования процессов развития территориально-пространственных комплексов, создания в их рамках системы приоритетных экономических кластеров на межрегиональном и региональном уровнях

Регулирование пространственного развития урбанизированных территорий на основе рассмотренного подхода обеспечивает реализацию предусмотренных Стратегией пространственного развития РФ приоритетных направлений совершенствования системы расселения и территориальной структуры экономики, включая развитие перспективных экономических специализаций регионов страны, макрорегионов как территориальных систем с однородными природно-климатическими и социально-экономическими условиями жизнедеятельности населения и экономической деятельности, а также перспективных центров экономического роста.

Предложенный подход целесообразно имплементировать на стадиях подготовки проектов стратегий социально-экономического развития макрорегионов, а также проектов документов территориального планирования субъектов РФ и муниципальных образований. Использование данного подхода при подготовке указанных документов стратегического планирования, позволяет обосновать стратегические направления развития макрорегионов, регионов, муниципальных образований, включая целевые установки устойчивого развития, приоритетные направления совершенствования системы расселения и обеспечения экономического роста, а

также механизмы достижения приоритетов пространственного развития.

Список источников

1. Малинова, О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Генплан / О.В. Малинова. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2019. – № 4. – С. 5–10.
2. Малинова, О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Мастер-план / О.В. Малинова. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2020. – № 1. – С. 5–12.
3. Раев, Ю.В. Стратегическое планирование: актуальные вопросы развития законодательного регулирования / Ю.В. Раев. – Текст : непосредственный // Градостроительство. – 2019. – № 4 (62). – С. 74–82.
4. Раев, Ю.В. Принципиальные подходы к разработке стратегических документов территориального планирования / Ю.В. Раев. – Текст : непосредственный // Градостроительство. – 2020. – № 1 (65). – С. 67–77.
5. Раев, Ю.В. Пространственное развитие Московского региона: проблемы экономического роста и преобразование модели территориального планирования / Ю.В. Раев. – Текст : непосредственный // Градостроительство. – 2020. – № 3 (67). – С. 1–12.
5. Раев, Ю.В. Направления формирования современной парадигмы стратегического документа территориального планирования региона, муниципального образования / Ю.В. Раев. – Текст : непосредственный // Градостроительство. – 2020. – № 6 (70). – С. 1–11.
6. Юсин, Г.С. Актуальные тренды в динамике урбанизированных территорий России в период 2002–2020 гг. / Г.С. Юсин. – Текст : непосредственный // Градостроительство. – 2021. – № 3-4 (73-74). – С. 1–17.
7. Юсин, Г.С. «Теоретико-методологические основы моделирования пространственного развития урбанизированных территорий на базе формирования системы территориально-пространственных комплексов / Г.С. Юсин, Ю.В. Раев, А.А. Алексеева. – Текст : непосредственный // Градостроительство. – 2022. – № 1-2. (77-78). – С. 51–74.
8. Малинова О.В. Генеральный план или мастер-план? Комплексное и устойчивое развитие территории / О.В. Малинова. – Текст : непосредственный // Градостроительство. – 2019. – № 3 (61). – С. 25–41.

References

1. Malinova O.V. O reformirovani territorial'nogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii v tselyakh kompleksnogo i ustoichivogo razvitiya territorii. Genplan [On the Reform of Territorial Planning in the Russian Federation in the Aims of Integrated and Sustainable Development of the Territory.

General Plan]. In: *Academia. Arkhitektua i stroitel'stvo* [*Academia. Architecture and Construction*], 2019, no. 4, pp. 5–10. (In Russ., abstr. in Engl.)

2. Malinova O.V. O reformirovanii territorial'nogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii v tselyakh kompleksnogo i ustoichivogo razvitiya territorii. Master-plan [On the Reform of Territorial Planning in the Russian Federation in the Aims of Integrated and Sustainable Development of the Territory. Master Plan]. In: *Academia. Arkhitektua i stroitel'stvo* [*Academia. Architecture and Construction*], 2020, no. 1, pp. 5–12. (In Russ., abstr. in Engl.)

3. Raev Yu.V. Strategicheskoe planirovanie: aktual'nye voprosy razvitiya zakonodatel'nogo regulirovaniya [Strategic Planning: Topical Issues of Legislative Regulation Development]. In: *Gradostroitel'stvo*, 2019, no. 4 (62), pp. 74–82. (In Russ., abstr. in Engl.)

4. Raev Yu.V. Printsipial'nye podkhody k razrabotke strategicheskikh dokumentov territorial'nogo planirovaniya [Fundamental Approaches to the Development of Strategic Documents for Territorial Planning]. In: *Gradostroitel'stvo*, 2020, no. 1 (65), pp. 67–77. (In Russ., abstr. in Engl.)

5. Raev Yu.V. Prostranstvennoe razvitie Moskovskogo regiona: problemy ekonomicheskogo rosta i preobrazovanie modeli territorial'nogo planirovaniya [Spatial Development of the Moscow Region: Problems of Economic Growth and Transformation of the Territorial Planning Model]. In: *Gradostroitel'stvo*, 2020, no. 3 (67), pp. 1–12. (In Russ., abstr. in Engl.)

6. Raev Yu.V. Napravleniya formirovaniya sovremennoi paradigmy strategicheskogo dokumenta territorial'nogo planirovaniya regiona, munitsipal'nogo obrazovaniya [Directions of the Formation of the Modern Paradigm of the Strategic Document of Territorial Planning of the Region, Municipality]. In: *Gradostroitel'stvo*, 2020, no. 6 (70), pp. 1–11. (In Russ., abstr. in Engl.)

7. Yusin G.S. Aktual'nye trendy v dinamike urbanizirovannykh territorii Rossii v period 2002–2020 gg. [Topical Trends in Russian Urbanised Areas Dynamic in the Period of Years 2002–2020]. In: *Gradostroitel'stvo*, 2021, no. 3–4 (73–74), pp. 1–17. (In Russ., abstr. in Engl.)

8. Yusin G.S., Raev Yu.V., Alekseeva A.A. Teoretiko-metodologicheskie osnovy modelirovaniya prostranstvennogo razvitiya urbanizirovannykh territorii na baze formirovaniya sistemy territorial'no-prostranstvennykh kompleksov [Theoretical and Methodological Foundations for Modeling the Spatial Development of Urbanized Territories Based on the Formation of a System of Territorial-Spatial Complexes]. In: *Gradostroitel'stvo*, 2022, no. 1–2, (77–78), pp. 51–74. (In Russ., abstr. in Engl.)

9. Malinova O.V. General'nyi plan ili master-plan? Kompleksnoe i ustoichivoe razvitie territorii [Master Plan or Master Plan? Integrated and Sustainable Development of the Territory]. In: *Gradostroitel'stvo*, 2019, no. 3 (61), pp. 25–41. (In Russ., abstr. in Engl.)