

Academia. Архитектура и строительство, № 2, стр. 95–103.

Academia. Architecture and Construction, no. 2, pp. 95–103.

Исследования и теория

Научная статья

УДК 711.4

DOI: 10.22337/2077-9038-2026-2-95-103

Роль и место стратегии пространственного Развития Российской Федерации в системе стратегического планирования страны

Раев Юрий Викторович (Москва). Кандидат экономических наук, советник РААСН. Центральный научно-исследовательский и проектный институт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации; Институт Генплана Москвы. Эл. почта: RaevYV@str.mos.ru

Аннотация. В статье рассмотрена проблема развития современной методологии пространственного планирования. Систематизирован опыт правового регулирования и практики планирования пространственного развития в стране за последние полвека. На основе анализа федерального законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации выявлены основы и недостатки организации системы стратегического планирования. Определены особенности Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. В статье предложен альтернативный подход к формированию системы пространственного планирования. Обоснованы принципы, структура и преимущества альтернативной модели пространственного планирования.

Ключевые слова: территориальное планирование, стратегическое планирование, стратегия пространственного развития, пространственное развитие, система расселения, территориальная организация экономики

Для цитирования. Раев Ю.В. Роль и место стратегии пространственного развития Российской Федерации в системе стратегического планирования страны // Academia. Архитектура и строительство. 2026. № 2. С. 95–103. DOI: 10.22337/2077-9038-2026-2-95-103.

The Role and place of the Russian Federation's Spatial Development Strategy in the Country's Strategic Planning System

Raev Yurii V. (Moscow). Candidate of Sciences in Economics, Advisor of RAACS. Central Research and Design Institute of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation; Genplan Institute of Moscow. E-mail: RaevYV@str.mos.ru

Abstract. The article discusses the problem of developing a modern methodology for spatial planning. The experience of legal regulation and spatial development planning in the country over the past half-century has been systematized. Based on an analysis of federal legislation on strategic planning in the Russian Federation, the foundations and shortcomings of the strategic planning system have been identified. The features of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 have been identified. The article proposes an alternative approach to the formation of a spatial planning system. The principles, structure, and advantages of an alternative spatial planning model are substantiated.

Keywords: territorial planning, strategic planning, spatial development strategy, spatial development, settlement system, territorial organization of the economy

For citation. Raev Yu.V. The Role and place of the Russian Federation's Spatial Development Strategy in the Country's Strategic Planning System. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2026, no. 2, pp. 95–103, doi: 10.22337/2077-9038-2026-2-95-103.

Введение

В новейшей истории страны, начиная с 90-х годов прошлого века по настоящее время, система пространственного планирования была кардинально преобразована. В начале 90-х годов, исходя из методологических основ пространственного планирования, сформированных в советский период, законодательно установлена система документов пространственного планирования в Российской Федерации, в том числе Законом РФ от 14.07.1992 № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации»¹ (утратил силу в связи с принятием в 1998 г. Градостроительного кодекса Российской Федерации) и Градостроительным кодексом Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-ФЗ² (утратил силу в январе 2005 года, далее также ГрК РФ 1998).

В соответствии с ГрК РФ 1998 введена многоуровневая система градостроительного планирования, основанная на отечественной методологии пространственного планирования 1970–1980-х годов и включающая разработку следующих видов документов:

Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (далее также РФ) – градостроительные цели федеральной политики, меры господдержки, основные положения развития системы расселения, природопользования, производства, зоны, благоприятные для развития, ограничения использования территории;

консолидированные схемы градостроительного планирования территорий (или частей) двух и более субъектов РФ – меры по развитию региональных систем расселения, инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, зонирование территории;

территориальные комплексные схемы градостроительного планирования территории (или частей) субъекта РФ – основные направления совершенствования системы расселения, производства, инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, зонирование территории;

территориальные комплексные схемы градостроительного планирования территории районов и сельских округов – основные направления реализации государственной градостроительной политики, направления развития инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, зонирование территории, территории резерва;

генеральные планы поселений (генпланы) – основные направления развития поселений, зонирование территории, территории резерва.

