

УДК 711.25:711.5

DOI: 10.31675/1607-1859-2022-24-1-121-136

*Н.Г. ЮШКОВА,  
Национальный исследовательский  
Московский государственный строительный университет,  
Волгоградский государственный технический университет*

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ: ЗАДАЧИ РЕОРГАНИЗАЦИИ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ИХ РЕШЕНИЯ В ФОРМАТАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

В современных градостроительных решениях при определении перспектив развития региональных систем расселения их концептуальные основания исследуются и разрабатываются не систематически. В приоритете таких решений – выполнение требований соответствия их содержания типам документов: территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории. Этого недостаточно для обеспечения целостности отдельных населённых мест и их более крупных объединений (систем), а также для преемственности принципов их планировочной организации.

В работе выявлена и охарактеризована тенденция распространения специальных объектов градостроительной деятельности: они способны выполнять особые функции драйверов развития территориальных систем, приводить к повышению качества жизни и региональной среды обитания человека. Степень насыщения ими систем расселения во многом зависит как от базовых региональных условий, так и от готовности конкретных территорий реализовать градостроительные инициативы. Эти процессы оказывают наибольшее влияние на территориальное планирование как на элемент системы стратегического планирования.

Использованные в рамках работы теоретические и эмпирические методы исследования позволили обосновать стадии трансформации систем расселения и установить характеристики изменения их состояния, базовые принципы перспективного формирования градостроительных элементов, иерархию их размещения, планировочные формы организации, режимы функционирования, виды перспективной модификации для удлинения периодов их жизненного цикла. Сформулированы направления совершенствования методологии разработки градостроительных решений, определяемые подчинённостью их содержания характерным этапам эволюции системы регионального планирования. Все это способствует повышению управляемости региональных систем расселения, вероятность снижения которой не исключена из-за перманентности появления новых градостроительных явлений и процессов.

**Ключевые слова:** градостроительные решения; региональная система расселения; трансформация; реорганизация; устойчивое развитие; инновационный вектор; территориальное планирование; стратегическое планирование; локальные урбанизированные образования.

**Для цитирования:** Юшкова Н.Г. Территориальные системы: задачи реорганизации и концептуальные основы их решения в форматах градостроительного планирования // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2022. Т. 24. № 1. С. 121–136.  
DOI: 10.31675/1607-1859-2022-24-1-121-136

N.G. YUSHKOVA,  
Moscow State University of Civil Engineering,  
Volgograd State Technical University

## TERRITORIAL SYSTEMS: REORGANIZATION AND CONCEPTUAL BASIS FOR URBAN PLANNING

In modern urban planning decisions, the conceptual basis is not systematically investigated and developed when determining the development prospects of regional settlement systems. The priority of such decisions is to meet the requirements for spatial planning, urban planning zoning, territory planning. This is not enough to ensure the integrity of settlements and planning principles.

The paper identifies and characterizes the urban planning activities such as the development of territorial systems and quality improvement of living environment. Settlement system development largely depends on both basic regional conditions and readiness of territories to initiate urban planning. These processes have the greatest impact on spatial planning as an element of the strategic planning system.

The proposed theoretical and empirical research methods allow to substantiate the transformation stages of settlement systems and characterize their change, formation principles of urban planning, planning, functioning, life cycle. The improvement of town-planning methodology is proposed. All this contributes to the development of regional settlement systems, which can decrease due to the permanent emergence of new urban planning phenomena and processes.

**Keywords:** urban solution; regional settlement system; transformation; reorganization; innovation; spatial planning; strategic planning; urbanized settlements.

**For citation:** Yushkova N.G. Territorial'nye sistemy: zadachi reorganizatsii i kontseptual'nye osnovy ikh resheniya v formatakh gradostroitel'nogo planirovaniya [Territorial systems: Reorganization and conceptual basis for urban planning]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta – Journal of Construction and Architecture. 2022. V. 24. No. 1. Pp. 121–136.  
DOI: 10.31675/1607-1859-2022-24-1-121-136

### Введение

Необходимость переоценки действовавшей ранее в России системы принятия градостроительных решений возникает с самого начала XXI в. [1, 2]. Этому способствуют кардинальные социально-экономические преобразования в обществе. На этапе становления экономической системы рыночные реформы интенсифицируют освоение и реконструкцию территорий в границах административно-территориальных единиц различного уровня, ускоряют инвестиционно-строительные процессы, расширяют круг их участников. В процессе разработки градостроительных проектно-управленческих решений одним из ведущих ориентиров становится повышение качества жизни людей [3], а соответственно, и качества среды жизнедеятельности, и ее комфортности [4]. В ее формировании важную роль играют процессы жизнедеятельности населения, порождаемые рыночными отношениями. Их организация становится возможной исключительно в новых специфических градостроительных формах [5]. Но при этом такие важные требования, как системность анализа имеющегося потенциала развития территориальных систем, полнота прогноза, как среднесрочного, так и долгосрочного, профессионализм разработчиков, практически игнорируются.

