

УДК 332:378:005

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ**Тишкина Т.М.***Национальный исследовательский Мордовский государственный университет,
Саранск, e-mail: tishkina-tm@list.ru*

Статья посвящена вопросам формирования стратегии пространственного развития в российских муниципальных образованиях. Стратегическое планирование в сфере пространственного развития значимо для муниципалитета, так как действия местной власти будут направлены не только на решение частных задач освоения муниципальных территорий, но и на постановку целей, призванных обеспечить устойчивое пространственное развитие и укрепление конкурентных преимуществ муниципального образования. Однако единого подхода к формированию модели стратегического пространственного планирования на муниципальном уровне в России пока нет. Не определено место пространственной стратегии в документах как стратегического планирования, так и территориального. В статье внимание уделено исследованию согласованности и встраиванию стратегии пространственного развития в систему стратегического планирования муниципалитета. Выявлены особенности и риски данного процесса. Предложена структура пространственной стратегии, с рассмотрением предпочтений, требований и особенностей построения ее элементов с учетом сложившейся муниципальной практики стратегирования. Отражены аспекты координации муниципальных стратегических приоритетов пространственного развития в системе регионального планирования с целью повышения результативности принимаемых решений на обоих уровнях управления. Определена важность использования пространственной стратегии в развитии межмуниципального взаимодействия.

Ключевые слова: муниципальное образование, документ, стратегия, пространственное развитие, стратегическое планирование

**STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF MUNICIPAL DISTRICT:
TOPICAL ISSUES OF FORMATION****Tishkina T.M.***National Research Mordovia State University, Saransk, e-mail: tishkina-tm@list.ru*

The article is devoted to the formation of a strategy for spatial development in Russian municipalities. Strategic planning in the field of spatial development is significant for the municipality, since the actions of local authorities will be aimed not only at solving particular problems of the development of municipal territories, but also at setting goals designed to ensure sustainable spatial development and strengthening the competitive advantages of the municipality. However, there is still no unified approach to the formation of a model of strategic spatial planning at the municipal level in Russia. The place of the spatial strategy in the documents of both strategic planning and territorial planning has not been determined. The article focuses on the study of the consistency and embedding of the spatial development strategy in the strategic planning system of the municipality. The features and risks of this process are identified. The structure of the spatial strategy is proposed, with consideration of the preferences, requirements and features of constructing its elements, taking into account the existing municipal practice of strategizing. The aspects of coordination of municipal strategic priorities of spatial development in the system of regional planning are reflected in order to increase the effectiveness of decisions made at both levels of management. The importance of using a spatial strategy in the development of inter-municipal interaction is determined.

Keywords: municipality, document, strategy, spatial development, strategic planning

Стратегия пространственного развития является обязательным документом стратегического планирования на федеральном уровне [1]. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования разрабатывают подобные стратегии по собственному усмотрению. Отсутствие методических рекомендаций и наработанной практики в этом секторе планирования фактически исключают документы территориального планирования из процесса стратегирования на муниципальном уровне. Таким образом, стратегическое видение развития муниципалитета ограничивается рамками социально-экономического и бюджетного планирования. За пределами стратегического поля деятельности оказываются учет

пространственного зонирования, особенности размещения всевозможных объектов и хозяйствующих субъектов на муниципальных территориях. Это недопустимо, поскольку устойчивое развитие муниципалитетов напрямую зависит от оптимальности использования и организации жизненного пространства.

Цель исследования: определение особенностей и подходов к разработке стратегии пространственного развития муниципального образования.

Материалы и методы исследования

Материалами для проведения исследования выступили нормативные документы, аналитические статьи, методические

рекомендации. В ходе исследования были использованы системный и абстрактно-логический методы, а также метод документального анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

Стратегические аспекты пространственного развития фрагментарно представлены в документах стратегического планирования, а современные муниципальные документы территориального планирования в основном регламентируют вопросы землепользования. Они не рассматривают территорию как единый объект управления в границах административно-территориального образования в увязке с регионом и соседними муниципальными образованиями, являясь по своей сути отраслевыми документами землепользования и застройки, но не целевыми документами территориального исполнения стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Очевидна необходимость оптимального согласования указанных документов.

