

УДК 711

**Митягин Сергей Дмитриевич** (Санкт-Петербург). Академик РААСН. Научно-исследовательский институт перспективного градостроительства (197342, Санкт-Петербург, наб. Черной речки, д. 41, кор. 2, литер Б. НИИ ПГ).

**Спирин Павел Павлович** (Санкт-Петербург). Научно-исследовательский институт перспективного градостроительства (197342, Санкт-Петербург, наб. Черной речки, д. 41, кор. 2, литер Б. НИИ ПГ).

**Гаевская Злата Анатольевна** (Санкт-Петербург). Высшая школа промышленно-гражданского и дорожного строительства Инженерно-строительного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого (195251, Санкт-Петербург, Политехническая ул., 29. СПбПУ).

**Mityagin Sergei D** (St. Petersburg) Academician of RAACS. Scientific Research Institute of Perspective Urban Development (41/2B, Chernoy rechki emb., St. Petersburg, 197342. NII PG).

**Spirin Pavel P.** Scientific Research Institute of Perspective Urban Development (41/2B, Chernoy rechki emb., St. Petersburg, 197342. NII PG).

**Gaevskaya Zlata A.** (St. Petersburg). Higher School of Industrial, Civil and Road Construction of the Civil Engineering Institute of Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University (195251, Russia, St.Petersburg, Polytechnicheskaya, 29. SPbPU).

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Конституция Российской Федерации определяет необходимость обеспечения благоприятных и комфортных условий жизнедеятельности населения страны как одну из фундаментальных задач публичных органов власти и местного самоуправления. В стране создана законодательная база федерального и регионального уровня, имеющая детализирующий отраслевой характер и регулирующих всю совокупность видов деятельности по преобразованию окружающей среды и формированию материально-пространственных условий жизнедеятельности людей в разных природно-климатических условиях и географических ситуациях. Эти задачи решаются с помощью стратегического прогнозирования, территориального планирования и планировки территории, которые, в свою очередь, могут рассматриваться как инструменты создания пространственных условий обеспечения экологической, экономической и социальной устойчивости административно-территориальных образований разного таксонометрического уровня выделения. Основой обеспечения комплексной устойчивости градостроительных образований выступает стратегическое планирование социально-экономического развития и осуществления градостроительной деятельности.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, градостроительная деятельность, устойчивое развитие.

---

© Митягин С.Д., Спирин П.П., Гаевская З.А., 2022.

Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования РААСН по научному обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2021 году. 2022, с. 258–265.

Российская академия архитектуры и строительных наук, 2022.

### **Strategic Planning is the Basis for the Sustainable Development of the Administrative-Territorial Entity**

The Constitution of the Russian Federation defines the need to ensure favorable and comfortable living conditions for the population of the country as one of the fundamental tasks of public authorities and local self-government. The country has created a legislative framework at the federal and regional levels, which has a detailed sectoral character and regulates the entire set of activities to transform the environment and generate the material and spatial conditions for people in different natural and climatic conditions and geographical situations. These issues are solved with the help of strategic forecasting and territorial and land-use planning which in turn can be considered as tools for creating spatial conditions for ensuring the ecological, economic and social sustainability of administrative-territorial formations of different taxonomic levels. The basis for ensuring the integrated sustainability of urban formations is the strategic planning of socio-economic development and the implementation of urban planning activities.

*Keywords:* strategic planning, urban development, sustainable development.

Конституция Российской Федерации определяет необходимость обеспечения благоприятных и комфортных условий жизнедеятельности населения страны как одну из фундаментальных задач публичных органов власти и местного самоуправления, которые эти органы должны решать с помощью интеллектуальных ресурсов гражданского общества, ведения эффективного и экологически сбалансированного, рационального природопользования, организации хозяйственной деятельности и оптимального распределения по территории страны экономического и человеческого потенциалов, их поступательного развития и последовательного совершенствования пространственных форм размещения производительных сил страны с учетом их региональной структуры, местных особенностей и взаимосвязей в международной и национальной системах экономической деятельности.