Реализуемость территориально-пространственных инициатив становится все более зависимой от интересов субъектов рынка, собственников и управля-

ющих инвестиционным капиталом. Действия власти, как правило, не выходят за рамки «ручного» управления, они используются для урегулирования отдельных вопросов в конкретных ситуациях. Активность трансформаций территориальных систем требует адекватности вырабатываемых градостроительных мер. Тем самым превалируют задачи ускорения пространственных преобразований среды жизнедеятельности. Однако они слабо согласуются с классическими принципами градостроительства [3], а преемственность градостроительных средств формирования пространства жизнедеятельности и его адаптации к новым вызовам снижает значимость.

В отношении к планировочной организации населенных мест отмечается существенное расширение приемов нового градостроительного освоения, а также и реконструкции территорий, типологическое разнообразие градостроительных объектов. Появление новых объектов – следствие возможностей разнообразия рынка проектных услуг и разработок уже с рыночных позиций спроса и предложения. Однако при их формировании возникают сложности их включения в технологические цепочки создания продуктов рынка, известные стандарты проектирования не показывают результативности [6–8], процесс их реализации сопряжен с преодолением противоречий во мнениях рассогласованных сторон [9]. Возникающие проблемы практики градостроительства требуют целенаправленности принимаемых решений с акцентом на их уникальности содержания и одновременно универсальности используемых приемов. Тем самым актуализируются вопросы формирования созвучной времени градостроительной политики в аспекте управляемости не только городских, но и сельских территорий.

Начинает формироваться современное градостроительное право [1–3, 10]. С определенного времени оно становится основополагающим условием урегулирования интересов участников градостроительной деятельности, особенно при разработке и реализации крупномасштабных планировочных мероприятий, способных оказывать существенное влияние на функционирование территориальных систем как совокупностей составляющих их элементов и связей [11–13]. Таким образом, законодательные инструменты градостроительной деятельности становятся движущей силой эволюции сформированной материально-пространственной среды для всех без исключения ее участников в различных ситуациях [3].

На этапе становления градостроительного права в Российской академии архитектуры и строительных наук разработана Национальная доктрина градостроительства России (2001 г.) [1] – программный и революционный, для этого времени, документ. В ней впервые обоснована необходимость координации территориальных и социально-экономических аспектов планирования для процесса развития регионов. Тем самым предопределены направления совершенствования методологии градостроительства в целом на многие последующие десятилетия [2, 3].

Решение обозначенной научной проблемы управляемости территориальных систем связано с расширением возможностей планирования. Истоки ее решения в статусе правовых основ были обозначены на федеральном уровне в конце XX в., предопределивших наличие связи управленческих решений это-

го уровня с региональным уровнем [14, 15]. Постепенно появляется целый ряд новых законодательных актов, раскрывающих многоуровневость организации содержания процесса и процедур стратегического планирования с разных сторон. В них получают развитие системные связи федерального и регионального уровней планирования, выразившиеся в соответствующих им группах документов: прогнозных, концептуальных, программных, планирующих и распорядительных, нормативных правовых актах, а также вспомогательных (аналитических, информационных, справочных) и других материалах [16].

Научный интерес к исследованию особенностей и преимуществ стратегического планирования для целей градостроительной деятельности не ослабевает и в последние годы. В теоретических трудах, в научно-проектных поисковых разработках, посвященных этой проблеме, рассматриваются различные ее аспекты, среди них: первостепенность стратегических приоритетов федерального уровня [15–17], совершенствование правового обеспечения градостроительных решений [2, 18–20], выбор оптимальных способов решения профессиональных задач с учетом функциональной принадлежности объектов управления [6, 7, 17]. В процессе принятия новых законодательных актов и расширения правоприменительной практики возрастает активность властных структур, уполномоченных в вопросах градостроительной деятельности. При этом управляемость территориальных объектов различных иерархических уровней и их систем должна быть гарантирована, в том числе и посредством дифференцированных подходов. В контексте решения задач данного исследования важным представляется выявление и оценка потенциала стратегического планирования в соответствии с изменением состояния территориальных систем и обоснование направлений его перспективного развития.

### **Материалы и методы исследования**

Перспективы развития системы стратегического планирования связаны в том числе с возможностями синхронизации социально-экономической и территориальной его составляющих и разработки обеспечивающих данное взаимодействие принципов [21].

Цель исследования – обосновать приоритетные направления совершенствования методологии разработки градостроительных решений, установить место и роль в ней территориального планирования и выявить его зависимость от теоретических концепций пространственной организации среды жизнедеятельности человека.