В ст. 9 п. 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации [2] определено, что содержание генеральных планов, схем территориального планирования муниципальных территорий определяется на основании стратегии или комплексной программы социально-экономического развития территории. Как следствие, трансформации будут подвержены пространственная организация, сложившиеся функциональные зоны, инфраструктура, система расселения, ландшафт и другие особенности территории.

Как показывает практика, пространственные аспекты развития в сложившейся ситуации отражаются либо в отдельном документе – стратегии, концепции, мастер-плане, который является переходным или промежуточным по отношению к документам стратегического и территориального планирования муниципального образования [3], либо приоритеты пространственного развития выступают как структурная составляющая, отдельный блок стратегии социально-экономического развития муниципалитета. При этом оба подхода к решению проблемы увязки стратегий и документов территориального развития муниципалитета имеют свои особенности исполнения, в том числе риски.

При создании отдельного документа одним из ключевых спорных моментов является взаимосвязь (согласование) подготовки документов стратегического и территориального планирования в общем пакете стратегических документов. Логически

представляются возможными следующие варианты разработки:

– последовательно. В пространственной стратегии цели и задачи стратегии социально-экономического развития муниципалитета преломляются через призму пространственной организации обустройства территории [4]. Этот вариант полностью соответствует положениям существующего федерального законодательства, согласно которым стратегические приоритеты социально-экономического развития являются первичными по отношению к пространственным, а сама стратегия относится к документам второго порядка, которые разрабатываются по отраслевому и территориальному принципу [5];

– параллельно. При параллельной разработке документа пространственного развития возможно возникновение проблем синхронизации его с документами стратегического планирования и действующими документами территориального планирования (генеральный план, схема территориального планирования). Кроме того, появляются риски потери преемственности, идеологии/видения разными разработчиками результатов управления территорией на всех этапах разработки указанных документов. Считаем, что в целом данный подход является труднореализуемым в действующем правовом поле стратегирования и градостроительной деятельности на муниципальном уровне;

– автономно. Стратегия пространственного развития формируется самостоятельно, вне стратегических приоритетов развития муниципального образования. Данный вариант, следует признать, нерационален. В этом случае документ пространственного планирования теряет: комплексность решения вопросов развития территории, превращаясь в инструмент регулирования землепользования и застройки; возможность оценить результативность и последствия реализации управленческих решений.

Второй подход, когда пространственная стратегия развития является структурным элементом стратегии социально-экономического развития, представляется оптимальным и реальным (в сложившихся условиях) в связи с тем, что в отдельных случаях документы территориального планирования на муниципальном уровне могут не разрабатываться (п. 6 ст. 18 Градостроительного кодекса России). К особенностям его осуществления следует отнести следующее: муниципалитет должен быть готов к изменению алгоритма, правил, методического сопровождения формирования стратегии социально-экономического развития;

местная власть столкнется с необходимостью пересмотра стоимости и сроков разработки основного документа стратегического планирования; потребуется приглашение дополнительных специалистов, экспертов в области географии, градостроительства, урбанистики и др.

Формирование стратегии пространственного развития муниципального образования представляется в комплексном ключе: в ней должны быть взаимоувязаны направления социальной, экономической, экологической и пространственной ориентации территориального развития. Учитывая, что в современной практике стратегического пространственного планирования пока нет методических рекомендаций по разработке муниципальных документов пространственного развития, предположим, что структура пространственной стратегии идентична стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Исходя из этого структура как пространственной стратегии, так и блока пространственного развития, включенного в стратегию социально-экономического развития, может содержать следующие обязательные элементы.

1. Комплексный анализ природно-ресурсного и социально-экономического потенциала муниципального образования; ключевых позитивных и негативных тенденций и проблем пространственного развития (например, дисбаланс в обеспеченности объектами и услугами инфраструктуры на территории муниципального образования); проблемных зон; ограничений для планировки муниципальной территории; рисков природного и техногенного характера (в том числе их пространственная локализация), оценка вероятности их возникновения и возможностей по ограничению. Обязательным элементом в аналитическом разделе должно стать исследование основных и обеспечивающих факторов формирования и развития межмуниципального сотрудничества и городских агломераций, межмуниципальных сравнений. Для сопоставления необходимо выбирать муниципальные образования, сходные по определенным параметрам либо выступающие как конкуренты анализируемому.