Для решения этой задачи в Российской Федерации создана законодательная база, состоящая из Гражданского, Градостроительного, Земельного и Водного кодексов Российской Федерации, Закона Российской Федерации о стратегическом планировании, других законов Российской Федерации об охране окружающей среды, санитарном благополучии населения, административно-территориальном устройстве страны, охране объектов культурного наследия, закона о недрах, иных законодательных актов федерального и регионального уровня, имеющих детализирующий отраслевой характер и регулирующих всю совокупность видов деятельности по преобразованию окружающей среды и формированию материально-пространственных условий жизнедеятельности людей в разных природно-климатических и географических ситуациях и особенностях.

Регулирование процессов природопреобразующей и средоформирующей деятельности в рамках нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня осуществляется с помощью отраслевых и комплексных документов прогнозного, программного и проектного характера соответствующих территориальных таксонометрических выделов - объектов административно-территориального деления страны и отдельных объектов инфраструктуры, производственного и транспортного назначения, выступающих в данном случае в качестве объектов градостроительной деятельности Правительства Российской Федерации, отраслевых министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, их частей, городов федерального значения, отдельных федеральных территорий муниципальных образований, муниципальных округов, районов, городских округов, городских и сельских поселений, отдельных населённых пунктов и их частей.

Виды документов, определяющих процессы преобразования окружающей среды согласно уровням пространственного охвата комплекса средоформирующих мероприятий, мощности и временной продолжительности, глубине влияния этих мероприятий на условия социально-экономического развития и планировочной организации объектов градостроительной деятельности, позволяет их соотнести с задачами обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения и ведения эффективной экономической деятельности в стране, которые решаются с помощью стратегического прогнозирования, территориального планирования и планировки территории и которые, в свою очередь, могут рассматриваться как инструменты создания пространственных условий обеспечения экологической, экономической и социальной устойчивости административно-территориальных образований разного таксонометрического уровня выделения. Основой обеспечения комплексной устойчивости градостроительных образований выступает стратегическое планирование социально-экономического развития и осуществления градостроительной деятельности.

Накопив большой исторический опыт социальных конфликтов, Человечество начинает осознавать безальтернативность устойчивого и поступательного развития, как экономической основы стабильных общественных отношений. Идея повышения благосостояния каждого человека через рост общественного богатства неизбежно становится ведущей государственной задачей и основой социальной политики разных стран мира. Инстинкт самосохранения общества заставляет обращать все большее внимание на целенаправленное формирование условий стабильного социально-экономического развития как всего мирового сообщества, отдельных стран и регионов, так и любых административно-территориальных образований и населенных пунктов. В этом свете задачи институтов публичной власти разных уровней ответственности сводятся к созданию в пределах своей компетенции правовой базы и системы управления устойчивым развитием.

Устойчивое развитие человеческого общества как явление планетарного масштаба определяет целевой приоритет современного этапа социальной эволюции биосферы. Отсюда следует, что рационально организованное и экологически допустимое природопользование должно рассматриваться в виде задачи обеспечения условий постоянного приращения общественного богатства. Очевидно, что темпы роста общественного богатства как меры овеществленного труда многих и многих поколений людей будут тем большими, чем меньшими окажутся совокупные издержки и неэффективные затраты трудовых и материально-технических ресурсов. Преемственность видов и совершенствование технологий природопользования, последовательное усложнение и развитие его структуры, способов организации жизни и освоения пространства выступают как действенный фактор ускорения и одно из главных условий роста общественного благосостояния. Сохранение и развитие общих системообразующих характеристик материально-пространственной среды, в которых не только отражен и зафиксирован исторический опыт природопользования, но и учитываются географические особенности местности, является приоритетным и эффективным способом реализации каждой текущей задачи преобразования сложившихся и формирования новых элементов планировочной структуры территории [1].