Рабочая гипотеза исследования представлена совокупностью следующих положений:

- концептуальные основания системы стратегического планирования базируются на теоретических подходах к организации пространства жизнедеятельности человека, они определяют виды процессов и планировочных форм их организации, градостроительный порядок размещения градостроительных объектов, способы функционирования, возможности модернизации для целей удлинения их жизненного цикла с учетом изменяющегося социального заказа;

- формализация принципов формирования системы стратегического планирования обуславливает взаимодействие его базовых видов (планирование

социально-экономического развития и территориальное планирование), предопределяет интенсивность градостроительных преобразований среды жизнедеятельности человека, ее функциональное наполнение, а также возможности видоизменения (адаптации) с учетом региональной идентичности территориальных систем в целом и отдельных населенных мест в частности;

– установление эволюционных этапов формирования системы стратегического планирования в России отражает изменения конфигурации региональной среды обитания и ее элементов, адаптирующих воздействие внешних вызовов и позволяющих прогнозировать их количественные и качественные характеристики.

Для достижения поставленной цели исследования использованы теоретические и эмпирические методы.

Теоретический анализ имеющихся концептуальных подходов к пространственной организации территориальных систем позволяет выделить перспективные модели их развития, определить и систематизировать комплекс градостроительных средств их преобразования, соответствующих требованиям повышения качества среды жизнедеятельности человека.

Аналитический обзор вариантов формирования моделей стратегического планирования направлен на установление функциональных особенностей территориального планирования, разработка инструментов которого обеспечивает заданность реализации приоритетов социально-экономического развития территориальных систем.

Критический анализ новейшей градостроительной практики в нашей стране показывает уникальность «пионерных» разработок проектов реализации региональных «точек роста», предопределяющих направления совершенствования методов градостроительного планирования.

### **Концептуальные подходы к формированию градостроительных средств преобразования территориальных систем расселения**

Начиная с самых первых лет нового тысячелетия правительства многих стран мира обращаются к поиску способов решения проблем перехода от административной экономики к рыночной системе хозяйствования. Результатом анализа имевшихся в мировой практике аналогов стала разработка концепции устойчивого развития, а также варианты ее адаптации к национальным условиям [3, 22–24]. Особенности реализации положений этой концепции в российских условиях стало представление об «устойчивости развития» как о процессе стабильного поступательного социально-экономического развития, направленного на непрерывность прогрессивных изменений в обществе с целью обеспечения экономического подъема и одновременно с этим защиты ресурсной базы [1, 5, 10]. Принципы устойчивого развития сохраняют свою жизнеспособность по настоящее время. Они активно используются при определении ведущих направлений государственной политики [24], способов ее реализации в статусе стратегических решений по развитию регионов [14, 17] и особенно в системе градостроительной деятельности [3, 16, 21].

Наравне с концепцией устойчивого развития не меньшее значение для процесса принятия стратегических градостроительных решений приобретают

императивы инновационного развития [14, 17]. В них аккумулируется ресурсный потенциал территориальных систем, их готовность и способность к развитию, комплекс конкурентных преимуществ. К настоящему времени отмечено существенное многообразие имеющихся научных представлений об инновационных принципах развития территориальных систем. Большинство исследователей отмечают не только такие ее конструктивные признаки, как способность формировать самостоятельную концепцию, но и логически продолжать и развивать принципы устойчивого развития.

Инновационный вектор развития территориальных систем указывает, прежде всего, на формирование национальной инновационной системы и ее аналога нижележащего уровня – региональных инновационных систем (РИС) [14, 16, 20]. В самом общем виде РИС представляет собой совокупность взаимосвязанных управленческих, научно-образовательных, предпринимательских организаций (структур), производящих товары и услуги нового типа, основанные на знаниях и технологиях во всех сферах экономики и общественной жизни. Эта сложноорганизованная структура устроена на принципах иерархической подчиненности и взаимосвязи многофункциональных разнонаправленных процессов.

Объединению элементов и их активизации способствует инновационная инфраструктура – базис функционирования РИС. Благодаря принятию в РИС инфраструктурных приоритетов в ней отмечаются эффекты синергии. Их наличие позволяет снижать остроту имеющихся противоречий в территориальных системах, уменьшать масштабы регионального неравенства. Это возможно в том числе и посредством реализации инфраструктурных проектов. Тематика и способы реализации таких проектов многообразны, например, создание разветвленной транспортной сети включает полный комплекс системных мероприятий, обеспечивающих высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения.

На современном этапе развития концепций РИС в качестве неперемennого условия ее существования, ключевого фактора развития и одной из перспективных форм реализации предполагается создание зон инновационного развития на региональном уровне. Это является стимулом обеспечения высокой доступности рынков информации, финансов, услуг, коммуникационной близости центров принятия решений за счет концентрации мобильных высококвалифицированных кадров. Как итог указанных взаимодействий возникают и получают дальнейшее развитие специфические пространственные формы организации среды жизнедеятельности населения как на урбанизированных, так и на неурбанизированных территориях, в границах которых способны достигаться высокие показатели ее комфортности. Формирование подобных территориальных центров роста в новых районах освоения инновационного потенциала, в дополнение к традиционным регионам концентрации ресурсов, способно качественно преобразовать существующие пространственные структуры региональных систем.

