Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич, главный научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: buchvald@mail.ru

Становление системы стратегического планирования в Российской Федерации означает, в частности, усиление значимости пространственного или территориального «среза» управления социально-экономическими процессами. Однако действующим правовым регулированием особые задачи территориального и пространственного стратегирования четко не разграничены, что заметно осложняет практику государственного и муниципального управления. Особо негативный смысл это имеет для регионального звена государственного управления, где нет определенности в позиционировании пространственного «среза» в стратегиях социально-экономического развития субъектов Федерации. Подобная ситуация препятствует формированию эффективно действующей «вертикали» стратегического планирования, построенной на единой, непротиворечивой правовой и методологической основе.

Целью исследования является обоснование возможностей четкого разделения функций территориального и пространственного регулирования как особых направлений практики стратегического планирования, а также путей решения этой задачи в законодательной практике. Акцентируется внимание на необходимости формирования механизмов согласования национальных проектов со стратегированием пространственного развития и (или) схемами территориального планирования.

Методы исследования базируются на анализе имеющейся нормативно-правовой базы по вопросам стратегического и территориального планирования в сопоставлении с практикой подготовки документов стратегического планирования, прежде всего на уровне субъектов Российской Федерации.

Автором обосновываются пути разграничения функций территориального и пространственного планирования, выделяются специфические задачи, которые должны быть решены в практике стратегирования социально-экономического развития. Особое внимание обращено на необходимость усиления институционального аспекта пространственного стратегирования и территориального управления. Отмечается целесообразность сосредоточения правового регулирования этих управленческих процедур в одном законодательном акте — федеральном законе о стратегическом планировании.

Ключевые слова: стратегическое пространственное планирование, территориальное планирование, региональные стратегии.

Для цитирования: Бухвальд Е. М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 131—143. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.10

Legal Regulation of Strategic Spatial and Territorial Planning

E. M. BUKHVOLD, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: buchvald@mail.ru

The formation of the strategic planning system in the Russian Federation means, in particular, the strengthening of the importance of spatial or territorial "slice" of management of socio-economic processes. However, current legal regulation does not clearly delimit the specific tasks of territorial and spatial strategizing. It significantly determines the practice of state and municipal management. Of particularly negative meaning it's for the regional level of state management, where there is no definiteness in the positioning of the spatial "slice" in the strategies of social and economic development of the subjects of the Federation. It's stressed in the paper that such a situation prevents the formation of an effective "vertical" of strategic planning, built on single, non-contradictory legal and methodological basis.

The aim of the study is to substantiate the possibility of a clear functions' division of territorial and spatial regulation as special directions of strategic planning, as well as ways to solve this problem in legislative practice. Attention is focused on the need to form mechanisms for coordination of national projects with spatial development strategies and/or territorial planning schemes.

The research methods are based on the analysis of the existing legal framework on strategic and territorial planning in accordance with the practice of preparation of strategic planning documents, primarily at the level of the subjects of the Russian Federation.

The author substantiates the ways of differentiation of functions of territorial and spatial planning, identifies those specific tasks, which they must solve in the practice of socio-economic development strategies. Special attention is paid to the need to strengthen the institutional aspect of spatial strategizing and territorial management. It is also noted that it's expedient to concentrate the legal regulation of these management procedures in one legislative act — the Federal law on strategic planning.

Keywords: strategic spatial planning, territorial planning, regional strategies.

For citation: Bukhvald E. M. Legal Regulation of Strategic Spatial and Territorial Planning. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 11, pp. 131—143. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.11.10

Введение. В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) законодательно закреплено пространственное стратегирование как самостоятельное значимое направление стратегического планирования, подлежащее согласованию как «по горизонтали» с документами отраслевого планирования, так и «по вертикали» — с документами пространственного (территориального) планирования, формируемыми на региональном и муниципальном уровнях. В настоящее время также складывается необходимость согласования пространственного стратегирования с таким институтом постановки и реализации приоритетных задач хозяйственного и социального развития страны, как национальные проекты, сформированные на основе Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и страте-

гических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Пространственное и территориальное планирование в стратегическом «разрезе». Что касается федерального уровня стратегического планирования, то здесь рассматриваемый вектор плановой деятельности представлен прежде всего Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 (далее — постановление № 870) Стратегия пространственного развития является документом стратегического планирования, определяющим приоритеты, цели и задачи комплексного регионального развития Российской Федерации. Цель этого документа обозначена как поддержание устойчивости системы расселения

¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

на территории Российской Федерации и как снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий, включающем предложения о совершенствовании системы расселения и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории страны. Полагаем, что определение Стратегии пространственного развития, данное в Федеральном законе № 172-ФЗ, не является достаточно исчерпывающим, поскольку оно сужает смысл и значение данного управленческого действия до регулирования процессов расселения на территории Российской Федерации. Тем не менее утвержденную Стратегию следует расценивать как важный документ, ориентированный на обеспечение единства страны как пространства экономического развития, включая формирование условий устойчивого роста хозяйственного и социального потенциала всех регионов Российской Федерации.

Существенным достижением этого документа следует считать признание того, что эффективное пространственное стратегирование не может быть реализовано лишь как исключительная функция федерального центра, вне активного участия со стороны субфедерального управления, т. е. государственного управления субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Другими словами, не оспаривается мнение, что модель стратегического планирования в стране эффективно реализуема лишь в виде «управленческой вертикали», действующей на единой правовой и методологической основе. Правда, в окончательной редакции Федерального закона № 172-ФЗ эта «вертикаль» не представлена в целостном виде, так как положения Закона определяют стратегирование в муниципальном звене управления не в виде обязательного действия, а только в виде некоего «опциона» и только для городских округов и муниципальных районов.

Однако практика показывает, что, несмотря на такой «режим необязательности», органы местного самоуправления практически во всех регионах страны осуществляют формирование и реализацию своих социально-экономических стратегий, которые, как правило, включают и определенные разработки в области территориального «среза» своего развития. Как будет показано ниже, широкий круг проблем территориального (пространственного) развития представлен и в разрабатываемых в настоящее время стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ.

При работе над проектом закона о стратегическом планировании блок вопросов пространственного стратегирования, как и круг отражающих его документов такого планирования, подвергался постоянным модификациям с понятийных позиций. В различных статьях законопроекта термины «пространственный», «территориальный», «региональный» неоднократно менялись местами при обозначении одних и тех же социально-экономических явлений и отражающих их документов. Видимо, это и стало причиной того, что с терминологической точки зрения логически последовательная система правового закрепления этого «среза» стратегического планирования в итоге так и не сформировалась. Например, п. 26 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ определяет стратегию пространственного развития Российской Федерации как документ, закрепляющий приоритеты и практические задачи в сфере регионального развития Российской Федерации. А в п. 1 ст. 20 данного Закона эта логическая связь зафиксирована в обратном порядке. Здесь показано, что стратегия пространственного развития разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации. Отсутствие четкой понятийной определенности, разграниченности

функций характерно в настоящее время и для категорий пространственного планирования и территориального управления.

За рубежом определение термина «пространственное планирование» в качестве особого направления социально-экономической политики государства впервые появилось в Европейской хартии регионального/пространственного планирования (Торремолиноская хартия) 1983 г. Этот документ был принят на Европейской конференции министров по вопросам регионального развития. Хартия определяет пространственное (региональное) планирование (видимо, документ исходил из аналогии этих определений) в качестве инструмента управления, дающего географическую «интерпретацию» основных направлений и результатов экономической, социальной, культурной и экологической политики. Хартия трактует пространственное планирование как вид управленческой деятельности, нацеленной на достижение сбалансированного регионального развития и рациональной организации экономического пространства в соответствии с общей стратегией того или иного макрорегиона и (или) государства в целом. При этом, согласно данному документу, современная ситуация, связанная с сокращением в большинстве стран мира доли неосвоенных территорий и нарастанием общих ресурсных ограничений, еще более подчеркивает роль пространственного планирования в принятии наиболее значимых экономических решений. Роль пространственного планирования усиливается также по мере нарастания децентрализации управления в странах Европы², а также на ос-

нове активизации интеграционных процессов, выдвижения территориального звена национальных экономик как наиболее значимого «актора» международной интеграции (концепция так называемой Европы регионов)³.