Приведённый выше перечень и основное содержание документов градостроительного планирования, установленных

ГрК РФ 1998, в целом соответствуют типологии градостроительной документации о градостроительном планировании, определённой правовыми актами в 90-е годы, а также в начале 2000-х годов, в том числе:

Инструкцией ВСН 38-82³, утратившей силу в связи с принятием в декабре 1993 года Инструкции № РДС 30-201-93 и предусматривавшей разработку схем и проектов районной планировки крупных территориальных единиц или их частей, генпланов городских и сельских поселений;

Инструкцией № РДС 30-201-93⁴ о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации, утратившей силу в связи с принятием в октябре 2002 года СНиП 11-04-2003 и установившей следующие основные виды градостроительной документации:

- генеральная схема расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ,
- региональные схемы расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил экономических и крупных географических регионов, территориальных образований,
- схемы и проекты районной планировки территориальных образований,
- генпланы городских и сельских поселений;

Инструкцией о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации СНиП 11-04-2003⁵, признанной не подлежащей применению Приказом Минстроя России от 19.06.2018 № 354/пр⁶ и определившей основные виды документации градостроительного планирования в соответствии с ГрК РФ 1998.

Несмотря на некоторые вербальные расхождения в наименованиях видов градостроительной документации, перечисленные правовые акты содержали тождественные трактовки содержания и назначения градостроительного планирования как деятельности, обеспечивающей обоснование целей, задач, приоритетов и основных направлений организации и совершенствования расселения, территориальной организации производительных сил, формирования планировочной организации территории исходя из комплексной оценки потенциала территории, прогноза потенциальных трендов градостроительного, экологического, социально-экономического развития и обоснования территориальных приоритетов, комплексов мероприятий, направленных на решение первоочередных задач совершенствования расселения, территориальной организации производительных сил, инженерно-транспортной инфраструктуры. Документация

¹ Закон РФ от 14.07.1992 № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации» (<https://clck.ru/3TegTe>).

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-ФЗ (<https://clck.ru/3TegWW>).

³ ВСН 38-82. Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов / утв. Приказом Госгражданстроя СССР от 29.12.1982 N 379). М. : Стройиздат, 1983.

⁴ Постановление Госстроя РФ от 22.12.1993 № 18-58 «Об утверждении Инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации» (<https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-gosstroja-rf-ot-22121993-n-18-58/>).

⁵ СНиП 11-04-2003. Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации / приняты и введены в действие Постановлением Госстроя РФ от 29.10.2002 № 150). М. : Госстрой России, ГУП ЦПП, 2003.

⁶ Приказ Минстроя России от 19.06.2018 № 354/пр (<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201807130021>).

градостроительного планирования всех уровней имела пространственное содержание, включая генпланы городских и сельских поселений, представлявшие собой основной правовой документ, содержащий направления территориального развития, архитектурно-планировочную организацию территории, зоны первоочередного развития, назначение территории (функциональное, строительное), принципиальные направления совершенствования инженерно-транспортной инфраструктуры. Документация последующих уровней детализировала установки, приоритеты и основные направления территориального развития, установленные документацией вышестоящих уровней. Модель градостроительного планирования до введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 73-ФЗ (далее ГрК РФ 2004)⁷ определяла основной вид градостроительной деятельности – территориальное планирование – как целостный содержательно и иерархически взаимоувязанный процесс последовательной детализации целей, приоритетов, направлений пространственного развития территориальных образований по основным уровням регулирования – страна, регионы, муниципалитеты.

С принятием в декабре 2004 года новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительное планирование, введённое ГрК РФ 1998, было замещено территориальным планированием, которое определялось как основной вид градостроительной деятельности, обеспечивающий установление целей, задач и перечня мероприятий по развитию территорий страны, регионов, муниципальных образований. При этом документы территориального планирования сохранили суть плановых документов (цели–средства–механизмы реализации), но утратили пространственное содержание, поскольку основным предметом их разработки становится определение (условного) местоположения объектов капитального строительства федерального, регионального, местного значения.

Федеральный закон от 20.03.2011 № 41-ФЗ⁸ (далее ФЗ № 41) завершил преобразование территориального планирования, в результате которого из состава утверждаемой части документов территориального планирования (положений о территориальном планировании) были исключены цели, задачи и перечни мероприятий по развитию территорий, а территориальное планирование согласно этому лишь номинально (по названию) осталось одним из видов плановой деятельности.

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/21916>).

⁸ Федеральный закон от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/32820?ysclid=mlamure14f222953254>).

⁹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630?ysclid=mlax3hkxtn382724177>).

Возрождение пространственного планирования в последнее десятилетие связано с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁹ (далее ФЗ № 172), который установил правовые основы стратегического планирования в РФ, в том числе виды, содержание, требования к порядку подготовки и реализации документов стратегического планирования, разрабатываемых в интересах целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Объектом стратегического планирования законом определена сфера социально-экономического развития страны, регионов, муниципалитетов, а также сфер и отраслей экономики (ст. 3 ФЗ № 172). Несмотря на это, в систему документов стратегического планирования включены документы, относящиеся к другим сферам деятельности, в том числе научно-технологическому (стратегия и прогноз на уровне страны) и пространственному (стратегия на уровне страны) развитию (ст. 11 ФЗ № 172).