Для обеспечения сбалансированного развития среды обитания важно гармонизировать концепции устойчивого развития и инновационного развития. Это возможно благодаря выявлению пространственного фактора планирования развития, служащего для них объединяющим началом [3]. Он позволяет проявлять и усиливать первоначальные признаки, свойства и характеристики региональных систем.

На уточнении функциональных возможностей пространственного фактора и конкретизации форм его проявления способно формироваться новое самостоятельное направление междисциплинарных научных исследований [21, 25–27]. В его рамках уточняются теоретические положения оптимизации процедур в составе стратегического планирования регионального уровня и корректировке действующих операционных схем.

### Стадии трансформации территориальных систем расселения и приоритеты регионального планирования

Система стратегического планирования в Российской Федерации активно эволюционирует [19]. Среди основных причин эволюции выделяется действие принципов как выравнивающего, так и поляризованного развития [15, 16, 21]. Их трансляция в региональные системы расселения порождает характерные пространственные трансформации. Они фиксируются в стадиях трансформации. Им соответствуют характерные этапы эволюционных изменений в системе стратегического планирования.

Целесообразным представляется отражение данных изменений в базовых схемах планирования (рис. 1).

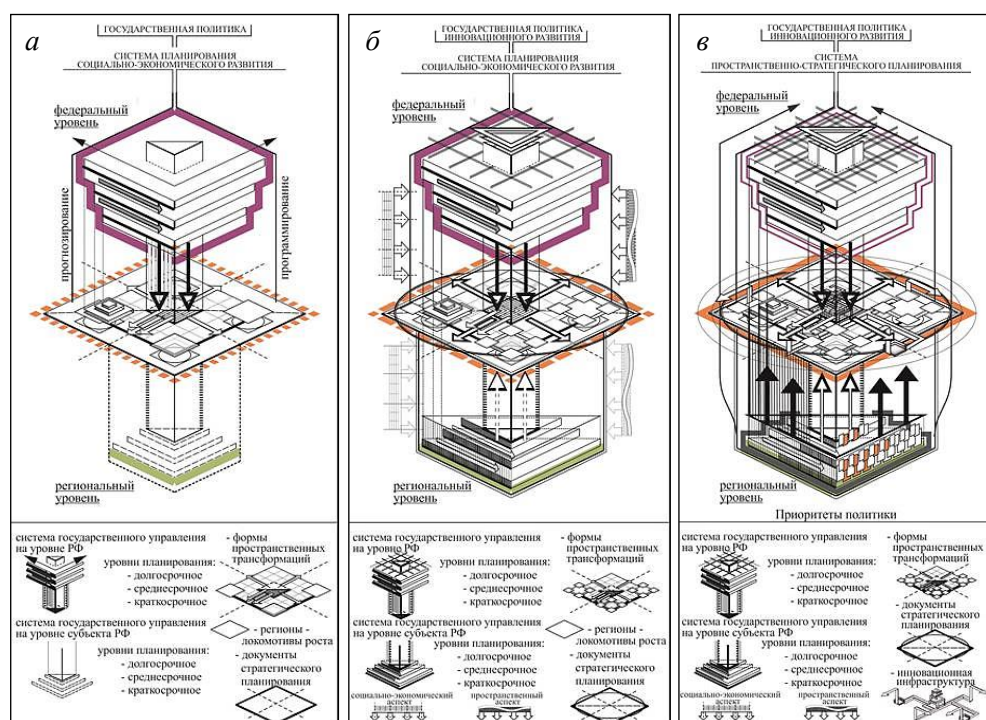


Рис. 1. Реорганизация региональных систем расселения посредством:

а – подчиненности территориального планирования системе стратегического планирования; б – встраивания территориального планирования в систему стратегического планирования; в – интеграции территориального планирования в систему стратегического планирования

В основе формирования каждой из этих схем используется соответствующий приоритет модернизации регионального планирования:

- подчиненность территориального планирования системе стратегического планирования (рис. 1, *а*);
- встраивание территориального планирования в систему стратегического планирования (рис. 1, *б*);
- интеграция территориального планирования в систему стратегического планирования (рис. 1, *в*).

Первая схема демонстрирует содержание этапа эволюции регионального планирования на стадии трансформации территориальных систем, обусловленной преимущественным влиянием принципов «выравнивающего» развития (рис. 1, *а*).

Существующие элементы региональных систем стремятся к повышению потенциала устойчивости посредством образования и закрепления функционально-пространственных связей между собой. Одновременно с этим отмечаются отдельные признаки «поляризованного» развития. Возникают «точки роста» – новые пространственные элементы, локальные урбанизированные образования (ЛЮО), «точки роста», имеющие признаки опережающего развития.

Специфику ЛЮО характеризуют:

- неоднотипность элементов, их видовое разнообразие, порождаемое интенсивностью инновационных процессов, концентрируемых в инфраструктурном потенциале, и выражающееся в модернизации структуры системы;
- расположение и функционирование относительно автономно от региональных систем;
- стимулирование процесса освоения территорий в зоне их влияния;
- установление многоуровневых многофункциональных связей с прилегающими территориями и находящимися на них объектами;
- перманентность перспективного появления аналогичных новых элементов, активизирующих развитие региональной системы в целом.