Термин пространственного планирования или управления в российском научном, экспертном и управленческом обороте появился в 1980-х гг. в результате дословного перевода англоязычного термина “spatial planning”. Эту новацию можно было рассматривать как следствие востребованности национальной экономики в новых, более гибких методологических инструментах реализации модели планового руководства развитием народного хозяйства, основанных на идеях децентрализации управления, повышения роли и ответственности территориального звена экономической системы. Однако обособление пространственного планирования как элемента системы государственного управления, а пространственного развития — как объекта научных исследований, в том числе в русле традиционной ре-

вание территориального развития в Германии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2016. № 2—3. С. 110—120; Awortwi N. Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals // Gómez G. M., Knorringa P. (eds.). Local Governance, Economic Development and Institutions. London, 2016. P. 39—63; Ruano J. M., Profiroi M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe // Ruano J., Profiroi M. (eds.). The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 477—495.

³ См.: Браницкий А. Г. Будущее «Европы регионов»: регионализация и сепаратизм // Регионы мира: проблемы истории, культуры и политики / под ред. А. А. Корнилова. Н. Новгород, 2017. С. 21—27; Дергачев В. А. Европейский опыт региональной политики // Мир перемен. 2018. № 1. С. 157—171.

² См.: Абдуллаев Д. М. Опыт пространственно-территориального развития Европейского континента в контексте проектного планирования и управления // Экономические отношения. 2015. № 3. С. 50—55; Строев П. В., Решетников С. Б. Планиро-

гионалистики, не привело в полной мере к осознанию самостоятельности этих категорий научного познания и практики управления.

По мнению многих исследователей⁴, даже сейчас по основным подходам, определенным в нормативных правовых документах, по функциям целеполагания и проч. разработки в сфере пространственного развития во многом «наследуют» то, что ранее осуществлялось в рамках практики территориального планирования и управления. Особенно это характерно для субъектов Федерации, многих муниципалитетов России, где методы территориального планирования традиционно развивались более успешно, чем на федеральном уровне, и активно использовались в практике государственного и муниципального управления.

Осмысление сущности и задач территориального планирования, особенно на уровне субъектов Федерации, за последние 20 лет претерпело существенную эволюцию как в научном, так и в практическом контексте. Длительное время такое планирование, особенно в муниципальном звене управления, на практике позиционировалось как аналог или «агрегатор» всех иных плановых документов. При этом такое территориальное планирование чаще всего сосредотачивалось на решении задач, которые традиционно еще с периода экономики планового типа связывались с проблематикой размещения производительных сил в широком понимании, т. е. охватывая объекты общехозяйственной, транспортной, коммунальной, социальной и иной инфраструктуры. В связи с

этим не лишено основания мнение, что современное территориальное планирование, особенно на региональном и муниципальном уровнях, не что иное, как некая адаптация к новым экономическим условиям ранее действовавших методов регулирования пространственного размещения производительных сил в названном выше широком смысле⁵.

Первоначально в модели плановой экономики главная задача схем территориального планирования преимущественно виделась в необходимости обозначить перспективные направления территориальной локализации объектов, возводимых или реконструируемых за счет бюджетных средств. Однако последующая практика уже в годы российских реформ показала отсутствие прямой подчиненности территориального планирования принципам плановой экономики. В процессе социально-экономических преобразований обозначилась важность схем территориального планирования и для регулирования долгосрочных планов частных инвесторов, особенно если это касается планов формирования транспортной инфраструктуры региона, а также осуществления иных проектов, в том числе реализуемых на основе механизмов государственно-частного партнерства.

После перехода регионов России к разработке своих стратегий социально-экономического развития еще до принятия Федерального закона № 172-ФЗ возник вопрос о взаимодействии этих планов с региональными схемами территориального планирования. Однако четко отрегулировать это взаимодействие на основе целевого разгра-

⁴ См.: Богомолова И. В. Территориальное стратегическое планирование: от ретроспективы к перспективе // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2015. № 4. С. 42—47; Зайнуллина М. Р. Анализ подходов к территориальному планированию на современном этапе // Научные труды Центра перспективных экономических исследований. 2015. № 9. С. 17—22.

⁵ См.: Гуменюк И. С. О соотношении понятий пространственное, стратегическое и территориальное планирование в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2016. № 1. С. 37—44.