2. Целеполагание: выработка главной цели, связанной с целью социально-экономического развития, задач, основных направлений и определение целевых показателей пространственного развития. Современные целевые установки в стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований направлены на обеспечение их устойчивого развития

на основе повышения качества жизни. Цель обширна, достаточно абстрактна. Конкретизировать ее возможно через призму пространственных параметров развития муниципалитета. Тогда в территориальном планировании ключевой целью должно являться формирование или реализация конкурентных преимуществ уникальных особенностей пространства муниципальных образований.

В контексте пространственного развития требует внимания реализация цели по обеспечению открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов, входящей в перечень целей в области устойчивого развития мирового сообщества.

3. Сценарирование: формирование альтернативных вариаций сценариев пространственного развития муниципального образования (интенсивное или экстенсивное освоение территории, «укрупнение» или «сжатие» и т.п.), способных обеспечить достижение целей социально-экономического и пространственного развития, опираясь на имеющийся потенциал территории, сложившиеся или формируемые функциональные зоны с разработанным механизмом реализации приоритетных проектов, а также выбор и обоснование приоритетного сценария пространственного развития. Сценарный блок должен быть представлен: многовариантными сценариями пространственного развития муниципального образования (например, упор на компактность или расширение, усиление центричности или полицентричности) [5]; критериями (расчетами) по определению целевого (приоритетного, базового) сценария с технико-экономическим обоснованием; описание трансформации пространства муниципального образования в зависимости от реализации разных сценариев его развития.

4. Показатели для мониторинга и оценки результативности реализации стратегических решений в области пространственного развития муниципального образования, характеризующие условия желаемого/нормативного пространственного изменения, в том числе по отдельным функциональным зонам [6].

Система показателей, характеризующих пространственное развитие муниципальных территорий, может быть представлена в нескольких вариантах. Тактические показатели, необходимые для оценки реализации конкретных проектов/мероприятий, должны найти отражение в документах территориального планирования. Это ряд интегральных показателей, включающих в соответствии с особенностями террито-

рии основные факторы развития, ранжированные по значимости влияния, или развернутый перечень показателей, описывающих сложившиеся каркасы (экономический, социальный, экологический) территории муниципального образования [7]. Если наряду с документами территориального планирования муниципалитетов, будет разрабатываться стратегический документ пространственного развития, приоритетное значение будут иметь стратегические показатели, представленные в нескольких значениях. Как минимум, в двух – в исходном, то есть до реализации стратегических решений, и конечном, или целевом, значении, как результат достижения цели (решения задачи), при котором цель будет признана достигнутой (задача – решенной). В связи с тем, что реализация стратегии разбивается на этапы, а мониторинг ее исполнения должен вестись ежегодно, целесообразно также рассчитать промежуточные конечные (целые) значения индикаторов [8].

5. Картографический материал, наглядно отображающий предыдущие элементы стратегического документа. Для повышения качества стратегии социально-экономического развития целесообразно включить в ее состав картографические материалы. Несмотря на то, что документы территориального планирования, в частности генеральный план (п. 3 ст. 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации) содержат в обязательном порядке определенные типы карт, наличие графической информации в стратегическом социально-экономическом документе сделает его понятнее для исполнителей. Такого рода информация, включенная в стратегию, будет способствовать:

- наглядности и более точному восприятию статистических данных: например, показатели, характеризующие общую плотность населения, коэффициент его распределения по территории, и другие на карте муниципального образования будут выглядеть намного убедительнее, нежели в таблице;

- выявлению на территории проблемных зон, точному представлению о наличии диспропорций в ее развитии, возможных точек роста [9] (карты могут быть использованы в процессе диагностики каркаса территории, а также служить основой для определения плановых идей, мероприятий);

- определению направлений инвестирования как для местной власти, так и для потенциальных инвесторов, локализации инвестиционных площадок на местности;

- обозначению схематически всех мероприятий, запланированных в стратегии социально-экономического развития.