В рамках рассматриваемого этапа эволюции состояние ЛЮО соответствует начальному этапу их жизненного цикла – образованию.

На этом этапе эволюции стратегического планирования его содержание определяется в основном тенденциями централизации в системе государственного управления территориями. Для них характерен акцент на федеральном уровне принятия принципиальных решений и выполнение региональным уровнем планирования подчиненной роли по причине недостаточности развития. Территориальное планирование, несмотря на высокую адаптационную способность реализовать социально-экономические приоритеты развития, активно себя не проявляет.

На второй схеме (рис. 1, *б*) показано содержание этапа эволюции планирования региональных систем, зависящего от чередования действия принципов «выравнивающего» и «поляризованного» развития. Детерминирование «поляризованного» развития вызывает к жизни появление в региональных системах новых ЛЮО, которые отражают активность социально-экономических процессов наряду с развитием ранее сформированных элементов. В связи с появлением на рынке уникальных товаров и услуг, выходом производств на качественно новый уровень организации и созданием ими новых конкурентных преимуществ.



ществ, способны образовываться конгломераты объектов различной функциональной направленности и величины, а также плотности связей.

Данная стадия пространственных трансформаций региональных систем расселения отличается активизацией инновационных, прежде всего наукоемких секторов экономики, возникают объективные предпосылки формирования новых территориальных центров роста. Возникающие элементы (ЛЮО) конкурируют за выбор инвестиционно-привлекательных территорий, что проявляется в повышении их пространственной активности и способности значительно интенсифицировать развитие других территорий. Это находит отражение в отличительной специфике их формообразования: структурная организация региональных систем дополняется инфраструктурной организацией.

Наиболее жизнеспособные конгломераты имеют потенциал трансформации в «девелоперы» (источники развития) для соседних региональных систем, благодаря чему конфигурация экономического пространства региона становится динамичнее и подвижнее. Как результат этого, повышается эффективность их функционирования и взаимодействия, что соответствует этапу их жизненного цикла – формированию.

На этом этапе эволюции стратегического планирования отмечается усиление тенденции регионализации в системе государственного управления территориями в противовес централизации по мере того, как повышается значимость приоритета встраивания решений регионального уровня в решения по планированию федерального уровня и благодаря расширению перечня полномочий органов государственной и муниципальной власти, регулирующей отношения в градостроительной сфере деятельности.

В территориальном планировании (на региональном уровне) отмечаются новые черты:

- ранжирование видового состава территориального планирования в связи с уровневой спецификой разработки градостроительных решений (федерального, регионального и муниципального уровней);
- зависимость содержания документов территориального планирования от условий, правил и приемов разработки стратегий социально-экономического развития регионов;
- возможности осуществления оперативных изменений в содержании разработанных документов.

Для стадии трансформации региональных систем расселения при равнозначном действии принципов «выравнивающего» и «поляризованного» развития характерен переход к следующему этапу эволюции регионального планирования (рис. 1, в). Его содержание определяется гармонизацией концептуальных положений устойчивого развития и инновационного развития. При определении перспективных состояний региональных систем расселения наибольшее распространение получает формат инфраструктурной организации, для которого актуально дальнейшее развитие конгломератов ЛЮО как функционально-пространственных «узлов». Прогнозируется их последующее преобразование в модули региональных систем [17].

Модули региональных систем (МРС) аккумулируют ресурсы систем расселения для перспективного комплексного развития разнотипных сово-

купностей ЛУО как отдельных, территориально закрепленных «точек роста» посредством их укрупнения с расширением существующей функциональной программы. Это возможно посредством сосредоточения в их границах либо в образуемых ими планировочных ареалах:

- центров разработки и обращения инноваций;
- центров управления потоками товаров, финансов, информации;
- центров коммуникаций, обеспечивающих оптимальную логистику планирования производственной продукции;
- центров овладения новыми знаниями и приобретения профессиональных компетенций.

Уникальность возможностей МРС заключается, прежде всего, в замещении отдельных производственных операций на многофункциональные инновационные процессы. В качестве наиболее доступных способов достижения подобных перспектив предлагается активизация отдельных ключевых звеньев инфраструктуры, имеющих для нее «системообразующее» значение, – инновационных университетов, принципиально отличающихся от известных схем пространственной организации учреждений соответствующего профиля и способных стать источником нововведений для других территорий аналогичного уровня или следующих иерархических уровней (районов, регионов).

На данной стадии трансформации региональных систем расселения жизненный цикл ЛУО определяется как вариативность признаков. Следовательно, при конструировании изменений региональных систем через создание МРС важно учитывать роль ЛУО в разработке различных «сценариев развития». Это означает соответствие определенным сценариям конкретных параметров региональных систем, позволяющих достаточно точно рассчитать объемы градостроительного вмешательства, выражающиеся в содержании мероприятий регионального планирования. МРС, объединяя «точки» и «зоны» роста различной типологии за счет образования разноразмерных связей, приобретают системообразующее значение в процессе дальнейшего развития региональных систем.