ничения их задач в полной мере не удалось. Практика управления говорила о слабом влиянии принятых стратегий на схемы территориального планирования субъектов Федерации и наоборот. Такая ситуация снижала практическую значимость стратегических документов развития региона, препятствовала эффективному использованию его территории для размещения объектов федерального, регионального и муниципального значения⁶. Современный этап практики социально-экономического стратегирования, когда оно должно согласованно реализовываться по всей вертикали власти на единой правовой и методической основе, требует дополнительных мер правового регулирования, нацеленных на преодоление отмеченных выше рассогласований процедур и документов стратегического и территориального планирования.

Пространственное и территориальное планирование: размежевание и согласование. В действующей системе правового регулирования территориальное планирование, его схемы и их место в системе государственного и муниципального управления до настоящего времени определяются Градостроительным кодексом РФ (ГсК РФ). Согласно этому документу территориальное планирование — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, для размещения объектов федерального, регионального и местного значения. Однако в ГсК РФ не дается четкое определение особой роли территориального планирования, а также его схем в стратегировании пространственного развития, как и в системе стратегического планирования в целом.

То же касается и законодательства о стратегическом планировании. Так, подп. «г» п. 4 ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ в числе федеральных документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, называет также схемы территориального планирования Российской Федерации. Характерно, что постановление Правительства РФ № 870, задающее в подп. «з» п. 6 основное содержание Стратегии пространственного развития, указывает на такую ее функцию, как «определение необходимости корректировки действующих (разработки новых) таких схем территориального планирования Российской Федерации». Однако представить, как принятая Стратегия пространственного развития — документ общего, установочного характера — может определить такую необходимость, довольно сложно. Можно констатировать, что на федеральном уровне управления логическая взаимосвязь и функциональное соотношение между Стратегией пространственного развития и названными схемами территориального планирования остаются законодательно не урегулированными.

При этом многочисленные отсылки в Федеральном законе № 172-ФЗ к ГсК РФ, как и возникшие здесь рассогласования, не случайны. В научной литературе уже отмечалось, что до принятия на федеральном уровне закона, специально регулирующего практику стратегического планирования (в том числе планирования пространственного характера), многие положения, касающиеся стратегирования пространственного развития, были включены в ГсК РФ, в котором данный круг вопросов отражен в гл. 3 «Территориальное планирование». После принятия Федерального закона № 172-ФЗ эта глава ГсК РФ была существенно скорректирована. В настоящее время ГсК РФ

⁶ См.: Иванова Т. Б., Кулаков Д. В. Территориальное планирование в системе стратегического управления регионом // Управление стратегическим развитием территорий. Саратов, 2016. С. 100—102.

(ч. 5 ст. 9) предусматривает, что подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов РФ, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов.

Это дает основания утверждать, что в системе стратегического управления схемы территориального планирования должны прежде всего использоваться как пространственная «развертка» реализации государственных (федеральных и региональных) стратегий, проектов и программ — как отраслевой, так и пространственной направленности. Однако сфера применения схем территориального планирования носит выборочный характер. В соответствии со ст. 10 ГсК РФ схемы территориального планирования Российской Федерации разрабатываются в следующих областях: федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения; оборона страны и безопасность государства; энергетика; высшее образование; здравоохранение. При этом возникает ряд вопросов. Во-первых, почему именно эти, а не другие отрасли выделены для отражения в схемах территориального планирования? Во-вторых, явно заметен феномен дублирования, поскольку многие из этих отраслей (особенно отрасли транспортной инфраструктуры) регулируются во вновь принятой Стратегии пространственного развития, а

в последнее время стали предметом Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.⁷

Взаимное «наложение» двух законодательных актов хорошо иллюстрируется также ч. 3 ст. 57¹ «Федеральная государственная информационная система территориального планирования» ГсК РФ. Эта система должна включать стратегии (программы) развития отдельных отраслей экономики, приоритетные национальные проекты, межгосударственные программы, программы социально-экономического развития субъектов РФ, планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований и проч. Однако с принятием Федерального закона № 172-ФЗ данный круг вопросов попадает в сферу действия именно этого Закона и закреплённой в нем (ст. 14) информационной системы стратегического планирования, и в частности государственного реестра документов стратегического планирования. Отсюда неизбежно впечатление, что по данному вопросу два законодательных акта, по сути, дублируют друг друга, регулируя примерно одну и ту же сферу управленческой деятельности.