Таким образом, устойчивое развитие любых по величине социальных систем зависит от эффективного и безопасного использования соответствующей природно-ресурсной базы, имеющегося производственного и трудового потенциалов, а также создания работоспособного и целенаправленного механизма экономического стимулирования и правового обеспечения инвестиционной активности, который позволяет сформировать единую систему градостроительных механизмов устойчивого развития. Эта система строится на экологически обоснованной и допустимой структуре землепользования, рассматриваемой как база формирования бездефицитного бюджета и перехода на стимулированное развитие и тотальную реконструкцию сферы регулирования отношений в сфере недвижимости [2].

В современных условиях России территориальной основой формирования градостроительных механизмов устойчивого развития могут быть выступать субъекты федерации, имеющие достаточный уровень самостоятельности до того, чтобы учесть в собственной нормативно-правовой базе особенности природной и социально-экономической ситуации. Вместе с

тем, нормативы и условия экологически безопасного природопользования в пределах каждого административно-территориального образования уровня субъекта федерации определяются общей континентальной организованностью биосферы и крупнейших межрегиональных природных систем. Таким образом, территориальная структура национального хозяйства и функциональные приоритеты районов получают не только макроэкономические, но и экологически обоснованные направления и возможности развития, исходя из общенациональных интересов устойчивого и сбалансированного роста социально-экономического потенциала. В этом свете градостроительные механизмы устойчивого развития реализуют потенциальные возможности стабильного функционирования сложных природно-социальных систем [3].

Общественный характер человеческого бытия определяет характер территориальных и политико-административных форм социальной самоорганизации в виде различных национально-государственных образований, одним из стержней которых служит структура публичной власти. Главной задачей института публичной власти является регулирование общественных отношений во всех сферах жизни. При этом особое значение имеет осмысление и осознанное управление прямыми и опосредованными связями между политикой, экономикой и территориальной организацией общества [4].

Государство как интегральная форма общественной самоорганизации независимо от типов политического устройства и осуществления властных полномочий должно эффективно выполнять целый ряд обязанностей перед населением. Оно обязано создавать условия для физического воспроизводства и духовного развития человеческого капитала, обеспечить безопасность и социально-экономическую устойчивость среды жизнедеятельности, способствовать становлению и распространению рациональных и экологически допустимых форм природопользования. Выполнению этих фундаментальных задач государства должна соответствовать вся структура управления как в отраслевых, так и в территориальных формах организации [5].

В демократическом государстве деятельность всех структур института власти направлена на удовлетворение жизненных потребностей всего населения. Можно говорить о том, что каждый гражданин, реализуя свой политический выбор, делегирует органам местного самоуправления и государственным органам целый ряд функций по собственному жизнеобеспечению и созданию стабильной социальной среды. Таким образом, граждане объективно заинтересованы и должны лично участвовать в создании благоприятной и комфортной среды обитания, а государство – в свою очередь ответственно за организацию экономически эффективной структуры национального хозяйственного комплекса и управления, снижение организационных и пространственных издержек Валового Внутреннего Продукта, выбор наиболее действенной, простой и нравственной административно-политической системы. Отступления от этих целей в государственном строительстве способны породить глубокие социально-политические конфликты и противоречия, сделать неустойчивой экономическую базу и политическую систему общества [6].

История России — это поиск «лучших» способов жизнеустройства и идеализация то одних, то других видов экономического уклада, различные переходы в области социальной и политической организации общества. Аппаратно-бюрократический, надстроечный, волюнтаристский характер проведения реформ и структурных преобразований, несмотря на трагичность последствий, мало сказывается на реальном укладе жизни народа, так как не определяется и не опирается на главный элемент общественного бытия - его природно-географическую базу, накопленный исторический опыт природопользования и особенности пространственной организации [7].