Согласно ФЗ № 172 процесс стратегического планирования искусственно разделён на четыре автономных вида деятельности, содержание которых определено статьёй 3 ФЗ № 172 следующим образом:

прогнозирование – разработка научно обоснованных представлений о проблемах, направлениях и результатах социально-экономического развития;

целеполагание – определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития;

планирование – разработка и реализация планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития;

программирование – разработка и реализация государственных и муниципальных программ, направленные на достижение приоритетов социально-экономического развития.

В методологическом отношении планирование как функция управления представляет собой процесс, содержащий этапы выбора целей и задач развития объекта, обоснования подходов к их решению на основе анализа проблем и потенциальных возможностей развития объекта, формирования и реализации комплекса мероприятий по достижению целей и приоритетов, то есть планирование предполагает осуществление и целеполагания, и прогнозно-аналитические разработки, и подготовку собственно плана действий. В советской методологии долгосрочного социально-экономического планирования выделялись этапы прогнозирования (основа долгосрочного планирования – Комплексная программа научно-технического прогресса на 20 лет), стратегического планирования (Основные направления экономического и социального развития на 10-15 лет), среднесрочного планирования (пятилетние планы экономического и социального развития), которые в целом формировали сбалансированный процесс народнохозяйственного планирования. В дополнение к нему осуществлялась подготовка программного разреза планов, включавшего выявление перечня программных

проблем, разработку и реализацию целевых комплексных программ, направленных на решение комплексных междисциплинарных долговременных проблем, не вписывавшихся в технологию отраслевого и регионального планирования.

В силу произвольного разделения процесса принятия плановых решений на отдельные виды деятельности (целеполагание–прогнозирование–планирование–программирование), которые в реальной практике не существуют изолированно друг от друга, система законодательно установленных ФЗ № 172 документов стратегического планирования стала гипертрофированно громоздкой, несбалансированной и оторванной как от идеологии, так и от реальной практики стратегического регулирования. ФЗ № 172 к документам стратегического планирования отнесены 34 вида документов (прогнозов, стратегий, схем, планов, программ), в том числе на федеральном уровне – 20 видов, на региональном – 9 видов, на муниципальном – 5 видов. Количество разработанных отдельных документов в 10-20 раз превышает количество их видов. Практическая реализация или хотя бы частичный учёт этих документов при принятии решений становятся невозможными в силу не только их множественности, но и взаимной несогласованности, противоречивости, отсутствия логики их взаимоувязанной подготовки и реализации, а также неопределённости системной и содержательной идентичности документов стратегического планирования.

Пространственное планирование представлено в ФЗ № 172 единственным документом федерального уровня – Стратегией пространственного развития РФ (далее также СПР). Документы территориального планирования, включённые в систему документов стратегического планирования, относятся к уровню Федерации и субъектов Федерации, исключая субъекты РФ – города федерального значения. Документы территориального планирования муниципальных образований остались за рамками системы стратегического планирования. Кроме того, в соответствии с ГрК РФ 2004 назначение и содержание документов территориального планирования всех уровней не идентично документам градостроительного планирования в версии ГрК РФ 1998, включавшей определение приоритетов, направлений территориальной организации расселения и экономики и мер по их достижению.

Согласно ФЗ № 172 (ст. 20) в составе СПР определяются предложения по совершенствованию системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетным направлениям размещения производительных сил на территории Российской Федерации. Но утверждённое Правительством РФ Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее также ПП РФ № 870), хотя и устанавливает, что СПР содержит тенденции, проблемы, цели, задачи, приоритеты, основные направления и сценарии пространственного развития, но не раскрывает, как все указанные части СПР отображают

предмет пространственного планирования – территориальную организацию расселения и размещения экономики¹⁰. В результате утверждённые СПР не имеют собственно пространственного содержания, то есть не определяют задачи, приоритеты и направления совершенствования расселения, прежде всего каркаса расселения как системы сопряжённых центров разного уровня подсистем расселения и связывающего их многоуровневого транспортно-логистического каркаса, а также приоритеты и направления территориальной организации экономики в крупных географических зонах страны, существенно различающихся потенциалами, факторами и задачами развития.