Специфические функции пространственного и территориального планирования требуют четкого разграничения. В Федеральном законе № 172-ФЗ наличествует определение стратегии пространственного развития и ее места в системе стратегического планирования, хотя и не очень удачное. А вот определения сути схем территориального планирования и их особого места в стратегировании пространственного развития в Законе нет. Это касается и такой актуальной институции государственного управления, как национальные

⁷ Утв. распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.

проекты. Она не представлена раз-
вернуто ни в Федеральном законе
№ 172-ФЗ, ни в ГсК РФ. В резуль-
тате механизмы согласования этих
проектов со стратегированием про-
странственного развития и (или) со
схемами территориального плани-
рования выглядят пока весьма не-
определенно.

Предполагалось, что многие неяс-
ности в этом вопросе будут устра-
нены с принятием Стратегии про-
странственного развития Россий-
ской Федерации, которая станет
основой для более четкого разгра-
ничения специфических задач про-
странственного и территориального
планирования, в том числе на ре-
гиональном и муниципальном уров-
нях управления, а также для пози-
ционирования пространственной
компоненты национальных проек-
тов. Однако этого не произошло, все
«утонуло» в самых общих опреде-
лениях. Стратегия, как констатиро-
вано в ней, представляет собой до-
кумент стратегического планирова-
ния, разрабатываемый в рамках це-
леполагания по территориальному
принципу. Согласно документу про-
странственное развитие — это со-
вершенствование системы расселе-
ния и территориальной организа-
ции экономики, в том числе за счет
проведения эффективной государ-
ственной политики регионального
развития. Получается некая «за-
кольцованная» система определе-
ний. Вот почему можно констатиро-
вать, что итоговая версия Стратегии
пространственного развития харак-
теризуется отсутствием четкой раз-
граниченности и логической после-
довательности содержащихся в ней
понятий «пространственное разви-
тие», «территориальная организа-
ция», «территориальное планирова-
ние», «территориальное развитие» и
проч.⁸

**Региональные аспекты терри-
ториального и пространственного
планирования.** Для современной
практики государственного и му-
ниципального управления важно
не только четкое разграничение и
взаимодействие процедур простран-
ственного и территориального пла-
нирования, но и то, насколько кор-
ректно это разграничение и взаи-
модействие реализуются на всех
уровнях публичной власти. Феде-
ральный закон № 172-ФЗ в дей-
ствующем виде полного решения
этой задачи не обеспечивает. За-
крепляя самостоятельное значение
особого — пространственного —
«среза» стратегического планирова-
ния на федеральном уровне, а также
его документальное оформление в
виде Стратегии пространственного
развития (ч. 3 ст. 11 и ст. 20 Феде-
рального закона № 172-ФЗ), Закон
не распространяет это положение на
региональный уровень. Простран-
ственный аспект стратегического
планирования в этом звене управ-
ления реализуется только в виде
подготовки такого документа, как
«схема территориального планиро-
вания субъекта Российской Федера-
ции» или как аналогичный документ
для нескольких субъектов Федера-
ции (ч. 4 ст. 11 Федерального закона
№ 172-ФЗ).

В результате имеет место рассо-
гласование основных «линий» в ра-
мках вертикали стратегического пла-
нирования. На федеральном уровне
рассматриваемый «срез» стратеги-
ческого планирования формально
представлен двумя видами доку-
ментов (стратегия пространствен-
ного развития и схемы территори-
ального планирования), а на регио-
нальном — только одним (схемы).
По сути, аналогичное разграни-
чение должно было бы осуществ-
ляться и на уровне субъектов Феде-
рации. Другими словами, явная под-
мена пространственной компоненты
социально-экономического страте-
гирования на уровне субъектов РФ
схемами территориального плани-

⁸ См.: Сайгафаров А. А. Нормативно-пра-
вовая основа территориального планиро-
вания в РФ // Novainfo.ru. 2016. Т. 2. № 42.
С. 153—157.

рования, как это имеет место в действующей редакции Федерального закона № 172-ФЗ, представляется лишней достаточных оснований.

Отсутствие четкого функционального разграничения и взаимодействия стратегического и территориального планирования на региональном и муниципальном уровнях остается существенным препятствием к эффективному стратегированию социально-экономического развития территорий на долговременной основе. Последовательность и соподчиненность практики и документального оформления стратегического и территориального планирования на региональном уровне нуждаются в более совершенном нормативно-правовом регулировании. Решением этой проблемы могло бы стать введение в Федеральный закон № 172-ФЗ положения о стратегии пространственного развития в качестве одного из обязательных документов стратегического планирования в субъектах РФ. Этой стратегии должна быть вменена функция служить основой схем территориального планирования в регионе.