Все это в совокупности увеличивает прозрачность принимаемых стратегических решений, вызывает доверие и поддержку ключевых исполнителей, как следствие, повышает результативность и эффективность реализации стратегии социально-экономического развития.

Включая в социально-экономическую стратегию муниципального образования блок пространственного развития, необходимо учитывать, что и в региональной стратегии эти аспекты так или иначе находят отражение или как минимум не противоречат ее основным положениям. Согласованность двух стратегий должна проявляться в следующем. В случае присутствия в стратегии социально-экономического развития региона положений, непосредственно относящихся к конкретному муниципальному образованию (например, инфраструктурный проект, касающийся объектов капитальных вложений, расположенных на территории данного муниципалитета), они обязательно должны быть прописаны в системе основных мероприятий муниципальной стратегии. С другой стороны, значения целевых показателей как социально-экономического, так и пространственного развития региона и муниципального образования не должны противоречить друг другу. Это не значит, что они должны полностью совпадать, но расхождения по целевому значению или темпу изменения показателей должны быть обоснованы. Например, если при реализации флагманского инфраструктурного проекта муниципальный район или город может установить более высокий уровень плотности путей сообщения, чем регион в целом.

Координация муниципального стратегического территориального планирования должна осуществляться и с соседними муниципальными образованиями, минимум на уровне стратегии (а желательно, включая план мероприятий по ее реализации). Высокая актуальность такой координации присуща муниципальным образованиям, которые составляют территорию агломерации. Предполагается, что в стратегиях двух муниципальных образований должны быть прописаны совместные подцели, задачи, мероприятия и проекты межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Совместная, согласованная реализация стратегии пространственного развития может быть проведена городом и муниципальными образованиями, входящими в пригородную зону. Данный вариант меж-

муниципального взаимодействия не ограничен законодательством и в современной практике применяется достаточно часто. С целью подобного взаимодействия муниципальные образования двояко выстраивают процесс разработки и согласования совместных документов. В первом случае это может быть только принятие и утверждение уже разработанного одним из участников сотрудничества проекта готовой стратегии (проекта). Во втором разработка совместного документа стратегического территориального планирования может осуществляться представителями двух муниципалитетов в рамках рабочих групп или других технологий проведения стратегических сессий. Периодическая актуализация стратегических документов может быть проведена по аналогичным алгоритмам.

Заключение

В Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определено место и значение стратегии пространственного развития в системе стратегического планирования на национальном уровне, которая призвана обеспечить пространственное соотнесение мероприятий социально-экономического развития, взаимосвязь и согласование документов стратегического и территориального планирования. Важно документальное закрепление пространственных преобразований и в муниципальных образованиях. Перед органами власти всех уровней стоит задача формализации процесса разработки и содержательного наполнения пространственных стратегий развития муниципальных образований. При этом в небольших муниципалитетах нет необходимости в разработке отдельного стратегического документа пространственного

развития, в этом случае пространственные характеристики предполагаемых трансформаций достаточно раскрыть в рамках стратегии социально-экономического развития [10].

Список литературы

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 03.09.2020).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12138258/> (дата обращения: 03.09.2020).
3. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 184–204.
4. Вильнер М. О планировочной структуре территории России. [Электронный ресурс]. URL: <https://urtmag.ru/public/677> (дата обращения: 03.09.2020).
5. Антипин И.А., Казакова Н.В. Концептуальные основы разработки стратегии пространственного развития в муниципальном образовании // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 8. С. 1011–1026.
6. Лебединская Г.А. О необходимых показателях пространственного развития Российской Федерации и ее субъектов // Academia. 2013. № 1. С. 66–73.
7. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 19 апреля 2013 г. № 169 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499017648> (дата обращения: 03.09.2020).
8. Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_strategiyam_12.18.pdf (дата обращения: 03.09.2020).
9. Харченко К.В. Технология пространственной локализации стратегии развития города // Муниципальная власть. 2009. № 6. С. 75–79.
10. Суворова А.В. Пространственное развитие муниципалитета как элемент системы стратегического планирования // Актуальные вопросы экономики и социологии / Под ред. О.В. Тарасовой. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2018. С. 53–57.