Рассматриваемый этап эволюции регионального планирования отличается ведущим значением принципа интеграции территориального планирования регионального уровня в систему стратегических решений. Как следствие этого, осуществляется последовательный и плавный переход к балансу тенденций централизации и регионализации функций государственного управления территории. Гипотетически возможным представляется повышение значимости объектов регионального планирования нового типа, приводящих к перераспределению экономических функций и связей, к образованию территориальных кластеров, реструктуризации (или к совершенствованию) инфраструктуры территории. Суть этих процессов обосновывает способы решения задач развития на региональном уровне, их форматы, содержание.

### **Технологические аспекты градостроительного планирования**

Выявленные закономерности эволюции системы стратегического планирования позволяют систематизировать существующие методики разработки градостроительных решений регионального уровня и осуществить их анализ

[19, 21]. В настоящее время в практике разработки подобных решений руководствуются, прежде всего, требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О государственном стратегическом планировании Российской Федерации» 2014 г. [28]. Буквальное следование правовым положениям этих федеральных законов указывает на однозначность методической схемы: ее требования ограничены задачами корреспондировать друг другу содержание региональных схем территориального планирования (СТП) и стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

Разработка стратегий развития регионов (СРР) всегда первична по отношению к процессу разработки СТП. Это объясняется местом СРР в иерархической системе, их принадлежностью к целеполаганию. В номенклатуре градостроительных документов роль СТП исключительна, т. к. это единственный элемент системы стратегического планирования. В то же время СТП разрабатывается в рамках планирования и программирования. Соответственно, все прочие градостроительные документы в составе территориального планирования лишены этого статуса. Из этого следует, что федеральными законами задана методическая последовательность разработки градостроительных решений, которая не только допускает, но и предусматривает фрагментарность исследования региональных систем расселения и прогнозирования перспективных форм их существования.

Указанный подход оправдан, если стремиться к унификации функциональных процессов в системе государственного управления территориями. Однако он во многом противоречит основам теории градостроительства, т. к. допускает разделение единого, в системном отношении, неделимого территориального объекта (рис. 2). В настоящее время при определении способов разделения территории субъекта РФ используют установленный на федеральном уровне порядок их административно-территориального деления. Он позволяет оптимизировать процессы государственного управления к конкретным территориям. Принятой дифференциации региональной системы расселения на определенные территориальные объекты соответствуют отдельные виды градостроительных документов.

Предлагаемые в работе изменения касаются, прежде всего, преодоления существующих «порогов», препятствующих непрерывности процесса принятия градостроительных решений [16] (рис. 2).

В частности, при разработке проектов ЛУО требуется обращение к документам стратегического планирования регионального уровня: стратегиям социально-экономического развития и схемам территориального планирования субъекта РФ. Анализ положений остальных документов территориального планирования: схем территориального планирования муниципальных районов и проектов генеральных планов поселений (населенных пунктов) – позволяет урегулировать позиции, характеризующие перспективное состояние рассматриваемых территорий. Обращение к правилам землепользования и застройки как к документу градостроительного зонирования позволяет определить основные ограничения для их развития. Но для обеспечения комплексного раскрытия характеристик и показателей функционирования ЛУО необходимо дополнительное использование материалов проектов планировки и межевания территории.