При этом целевая направленность федеральной и региональных стратегий пространственного развития должна в большей мере ориентироваться на формирование необходимых условий единства экономического пространства Российской Федерации, на регулирование долговременных тенденций регионального развития. Это включает и задачу регулирования трендов экономической дифференциации субъектов Федерации и муниципальных образований. Практика пространственного стратегирования должна включать также пути решения проблем оптимизации поселенческой структуры; развития малых и моногородов; регулирования агломерационных процессов, снятия инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий. Важной составляющей пространственного регулирования

и региональной политики как ее основного инструмента выступает разработка особых режимов и методов государственной поддержки кризисно-депрессивных регионов и муниципальных образований. Именно стратегии пространственного развития субъектов РФ в наибольшей мере призваны формировать институциональные основы государственной региональной политики, включая широкое использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Анализ имеющихся стратегических документов субъектов Федерации показывает, что они во многом включают также пространственный «срез» их социально-экономического развития. Это де-факто создает определенную логическую последовательность управления пространственным развитием на местах, в рамках которой схемы территориального планирования в регионах как бы переходят в статус документов вспомогательного, преимущественно технического, характера. Однако в большинстве региональных стратегий «пространственный блок» все же пока представлен сжато, что чаще всего не позволяет этим документам в полной мере служить конкретной основой схем территориального планирования в регионе и его муниципальных образованиях.

Например, в доработанном варианте проекта Стратегии социально-экономического развития Новгородской области до 2025 г.⁹ представлен раздел «Основные направления пространственного развития Новгородской области», который, хотя и в самом общем виде, фиксирует основные задачи субъекта Федерации в данном направлении. Это комплекс-

⁹ URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/7066dc73-ac57-4566-8cfa-298169162321/20193001NO.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7066dc73-ac57-4566-8cfa-298169162321>.

ное инфраструктурное обеспечение экономики муниципальных образований; создание условий для развития эффективных специализаций муниципальных образований; разработка специальных условий для территорий, имеющих повышенные риски снижения потенциала своего экономического потенциала, в том числе за счет усиления финансовой поддержки этих территорий; создание «зон» опережающего социально-экономического развития; формирование и обучение команд для управления проектами развития таких территорий. Сюда также следует отнести управление движением населения в отдельных малых и средних городах, сельских населенных пунктах; оптимизацию сети социальных учреждений.

В доработанном варианте проекта Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 г.¹⁰ также представлен раздел «Пространственное развитие». Здесь акцент сделан на формировании промышленных узлов на территории региона, развитии агломерационных процессов и связей, создании зон экономического развития и индустриальных парков. Задачей пространственного развития территории здесь, в частности, является выравнивание уровней жизни городского и сельского населения.

В доработанном варианте Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 г.¹¹ констатируется наличие проблемы несбалансированности территориального развития (область относится к числу регионов России с наиболее

высоким уровнем территориальной концентрации экономической активности). Проблемы и перспективы территориального развития региона представлены в документе максимально широко. Важное место здесь занимают вопросы регулирования агломерационных процессов, экономического районирования территории региона с выделением зон, характеризующихся различной степенью интенсивности хозяйственной деятельности, преимущественной экономической специализацией и проч.

Анализ региональных документов стратегического планирования показывает, что идея пространственного стратегирования на уровне субъектов Федерации, а также в системе местного самоуправления, не получившая четкого регулирования в Федеральном законе № 172-ФЗ, на местах интерпретируется различно. Причем чаще всего это планирование осуществляется исходя из аналогии пространственного и территориального развития. С учетом широкого участия субъектов Федерации в реализации национальных проектов, формирования ими системы «своих» региональных проектов на местах складывается ситуация, при которой невозможна подготовка экономически и социально значимой стратегии региона вне обращения к проблемам внутрирегионального пространственного развития в самом широком контексте.