Утверждённая Правительством РФ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года¹¹ (далее также СПР 2030) характеризуется невысоким уровнем предметно-содержательной обоснованности перспектив пространственного развития, так например:

цель пространственного развития страны определена как формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики РФ, которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности (раздел V СПР 2030). Излишне аргументировать полную недостижимость этой цели в течение установленного пятилетнего периода реализации СПР 2030. Период её достижения занимает не одно десятилетие;

к приоритетам пространственного развития отнесены:

- система опорных населённых пунктов (далее также ОНП), которые формируют системы расселения разного уровня, экономику РФ; общее количество ОНП на порядок выше, чем перечень перспективных центров экономического роста в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждённый перечень ОНП включает 2160 населённых пунктов),

- основные направления развития федеральных округов РФ, Арктической зоны РФ и новых субъектов РФ, а также геостратегических территорий РФ, которые сформулированы как экстерриториальные принципы и задачи; в качестве перспективных факторов развития экономики определены:

- перспективные центры роста – ОНП, в которых реализуются крупные проекты,
- формирование экономики предложения как новый драйвер экономического роста,

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» (<http://government.ru/docs/all/103174/>).

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» (<http://government.ru/docs/all/157308/>).

– переориентация внешней торговли на восток (усиление внешнего экспортного и кооперационного потенциала с дружественными странами),

– установление в качестве макрорегионов федеральных округов РФ, Арктической зоны РФ и новых субъектов РФ,

– определение перспективных экономических специализаций регионов в виде перечней основных направлений развития федеральных округов РФ, Арктической зоны РФ и новых субъектов РФ;

реализация стратегии осуществляется в один этап по одному из двух сценариев – инерционному (сохранение тенденций или невыполнение установок стратегии) или целевому (достижение цели пространственного развития).

Экспресс-анализ новой СПР 2030 позволяет не только подтвердить вывод о полной деградации системы пространственного планирования, но и сделать вывод об отсутствии в целом документов, определяющих целевые установки и направления совершенствования системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе на федеральном, региональном и местном уровнях.

Исходя из изложенного выше, наиболее острой проблемой развития методологии и практики стратегического регулирования в настоящее время является возрождение пространственного планирования с учётом возможностей, особенностей и перспективных задач развития страны.

СПР 2030 декларирует, что ключевым механизмом реализации стратегии является территориальное планирование, обеспечивающее «синхронизацию» процессов бюджетного планирования и достижения приоритетов пространственного развития (раздел XI). Территориальное планирование действительно может конкретизировать установки СПР 2030 и осуществить их территориальную привязку на региональном и местном уровнях. Однако для достижения этого результата необходимо:

во-первых, обеспечить подготовку документа, определяющего перспективы совершенствования системы расселения и территориальной организации экономики страны (действующая стратегия пространственного развития не обеспечивает выработку пространственной политики);

во-вторых, вернуть документам территориального планирования пространственное содержание с учётом особенностей и задач современного развития экономики (в настоящее время они не только не имеют пространственного содержания, но и не являются плановыми документами).

Так называемую «синхронизацию» бюджетного планирования и развития какого-либо территориального образования территориальное планирование не может обеспечить в принципе, поскольку согласно федеральному законодательству документы территориального планирования не отнесены к необходимым сведениям для составления

проектов бюджетов (ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации)¹².

Современные методические основы совершенствования территориального планирования

Развитие идеологии территориального планирования является одной из ключевых проблем преобразования современной практики градостроительства в стране. В последние годы исследованию этой проблемы посвящено множество публикаций в профессиональных изданиях. Так, основополагающая роль и значение Градостроительной доктрины в градостроительном развитии и подходы к её формированию рассмотрены в статьях академика РААСН Г.В. Мазаева [1; 2]. Последняя редакция Градостроительной доктрины Российской Федерации была подготовлена РААСН и опубликована в 2014 году [3]. Доктрина представляет собой концепцию научно обоснованных представлений о принципах, сценариях и механизмах осуществления какой-либо деятельности, отнесённую к долговременному периоду, и поэтому она имеет характер догмы или стратегического документа, который должен на длительный период определить проблемы, тренды, цели, задачи, стратегию и политику развития в рассматриваемой сфере деятельности. Градостроительная доктрина является своего рода базисом регулирования градостроительства в долгосрочной перспективе, но вместе с тем она подлежит актуализации при изменении внутренних и внешних условий развития страны, как правило, в среднесрочном периоде с шагом более шести лет, что предопределено длительностью трендов пространственного развития и реализации мероприятий по их изменению.

Таким образом, Градостроительная доктрина имеет стратегический, индикативный и научно-аналитический характер и по назначению в стратегическом планировании может быть аналогом научно-аналитической стратегии пространственного развития. Исходя из этого следует, что Градостроительная доктрина формирует систему научно обоснованных представлений о долговременном пространственном развитии страны, на которых должна основываться подготовка проектов документов территориального планирования всех уровней, устанавливающих стратегические приоритеты, направления, политику обеспечения устойчивой пространственной организации системы расселения страны, макрорегионов, регионов, муниципалитетов.