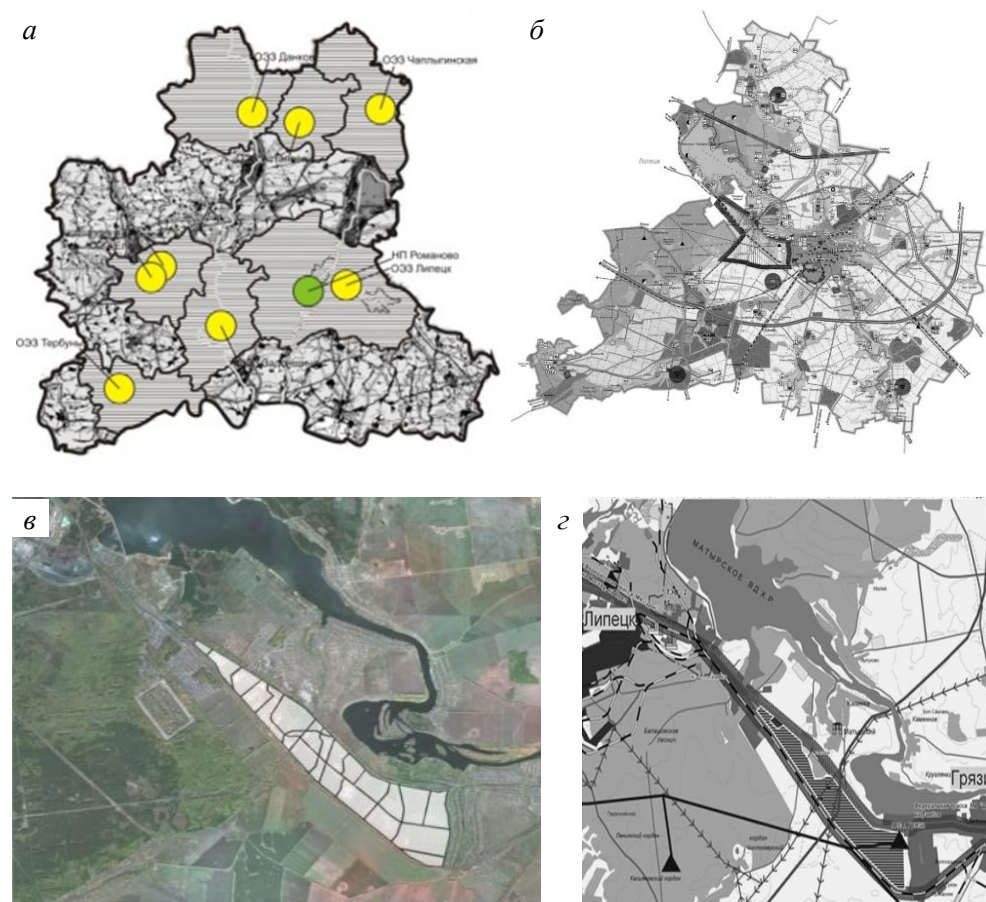


Рис. 2. Предлагаемая схема методического обеспечения непрерывности процесса планирования развития региональных систем расселения посредством выделения блоков «развития» и «функционирования» применительно к специальным объектам градостроительной деятельности – ЛУО (на примере особой экономической зоны «Казинка», в настоящее время – «Липецк»):

а, б – установление функционально-пространственных связей объектов градостроительной деятельности в составе: схемы территориального планирования субъекта РФ, Липецкой обл. (а) и схемы территориального планирования муниципального района субъекта РФ, Грязинского муниципального района Липецкой обл. (б); в, з – уточнение и детализация градостроительных параметров планируемого развития территории на уровне особой экономической зоны: оценка ресурсного обеспечения территории (в); определение динамики изменения существующего состояния планируемой территории в рамках проекта планировки (з)

В итоговом градостроительном решении обособляются блоки: «развитие» и «функционирование». В блоке «развитие» элементы системы стратегического планирования дополняются документами территориального планирования, не входящими в нее (в частности, СТП муниципальных районов). В блоке «функционирование» представлены положения, раскрывающие содержание документов градостроительного зонирования, а также документы планировки территории.

### Заключение

В современных условиях Российской Федерации задачи управляемости региональных систем расселения целесообразно решать на стыке социально-экономических и градостроительных требований к их формированию. С этим, а также с синхронизацией стратегий социально-экономического развития и схем территориального планирования регионов связаны перспективы разработки и реализации градостроительных решений в их уровневой дифференциации. При условии их обеспечения предметно достигаются установленные показатели повышения качества жизни населения, транслируемые в показатели комфортности региональной среды обитания.

Совершенствование теоретико-методологических основ регионального планирования обусловлено формированием положений концепций устойчивого развития и инновационного развития территориальных систем расселения. Каждая из них порождает ведущие принципы трансформации региональной среды обитания: выравнивающего развития и поляризации. В зависимости от определения основных источников развития региональных систем выделяются приоритеты: подчиненности территориального планирования стратегическому планированию, принципа встраивания и принципа интеграции. Установлено наличие локальных трансформаций как средств реорганизации региональных систем расселения. В зависимости от ведущих приоритетов их развития проявляются признаки принадлежности локальных урбанизированных образований определенным стадиям их жизненного цикла.

Результаты исследования позволили обосновать выделение стадий трансформации систем расселения, которым соответствуют характеристики изменения их состояния, а также этапов эволюции системы регионального планирования. Как общий результат работы обосновывается закономерность перехода к новой принципиальной схеме принятия управленческих решений, в рамках которой локальные объекты позиционируются в качестве компонентов региональных систем. Логика ее построения предопределяет не только содержание мероприятий по планированию процессов регионального развития, но и полномочия органов государственного и муниципального управления. Тем самым формируются предпосылки для реализации принципов системного подхода к разработке комплексных градостроительных решений.