Уникальность России как северной стороны, как государства слабо освоенных пространств с редкими сгустками населенных пунктов сохраняется несмотря на все исторические перетрубаии и социальные трансформации. Российский способ освоения пространства географически конкретен и практически не изменился в течении последних нескольких столетий. Он, прежде всего, специфичен и совершенно не похож на способы формирования материально-пространственной среды других экономически развитых стран. Лишь в какой-то степени характер природопользования на просторах России может быть сопоставлен с канадским

опытом, отличающимся высокой степенью поляризации между антропогенно преобразованными ландшафтами и практически нетронутыми природными комплексами [8].

Особенности территориальной организации национально-хозяйственного комплекса России, размещения и структуры населенных пунктов, возможности создания и развития замкнутых энергопроизводственных циклов, определение их роли в мировом разделении труда - должны стать стратегической основой развития. До тех пор, пока политические силы России не обратят внимания на специфические условия природопользования и организации экономической деятельности на территории страны, не будут опираться на анализ этих условий при разработке как предвыборных программ, так и послевыборных общегосударственных и местных политик их реализации, любые реформаторские изменения не дадут ожидаемых результатов [9].

Между природно-географическими условиями, расселением, структурой национального хозяйственного комплекса, социально-экономическим укладом, политической системой и формами государственного устройства существует жесткая система связей. Она безусловно имеет потенциал саморегуляции, но его использование наталкивается на постоянно возникающие препятствия в виде недостаточно продуманных политических, организационных и экономических решений. К тому же саморегуляция общества еще не означает автоматического достижения целей ускоренного и социально-ориентированного нравственного роста экономической базы страны [10].

Политические платформы и организационные решения как на федеральном, так и на региональных, и на местных уровнях необходимо обставлять конкретными условиями существующей территориальной организации общества, оснащать их моделями и задачами преобразования среды обитания как основы социально-экономического развития урбанизированных территорий страны. Только в этом случае демократический политический выбор населения может иметь желаемые последствия и быть достаточно ресурсно-обоснованным. Вопросы профессионального комплексного моделирования территориальной и отраслевой структуры национального хозяйственного комплекса, мест и систем расселения, функциональной организации землепользования - то есть вопросы градостроительного развития - приобретают важнейшее политическое значение. Непонимание градостроительства как базы политической деятельности и формирования условий социально-экономического роста способно только бесконечно долго сохранять текущее состояние сегодняшнего ожидания эффективной самоорганизации экономики [11].

Конституция России гарантирует обеспечение необходимых равных условий и свобод развития каждой личности. При этом создание и поддержание благоприятной материальной, пространственной, экономической, политической, правовой, социальной, культурной, экологической и демографической среды жизнедеятельности каждого индивидуума, любой общественной группы или слоя становится главной задачей разработки стратегии социально-экономического развития страны, отдельных административно-территориальных образований и населенных пунктов как форм пространственной организации общества. Стратегия социально-экономического развития предполагает определение совокупности последовательно реализуемых целей пространственной организации любого административно-территориального образования. Очевидно, что система таких целей независимо от степени ее детализированности должна базироваться на общих гуманных принципах и ценностях общественной и личной жизни граждан. С помощью этой системы определяется взаимосбалансированный круг задач комплексного преобразования среды и создания условий неантагонистического взвешенного эволюционного приращения количественных и улучшения качественных показателей и характеристик бытовых условий населения [12].

Эволюционный характер развития как наиболее экономный и социально-эффективный путь преобразований предполагает, прежде всего, сохранение преемственности среды обитания и способов организации процессов жизнедеятельности, рациональное и комплексное использование любых форм, накопленного овеществленного труда предыдущих поколений и его приумножения трудом современников. Принципы преемственности и сохранения исторического наследия проявляются также и в отношении градостроительной адаптации к комплексу природно-географических условий.