Коллектив авторов, включающий академиков РААСН Д.О. Швидковского, С.Д. Митягина, П.П. Спирина [4; 5], определяет в качестве главного недостатка современного пространственного планирования несоответствие стратегии пространственного развития страны предмету планирования пространственной организации территории, главным содержанием которого является совершенствование системы расселения и размещения производительных сил. Академики – авторы указанной статьи, формулируют принципиально важный вывод о том, что пространственное планирование

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/12754?ysclid=mmuka5rguo707043506>)

может быть эффективным обоснованным инструментом достижения целей устойчивого сбалансированного пространственного развития страны, если федеральные документы пространственного планирования установят реальные приоритеты и направления преобразования размещения производительных сил в национальном и региональном разрезах. Предложенный в статье сценарий разработки и реализации документов пространственного планирования (включающий модель подготовки схемы реализации пространственного планирования) является конструктивным вариантом решения проблемы трансформации современной системы стратегического и территориального планирования, основанной на принципах системного подхода.

В статьях академика РААСН А.Г. Мазаева [6; 7] анализируются принципиальные подходы к установлению границ современных форм организации расселения – крупных городских агломераций. Практическое решение этой задачи, по мнению автора публикаций, не имеет однозначного решения и может осуществляться на основе различных методик. Важным принципом осуществления территориального планирования является подготовка документов территориального планирования с учётом необходимости оценки положения объекта планирования в более крупных территориальных объектах, в том числе в крупных городских агломерациях, регионах, макрорегионах. Реализация этого принципа обеспечивает планирование развития территориальных образований с учётом внешних пространственных и экономических условий, а также потенциала территории-объекта планирования для достижения синергических эффектов за счёт использования внутренних и внешних факторов роста и ускорения развития внутри- и межрегиональных рынков и экономических кластеров.

В публикациях академика РААСН П.П. Спирина [8; 9] сформулировано принципиально важное положение об утрате в последние десятилетия документами территориального планирования содержания плановых документов (они не устанавливают целей, задач, мероприятий). В целях устранения этого недостатка автор указанной статьи обоснованно предлагает обязательное включение в состав материалов, разрабатываемых при подготовке проектов документов территориального планирования, комплексной оценки территории, плана реализации, а также ориентировать территориальное планирование на обеспечение устойчивого пространственного развития территориальных образований, в том числе за счёт опережающего формирования систем инфраструктуры, создания условий для привлечения частных инвестиций. В статье также отмечается заинтересованность властных структур к подготовке стратегических документов территориального планирования и изложены требования к оптимизации разработки и легализации мастер-планов.

Вопросы рационализации системы документов территориального планирования рассмотрены в статьях членкорреспондента РААСН Л.Я. Герцберг [10; 11]. мнению автора

этих публикаций, целесообразна подготовка концептуального стратегического плана развития городов, агломераций, разрабатываемого в разных странах мира. В этом случае генеральный план приобретает статус документа реализации указанного стратегического плана. В своих статьях Л.Я. Герцберг также анализирует актуальные проблемы разработки мастер-планов муниципальных образований, городских агломераций, в том числе нелегитимность указанных документов и отсутствие каких-либо методологических подходов к обоснованию их положения и значения в установленной федеральным законодательством системе документов стратегического планирования.

Альтернативный подход

Действующим законодательством и практикой стратегического планирования определены следующие особенности планирования пространственного и территориального развития страны:

стратегическое планирование включает целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование социально-экономического развития, хотя предполагает подготовку и документов в смежных сферах деятельности, в том числе научно-технологическое, пространственное развитие (ФЗ № 172, ст. 3);

территориальное планирование направлено на установление функционального назначения территории и определение местоположения планируемых к размещению объектов соответствующего значения (ГрК РФ 2004, статья 1);

территориальное планирование частично включено в стратегическое планирование на федеральном и субъектном уровнях, при этом к документам стратегического планирования не отнесены документы территориального планирования субъектов РФ – городов федерального значения и муниципальных образований;

пространственное планирование осуществляется исключительно на федеральном уровне путём разработки стратегии пространственного развития страны;

территориальное планирование присутствует на всех уровнях регулирования – федеральном, региональном, муниципальном;

документы территориального планирования не имеют пространственного содержания и разрабатываются как документы отраслевого характера, поскольку рассматривают вопросы определения местоположения объектов в определённой сфере или отрасли развития с точностью до муниципального образования, населённого пункта, функциональной зоны (ГрК РФ 2004, ст. 10, 13.1, 14, 19, 23), например, федеральный транспорт, энергетика, региональный и межмуниципальный транспорт, объекты местного обслуживания населения);