Это говорит о том, что существенным недостатком практики территориального планирования в субъектах Федерации сегодня выступает не только ее несогласованность со стратегированием пространственного развития экономики регионов. Существующие схемы территориального планирования в регионах характеризуются подходом с позиции размещения производительных сил и использования особого «территориального ресурса», а именно: определения того, что и где надо построить, как организовать зем-

¹⁰ URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/77bd8d9b-e17e-44bd-9c50bbfbde27e044/07032019to.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=77bd8d9b-e17e-44bd-9c50-bbfbde27e044>.

¹¹ URL: <http://economy.gov.ru/miner/activity/sections/strategterplanning/komplstplanning/stsubject/straterupdate/2019160102>.

лепользование и проч. Однако при этом вне практики стратегического планирования остаются такие важные вопросы социально-экономического развития территорий, как их зонирование (типизация); регулирование агломерационных процессов; формирование кластеров и различных зон и иных региональных институтов развития; преодоление различий в социально-экономическом развитии отдельных территорий региона; оказание (совместно с федеральным центром) целевой поддержки малым и моногородам субъекта Федерации.

В схемах (планах) территориального развития субъектов Федерации, как правило, не рассматриваются вопросы, касающиеся экономических, институциональных и организационных основ инвестиционной деятельности в экономике регионов, включая и привлечение средств частных инвесторов. Между тем в современных условиях говорить о сколько-нибудь полной насыщенности территорий, прежде всего объектами инфраструктурного характера, только за счет бюджетных средств невозможно. В связи с этим схемы территориального и (или) пространственного планирования, особенно по таким сферам экономической деятельности, как автомобильный и иной транспорт, образование, здравоохранение, социально-культурное обслуживание и проч., по сути, неизбежно становятся и пространственными схемами реализации инвестиционных проектов на началах государственно-частного партнерства. Подобная практика особенно характерна для реализации на местах целей, намеченных в системе национальных проектов России. Эти вопросы находятся вне рамок территориального планирования в регионах, но и не попадают в «орбиту» пространственного стратегирования, так как формально на уровне субъектов Федерации в обособленном виде его просто не существует.

Заключение. Проведенное исследование дает основания говорить о целесообразности переноса регулятивных положений по территориальному планированию, которое по содержанию выходит далеко за рамки градостроительной деятельности, в законодательство по стратегическому планированию с одновременным разграничением содержательной стороны и целевого назначения этих управленческих процедур. По нашему мнению, целевая направленность схем (планов) территориального планирования должна преимущественно тяготеть к методологически хорошо разработанной проблематике размещения производительных сил, соответственно, на федеральном уровне (объекты федерального значения), на уровне субъектов Федерации (объекты регионального значения) и на уровне муниципалитетов (объекты местного значения).

Круг вопросов территориального развития, регулируемых ныне ГсК РФ, должен быть уточнен и, видимо, несколько сужен за счет передачи части этих функций регулирования иным документам стратегического планирования. Но при этом в ГсК РФ необходимо включить положения, указывающие на то, по каким параметрам и процедурам территориальное планирование именно как планирование градостроительной деятельности (а не развития территорий вообще) должно согласовываться с пространственным «срезовом» стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации или с их специальными документами по пространственному стратегированию, если таковые будут установлены законом.

Если территориальное планирование на деле остается обязательным для органов местного самоуправления, то должна быть установлена и обязательность разработки стратегий социально-экономического развития муниципалитетов, хотя бы на уровне муниципальных районов и

городских округов. Иным решением могло бы стать законодательное закрепление возможности для муниципальных образований, обладающих ограниченным финансовым и кадровым потенциалом, разрабатывать единый документ, сочетающий элементы стратегического и территориального планирования, поскольку именно такая практика как раз и характерна сейчас де-факто для плановых разработок, которые инициативно готовятся в этом звене управления. В итоге законодательство закрепит модель управления, основанную на формировании двух взаимосвязанных вертикалей стратегирования социально-экономического развития территорий: вертикали стратегирования пространственного развития и вертикали схем территориального планирования.

Стратегический документ, определяющий базовые тренды пространственного развития субъекта Федерации, также должен обеспечить достаточную степень согласованности региональных и муниципальных стратегий, их нацеленность на достижение общегосударственных приоритетов. Прогрессивным трендом стратегий пространственного развития субъектов Федера-

ции должна стать практика территориального зонирования, выделения наиболее перспективных зон и точек роста экономики региона, а также путей их разносторонней поддержки. Такой документ в том числе должен ориентироваться на продвижение программ и проектов, затрагивающих территории нескольких муниципальных образований, а также способствовать широкому использованию различных форм межмуниципального сотрудничества.