Таким образом, стратегия социально-экономического развития должна обеспечить достижение общественно значимых целей путем наиболее полного использования созданных основных фондов и имеющегося демографического потенциала, выгод и нейтрализации негативных черт географического положения и климата. Комплексный анализ современного состояния экономики, финансов, недвижимости и инфраструктуры городского хозяйства, производственного, культурного и научного потенциалов, трудовых ресурсов, структуры управления - позволяет сформулировать перечень задач и состав необходимых преобразований в каждой из этих сфер общественной жизни. Только ресурсный подход к решению стратегических задач устойчивого развития может выявить приоритеты и определить содержание тактических оперативных управляющих воздействий и механизмов сбалансированного роста [13].

Так на основе выгод географического положения любого населенного пункта, складывающихся мировых тенденций и сравнительного анализа эффективности отраслей местной экономики, состояния производственных основных фондов и инженерной инфраструктуры, можно сделать выводы о составе и приоритетности задач нецелесообразности реформирования экономической структуры, сформулировать требования к народному хозяйству, финансовым механизмам, налоговой политике, уровню профессиональной подготовки и составу кадров организации управления. Собственно, это и есть комплекс стратегических и тактических задач, решаемых представительной и исполнительной ветвями публичной власти и осуществляющих законодательное и административное регулирование социально-экономической обстановки и организацию градостроительной деятельности.

Требование обеспечить условия устойчивого и комплексного социально-экономического развития административно-территориальных образований, их частей и отдельных населенных пунктов определяет содержание управляющих воздействий на этих образований, структуру. Главным образом, необходимо стабилизировать экономическую базу как в отраслевом, так и в территориальном аспектах. Здесь взаимодействуют внешние макроэкономические и географические условия, местные особенности функциональной и планировочной организации территории [14].

Смысл урбанизированных территорий как элементов территориальной организации национального хозяйственного комплекса заключается в ускорении информационного, финансового и товарного обмена, участия в обеспечении необходимого уровня эффективности экономики, воспроизводства трудовых ресурсов, развитии науки и технологии. Такую роль поселения могут успешно играть в том случае, если их инфраструктура находится на достаточно высоком уровне развития.

Эффективность урбанизированной территории как диверсифицированной части хозяйствующего субъекта Российской Федерации определяется ресурсоемкостью, фондоотдачей и в целом доходом, получаемым от объема произведенной в его пределах товарной продукции и оказанных услуг, а также от скорости оборота финансовых средств [15].

Инфраструктурная составляющая в стоимости любой товарной продукции, как правило, имеет устойчивую тенденцию к росту. Она связана не только с расширением, но и с усложнением структуры управления и самоуправления общества с компактностью и рассредоточенностью территориальной организованности как всего народнохозяйственного комплекса, так и его любого отдельного производственного элемента в структуре административно-территориального образования.

Очевидно, что наиболее конкурентоспособной окажется та товарная продукция, в цене которой минимизированы как в целом инфраструктурные затраты (включая управление, инженерное обеспечение и транспорт), так и собственно производственные расходы. Учитывая, что, непроизводственная часть цены продукта может быть значительной, то экономическая целесообразность совершенствования структуры управления и территориальной организации размещения производительных сил достаточно высока. Поэтому совершенствование системы управления и функционально-планировочной структуры урбанизированных территорий сравнительно простой способ повысить общую эффективность и цивилизационную привлекатель-

ность национального хозяйственного комплекса. При этом, если в области управления достаточно организовать действенный контроль за ростом бюрократического аппарата и принимать меры по ликвидации в нем дублирующих звеньев, последовательно упрощать систему принятия решений и повышать личную ответственность чиновников всех уровней, то совершенствование функционально-планировочной структуры административно-территориальных образований и населенных пунктов связано со сменой формы развития и отказом от ресурсорасточительной нормативной базы планировочной организации и реконструкции среды [16].