стратегия пространственного развития определяет цели, задачи, приоритеты регионального развития страны (ФЗ № 172, ст. 3). При этом основной предмет пространственного планирования – перспективы территориальной организа-

ции расселения и экономики страны – остаются за рамками стратегии пространственного развития. В статье 20 ФЗ № 172 содержится лишь упоминание о подготовке в составе СПР предложений по совершенствованию системы расселения и направлений размещения производительных сил страны, состав которых определяет Правительство Российской Федерации. Однако утверждённое ПП РФ № 870 (п. 6) Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ не определило требования к подготовке в составе СПР предложений по совершенствованию системы расселения и направлений размещения производительных сил страны;

действующая стратегия пространственного развития разработана на среднесрочный период (5 лет и прогноз на следующее пятилетие). Целью пространственного развития страны СПР 2030 установлено формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики РФ, достижение которой возможно в долгосрочном периоде (несколько десятилетий), поскольку обеспечение сбалансированности и устойчивости пространственного развития предполагает сначала прекращение деградации и стабилизацию состояния территориальной организации расселения и экономики страны. Приоритеты пространственного развития определены СПР 2030 на экстерриториальной основе без учёта сложившихся за последние 35 лет трендов в области изменения системы расселения и размещения экономики. Акцент на развитие системы опорных населённых пунктов, перечень которых недостаточно обоснован, структурирован, а целевое состояние не установлено, и основных направлениях развития федеральных округов РФ, Арктической зоны РФ, геостратегических территорий, изложенных в терминах дискретных (несистематизированных) принципов и задач, не обеспечивает выявление приоритетных зон и направлений их развития.

Современная система стратегического планирования предметно ограничена сферой социально-экономического развития, методологически не соответствует принципам и логике планирования, основанным на теории принятия решений, системном анализе, комплексном подходе, документально не структурирована и практически не ориентирована на обеспечение устойчивого сбалансированного развития. Пространственное, территориальное планирование необходимо рассматривать как органическую часть системы стратегического планирования и базис планирования социально-экономического развития. Установленное федеральным законодательством в последние десятилетия понятие «территориальное планирование» по существу идентично пространственному или градостроительному планированию. Однако в настоящее время территориальное планирование утратило пространственное содержание и переродилось в отраслевое планирование, что явилось одной из причин происходящей последние 35 лет деградации системы расселения страны.

Какая система градостроительного планирования может быть разумной альтернативой действующей системе терри-

ториального планирования? Принцип разумности предполагает, с одной стороны, возвращение территориальному планированию имманентно присущего ему пространственного содержания, что оправдано методологически и практически, а с другой, практическую целесообразность и возможность адаптации альтернативного подхода к современным институциональным механизмам.

Определяя альтернативный подход к формированию системы территориального планирования [12; 13], целесообразно исходить из следующих принципов.

- Идентичность названия и содержания документов. Согласно ФЗ № 172 (ст. 3) целеполагание содержит определение целей, приоритетов, направлений социально-экономического развития. В рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу разрабатываются стратегии (ФЗ № 172, ст. 11). Традиционно в генеральном виде план включает не только цели, направления развития (как определены в законодательстве стратегии), но и сценарии, средства, мероприятия, механизмы их достижения. В целях устранения содержательных и семантических расхождений терминов «стратегия» и «план», установленных ФЗ № 172, альтернативный документ должен иметь идентичные название и содержание. В виду того, что стратегия в общем контексте подразумевает, что это долгосрочный план, а не только цели, приоритеты, направления, то родовым названием документа территориального планирования целесообразно считать «план», а не «стратегия».

- Соответствие содержания документа предмету деятельности. Документ пространственного планирования должен иметь пространственное содержание. Территориальное планирование в решающей мере ориентировано на определение размещения и взаимодействие объектов (населения, предприятий, организаций, инфраструктуры) или пространственное развитие.

- Всеобъемлющий характер. Обоснованность и реализуемость планов развития предполагают охват планированием всех уровней регулирования – макроуровень (страна), промежуточный (макрорегион, регион) и базовый или микроуровень (муниципалитеты).

- Адекватность временного горизонта и правового статуса документа его назначению. Документы стратегического характера априорно имеют долгосрочный горизонт и индикативный статус.

- Примат в системе планирования. Документы территориального планирования являются основополагающими для других сфер деятельности, поскольку они устанавливают условия или «рамки» развития в региональном разрезе, обеспечивающие устойчивость и сбалансированность системы расселения и территориальной организации экономики.

В соответствии с изложенной выше аксиоматикой современная модель пространственного (или территориального) планирования в агрегированном виде представляет собой следующую систему.