Применительно к территориально крупным субъектам Федерации законодательно должна быть закреплена возможность разработки стратегий и, главное, планов (схем) территориального развития для части территории субъекта Федерации. В частности, это необходимо для создания механизмов долгосрочного системного планирования в рамках городских агломераций, различных зон и территорий опережающего развития. Одновременно должна быть закреплена возможность разработки единых документов стратегического и территориального планирования для нескольких регионов (в том числе в пределах макрорегионов), образующих тесно взаимосвязанный хозяйственный, социальный и транспортный комплекс.

Библиографический список

Awortwi N. Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals // Gómez G. M., Knorringa P. (eds.). *Local Governance, Economic Development and Institutions*. London, 2016.

Ruano J. M., Profiroiu M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe // Ruano J., Profiroiu M. (eds.). *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.

Абдуллаев Д. М. Опыт пространственно-территориального развития Европейского континента в контексте проектного планирования и управления // *Экономические отношения*. 2015. № 3.

Богомолова И. В. Территориальное стратегическое планирование: от ретроспективы к перспективе // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2015. № 4.

Браницкий А. Г. Будущее «Европы регионов»: регионализация и сепаратизм // *Регионы мира: проблемы истории, культуры и политики* / под ред. А. А. Корнилова. Н. Новгород, 2017.

Гуменюк И. С. О соотношении понятий пространственное, стратегическое и территориальное планирование в Российской Федерации // *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки*. 2016. № 1.

Дергачев В. А. Европейский опыт региональной политики // *Мир перемен*. 2018. № 1.

Зайнуллина М. Р. Анализ подходов к территориальному планированию на современном этапе // *Научные труды Центра перспективных экономических исследований*. 2015. № 9.

Иванова Т. Б., Кулаков Д. В. Территориальное планирование в системе стратегического управления регионом // Управление стратегическим развитием территорий. Саратов, 2016.

Сайгафаров А. А. Нормативно-правовая основа территориального планирования в РФ // Novainfo.ru. 2016. Т. 2. № 42.

Строев П. В., Решетников С. Б. Планирование территориального развития в Германии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2016. № 2—3.

References

Abdullaev D. M. Experience of spatial and territorial development of the European continent in the context of project planning and management. *Ekonomicheskie otnosheniya*, 2015, no. 3, pp. 50—55. (In Russ.)

Awortwi N. Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals. In Gómez G. M., Knorrninga P. (eds.). *Local Governance, Economic Development and Institutions*. London, 2016. Pp. 39—63.

Bogomolova I. V. Territorial strategic planning: from retrospective to perspective. *Menedzhment i biznes-administririrovanie*, 2015, no. 4, pp. 42—47. (In Russ.)

Branitskiy A. G. The future of “Europe of regions”: regionalization and separatism. *Regions of the world: problems of history, culture and politics*. Ed. by A. A. Kornilov. Nizhny Novgorod, 2017. Pp. 21—27. (In Russ.)

Dergachev V. A. The European experience of regional policy. *Mir peremen*, 2018, no. 1, pp. 157—171. (In Russ.)

Gumenyuk I. S. On the correlation of the concepts of spatial, strategic and territorial planning in the Russian Federation. *Vestnik Baltiyskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Estestvennye i meditsinskie nauki*, 2016, no. 1, pp. 37—44. (In Russ.)

Ivanova T. B., Kulakov D. V. Territorial planning in the system of strategic management of the region. *Management of strategic development of territories*. Saratov, 2016. Pp. 100—102. (In Russ.)

Ruano J. M., Profiroiu M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe. In Ruano J., Profiroiu M. (eds.). *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. Pp. 477—495.

Saygafarov A. A. Legal framework of territorial planning in the Russian Federation. *Novainfo.ru*, 2016, vol. 2, no. 42, pp. 153—157. (In Russ.)

Stroev P. V., Reshetnikov S. B. Planning of the spatial development of Germany. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya*, 2016, no. 2—3, pp. 110—120. (In Russ.)

Zaynullina M. R. Analysis of present stage approaches to territorial planning. *Nauchnye trudy Tsentra perspektivnykh ekonomicheskikh issledovaniy*, 2015, no. 9, pp. 17—22. (In Russ.)