Таким образом, стратегическое планирование в виде Стратегий социально-экономического и пространственного развития, стратегий развития отдельных отраслей экономики как производственного, так и не производственного секторов, определяет целевые установки и параметры территориальной реорганизации материально-пространственной среды жизнедеятельности общества, необходимые ресурсы и формы его организации, условия сбалансированного природопользования, охраны и воспроизводства компонентов окружающей среды.

На основе этих сведений в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий с помощью архитектурно-строительного проектирования решаются задачи обеспечения условий устойчивого и сбалансированного социально-экономического и градостроительного развития административно-территориальных образований.

#### *Библиографический список*

1. *Чистобаев, А. И.* Территориальное планирование на уровне субъектов России : Монография / А. И. Чистобаев, О. В. Красовская, С. В. Скатерщиков. – СПб : СПбГУ, НИП «ЭНКО», Изд. Дом «Инкери», 2010 – 296 с.
2. *Митягин, С. Д.* Обеспечение устойчивости биосферы – задача территориального планирования / С. Д. Митягин // Биосфера. – 2014. – Т. 6, № 1. – С. 151–162.
3. Модернизация России: территориальное измерение / Под редакцией А. А. Нещадина, Г. Л. Тульчинского – СПб : Олетей, 2011. – 328 с.
4. *Ахмедуев, А. Ш.* Стратегическое управление социально-экономическим развитием региона / А. Ш. Ахмедуев, А. А. Рабаданова. – М. : Экономика, 2013. – 307 с.
5. *Котлярова, С. Н.* Проблемы стратегического планирования развития производственной и социальной инфраструктуры / С.Н. Котлярова // Дискуссия. –2018 – Вып. 90. – С. 32–40.
6. *Сургуладзе, В. Ш.* Актуальные вопросы государственного стратегического планирования в РФ / В. Ш. Сургуладзе // Экономика и Управление: Проблемы, решения. –2018. – № 32. – С. 111–116
7. *Карпов А. П.*, Общие вопросы эффективного природопользования: монография / А. П. Карпов, О. В. Краснобаева. -м.: ИНФРА -М, 2016. -214с.
8. Митягин, С. Д. Градостроительство. Эпоха перемен / С. Д. Митягин // СПб : Зодчий, 2016. – 280 с.
9. *Лысяя, Д.О* взаимосвязи государственной политики регионального развития, стратегического и территориального планирования и градостроительства в целях устойчивого развития Российской Федерации / Д Лысяя., Имин Сун, Чунян Чжан // Academia. Архитектура и строительство. – 2019. – № 3–2019. – С. 78–84.
10. *Мирошников, С. Н.* Проблемы и направления стратегического планирования в региональном развитии / С. Н. Мирошников // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. – 2019. – № 4. – С. 61–77.
11. Стратегия экономического развития России. Географический аспект : монография / под ред. Л. П. Евстигнеевой, Р. Н. Евстигнеева. – М. : ЛЕНАНД, 2016. – 216 с.
12. *Митягин, С. Д.* Градостроительные инструменты обеспечения условий устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации / С. Д. Митягин // Academia. Архитектура и строительство. – 2017. – № 4. – С. 10–14.
13. *Агафонов, В. А.* Стратегический менеджмент «Модели и процедуры» : монография / В. А. Агафонов. –М. : ИНФА, 2019. – 350 с.

14. Россия и ее регионы: интеграционный потенциал, риски, пути перехода к устойчивому развитию / А. А. Ташков [и др.]. – М. : Товарищество научных изданий КМК, 2012. – 419 с.

15. *Мирошников, С. Н.* Государственное управление территориальным развитием: подходы, инструменты, перспективы : монография / С. Н. Мирошников. – М. : Прогресс, 2018. – 312 с.

16. *Абдрахманова, Д. Р.* Эволюция представлений о системе стратегического планирования / Д. Р. Абдрахманова // Современные проблемы социально-гуманитарных наук. -2019, № 2(4). -С. 136-140