1. Уровень Федерации:

а) Стратегический план пространственного развития страны на период от 20 лет –

определяет общую стратегию совершенствования территориальной организации расселения и экономики, особенности в разрезе макрорегионов и приоритетных регионов, а также государственную политику пространственного развития на ближайший десятилетний период;

б) схемы пространственной организации территории макрорегионов на период 10-20 лет; макрорегионы – крупные географические части страны, например, северо-западные регионы, центральные регионы и иные –

определяют приоритеты, направления совершенствования расселения и территориальной организации экономики макрорегиона и «рамочные условия» пространственного развития (территориальной организации расселения и экономики) регионов в составе макрорегиона, а также механизмы (институциональные, правовые, организационные и иные) и этапы реализации схемы.

2. Уровень субъектов РФ (или регионов):

схемы пространственной организации территории регионов на период 10-20 лет:

определяют приоритеты, направления совершенствования расселения и территориальной организации экономики региона и «рамочные условия» пространственного развития (территориальной организации расселения и экономики) муниципальных образований в составе региона в части обеспечения достижения установок Стратегического плана пространственного развития страны и схемы пространственной организации территории макрорегиона, а также меры государственной политики пространственного развития на уровне региона, включая крупнейшие проекты, этапы реализации схемы.

3. Уровень муниципальных образований:

схемы пространственной организации территории муниципальных округов, городских округов на период 10-20 лет –

определяют направления совершенствования расселения и территориальной организации экономики муниципальных округов, городских округов, положения в части обеспечения достижения установок Стратегического плана пространственного развития страны и схемы пространственной организации территории региона, а также требования к использованию и застройке территории населённых пунктов и межселенных территорий, если предполагается их освоение, меры муниципальной политики пространственного развития на уровне муниципального образования, включая крупнейшие бюджетные и совместные с частным бизнесом проекты, этапы реализации схемы.

К преимуществам предложенного альтернативного подхода организации пространственного (территориального) планирования относится не только предметно-содержательная ориентация документов планирования на обоснование и достижение целей и приоритетов пространственной организации территории, а

также представление их в виде сбалансированной и взаимосвязанной системы. Предложенная модель пространственного планирования может стать идеологической основой для рационализации установленной системы стратегического планирования и формирования целостной логики стратегического планирования, направленной на долговременное обеспечение устойчивости развития во всех сферах деятельности.

Список источников/Reference

1. Мазаев, Г.В. Роль Градостроительной доктрины в градостроительной деятельности / Г.В. Мазаев. DOI: 10.25628/UNIIP.2024.61.2.001 // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2024. № 2 (61). С. 10–14. URL: https://academvestnik.ru/wp-content/uploads/2024/06/02_av2-2024_61.pdf (дата обращения: 21.01.2026).

Mazaev G.V. The Role of Town Planning Doctrine in Urban Planning Activities. In: *Akademicheskij Vestnik Uralniiproekt RAASN*, 2024, no. 2 (61), pp. 10–14. URL: <https://clck.ru/3Tewap> (Accessed 01/21/2026). DOI: 10.25628/UNIIP.2024.61.2.001. (In Russ., abstr. in Engl.)

2. Мазаев, Г.В. Структура Градостроительной доктрины / Г.В. Мазаев. DOI: 10.25628/UNIIP.2025.67.4.001 // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2025. № 4 (67). С. 9–13. URL: <https://clck.ru/3TewZX> (дата обращения: 21.01.2026).

Mazaev G.V. Structure of the City Planning Doctrine. In: *Akademicheskij Vestnik Uralniiproekt RAASN*, 2025, no. 4 (67), pp. 9–13. URL: <https://clck.ru/3TewZX> (дата обращения: 21.01.2026). DOI: 10.25628/UNIIP.2025.67.4.001. (In Russ., abstr. in Engl.)

3. Градостроительная доктрина Российской Федерации / Коллектив авторов, руководитель Г.В. Есаулов. М. : ЭконИнформ, 2014. 30 с. ISBN 978-5-9506-1154-4.

Esaulov G.V. (head of the team of authors). *Urban Development Doctrine of the Russian Federation*. Moscow, EkonInform Publ., 2014, 30 p. ISBN 978-5-9506-1154-4. (In Russ.)

4. Митягин С.Д. Синергия методических подходов в градостроительстве / С.Д. Митягин. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-4-76-80 // *Academia. Архитектура и строительство*. 2025. № 4. С. 76–80.

Mityagin S.D. The Synergy of Methodological Approaches in Urban Planning. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 4, pp. 76–80. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-4-76-80. (In Russ., abstr. in Engl.)

5. Швидковский, Д.О. Градостроительное развитие России: исторические особенности и закономерности пространственной организации / Д.О. Швидковский, С.Д. Митягин, П.П. Спирин. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-99-110 // *Academia. Архитектура и строительство*. 2025. № 2. С. 99–110.

Shvidkovsky D.O., Mityagin S.D., Spirin P.P. Urban Development of Russia: Historical Features and Patterns of spatial organization. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 2, pp. 99–110. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-99-110. (In Russ., abstr. in Engl.)

6. Мазаев, А.Г. Граница городской агломерации: одна или несколько? / А.Г. Мазаев. DOI: 10.25628/UNIIP.2024.62.3.007 // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2024. № 3 (62). С. 39–44. URL: https://academvestnik.ru/wp-content/uploads/2024/10/07_3-2024_62.pdf (дата обращения: 21.01.2026).
- Mazaev A.G. Is the Border of an Urban Agglomeration: One or Several? In: *Akademicheskij Vestnik Uralniiproekt RAASN*, 2024, no. 3 (62), pp. 39–44. URL: https://academvestnik.ru/wp-content/uploads/2024/10/07_3-2024_62.pdf (Accessed 01/21/2026). DOI: 10.25628/UNIIP.2024.62.3.007. (In Russ., abstr. in Engl.)
7. Мазаев, А.Г. Планировочная методика определения границ городских агломераций / А.Г. Мазаев. DOI: 10.25628/UNIIP.2024.63.4.003 // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2024. № 4 (63). С. 15–20. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=77667978> (дата обращения: 21.01.2026).
- Mazaev A.G. Planning Method of Determining the Boundaries of Urban Agglomerations? In: *Akademicheskij Vestnik Uralniiproekt RAASN*, 2024, no. 4 (63), pp. 15–20. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=77667978> (Accessed 01/21/2026). DOI: 10.25628/UNIIP.2024.63.4.003. (In Russ., abstr. in Engl.)
8. Спири́н, П.П. Трансформация российского градостроительства / П.П. Спири́н. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-1-102-110 // *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 1, pp. 102–110. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-1-102-110. (In Russ., abstr. in Engl.)
- Spirin P.P. Transformation of Russian Urban Planning. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 1, pp. 102–110. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-1-102-110. (In Russ., abstr. in Engl.)
9. Спири́н, П.П. Новый подход к структуре и составу градостроительной документации в России / П.П. Спири́н. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-119-128 // *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 2, pp. 119–128. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-119-128. (In Russ., abstr. in Engl.)
- Spirin P.P. A New Approach to the Structure and Composition of Urban Planning Documentation in Russia. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 2, pp. 119–128. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-119-128. (In Russ., abstr. in Engl.)
10. Герцберг, Л.Я. Совершенствование архитектуры документов стратегического территориального планирования в России / Л.Я. Герцберг. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-3-81-87 // *Academia. Архитектура и строительство*. 2025. № 3. С. 81–87. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-3-81-87. (In Russ., abstr. in Engl.)
- Gertsberg L.Ya. Improving the Architecture of Strategic Territorial Planning Documents in Russia. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 3, pp. 81–87. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-3-81-87. (In Russ., abstr. in Engl.)
11. Герцберг Л.Я. Интеграция мастер-планов в российское законодательство / Л.Я. Герцберг. DOI: 10.22337/2077-9038-2024-3-88-95 // *Academia. Архитектура и строительство*. 2024. № 3. С. 88–95. DOI: 10.22337/2077-9038-2024-3-88-95. (In Russ., abstr. in Engl.)
- Gertsberg L.Ya. Integration of Master Plans into Russian Legislation. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2024, no. 3, pp. 88–95. DOI: 10.22337/2077-9038-2024-3-88-95. (In Russ., abstr. in Engl.)
12. Раев, Ю.В. Методологический подход к формированию модели «сквозного» пространственного планирования / Ю.В. Раев. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-111-118 // *Academia. Архитектура и строительство*. 2025. № 2. С. 111–118. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-111-118. (In Russ., abstr. in Engl.)
- Raev Yu.V. Methodological Approach to the Formation of a Model OF "End-To-End" Spatial Planning. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 2, pp. 111–118. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-111-118. (In Russ., abstr. in Engl.)
13. Раев, Ю.В. Предпосылки формирования системы пространственного планирования территории страны / Ю.В. Раев. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-4-66-75 // *Academia. Архитектура и строительство*. 2025. № 4. С. 66–75. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-4-66-75. (In Russ., abstr. in Engl.)
- Raev Yu.V. Prerequisites for the Formation of a National Spatial Planning System. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 4, pp. 66–75. DOI: 10.22337/2077-9038-2025-4-66-75. (In Russ., abstr. in Engl.)