Предложено выделять локальные трансформации региональных систем расселения в особый класс (категорию) градостроительных решений. В данном классе представлены градостроительные объекты, обладающие свойствами адаптивности к обновляющимся задачам при постоянстве целей развития региональных систем, индикативностью и результативностью процесса. Важным требованием, предъявляемым к их формированию, является обязательность информационного запроса ко всем без исключения уровням и видам градостроительных документов, определяемых Градостроительным кодексом РФ. В отношении подобных объектов необходимы точные данные о планируемых изменениях их существующего состояния, а также их анализ для определения параметров, что обязывает согласовывать их с положениями документов стратегического планирования.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Смоляр И.М. Градостроительство и демократия // Градостроительство России XXI века : сб. научных статей отделения градостроительства РААСН. Москва, 2001. С. 23–31.
2. Митягин С.Д. Градостроительство. Эпоха перемен. Санкт-Петербург : Зодчий, 2016. 280 с.
3. Dontsov D.G., Yushkova N.G., Gushchina E.G. A New Spatial Strategy Approach in Russian Regions: From the Reflexing Planning Solutions to Territorial Integration Conception // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 2018. № 463. 032055.
4. Бакаева Н.В., Черняева И.В. К задачам нормирования комфортности и безопасности среды жизнедеятельности города // Строительство и реконструкция. 2020. № 1 (87). С. 101–112.
5. Донцов Д.Г., Юшкова Н.Г. Градостроительное регулирование рационального использования территории. Волгоград : Изд-во ВолгГАСУ, 2007. 184 с.
6. Тарасова Ю.И., Кинит А.В. Кластер как структурная единица территориально-пространственной организации среды в России // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2018. Т. 20. № 6. С. 66–74.
7. Тарасова Ю.И., Кинит А.В. Территориальный кластер в градостроительном планировании России // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2019. Т. 21. № 4. С. 22–34.
8. Перекопская М.А., Алексеев Ю.В. Организация территорий с развитым лесопромышленным комплексом (на примере Швеции и России) // Вестник МГСУ. 2020. Т. 15. № 9. С. 1228–1238.
9. Стахеев О.В., Ремарчук С.М. Ретроспективный анализ процесса формирования градостроительной регулирующей деятельности в отечественной и мировой практике // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2008. № 2. С. 17–26.
10. Владимиров В.В. Управление градостроительством и территориальным развитием. Москва, 2000. 92 с.
11. Перькова М.В., Большаков А.Г. Теоретическая модель развития региональной системы расселения // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2017. Т. 2. № 1. С. 105–111.
12. Shcherbina E., Gorbenkova E. Smart city technologies for sustainable rural development // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 2018. 365. 022039.
13. Скрыбин П.В. К методологии градостроительного планирования Юга Сибири // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2019. Т. 21. № 6. С. 59–69.
14. Развитие российских регионов: новые теоретические и методологические подходы. Санкт-Петербург : Наука, 2006. 618 с.
15. Украинский В.Н. Формирование систем регионального развития: зарубежный опыт // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 31–40.
16. Юшкова Н.Г. Проблемы адаптивности планирования развития региональных социально-экономических систем // XII Всероссийское совещание по проблемам управления (ВСПУ-2014), 16–19 июня 2014 г. Москва : ИПУ РАН, 2014. С. 5579–5592. URL: vsru2014.ipu.ru (дата обращения: 13.07.2014).
17. Кабанов В.Н., Донцов Д.Г., Юшкова Н.Г., Михайлова Е.В. Пространственно-стратегическое развитие территории. Волгоград : Волгоградский государственный аграрный университет, 2018. 276 с.
18. Jabareen Y. Planning the resilient city: Concepts and strategies for coping with climate change and environmental risk // Cities. 2013. V. 31. P. 220–229.
19. Yushkova N. Restructuring of regional longterm planning principles: adaptation or strategic choice // Technology audit and production reserves. 2014. V. 4. I. 2 (18). P. 44.
20. Фрезинская Н.Р. Национальная инновационная система России: перспективы пространственной организации // Градостроительство. 2013. № 4. С. 32–40.
21. Dontsov D.G., Yushkova N.G. Principles of sustainable development of the territory and priorities of architectural and urban construction activity // AIP Conference Proceedings. 2017. V. 1800. I. 1. № 050011.

22. *Основополагающие принципы* устойчивого пространственного развития Европейского континента : доклад комитета руководителей Европейской Конференции Министров регионального планирования (СЕМАТ). 7–8 сентября 2000 г. Москва, 2002.
23. Герцберг Л.Я. Действующий градостроительный кодекс РФ и основные направления его совершенствования // *Academia. Архитектура и строительство*. 2015. № 3. С. 97–100.
24. *Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке* / под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. Москва : Экономика, 2002. 417 с.
25. Michalka L., Kovac B. A new tool of urban stability and development in spatial planning // *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 2019. V. 471. P. 092046.
26. Моисеев Ю.М. Нарращивание потенциала управления пространственным развитием урбанизированных территорий // *Экология урбанизированных территорий*. 2012. № 3. С. 13–22.
27. Moulart F., Sekia F. Territorial innovation models: a critical survey // *Regional Studies*. 2003. 37 (3). P. 289–302.
28. *Российская Федерация. Законы*. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 19.07.2014).

## REFERENCES

1. Smoljar I.M. Gradostroitel'stvo i demokratija [Gradostroitel'stvo and democracy]. In: Gradostroitel'stvo Rossii XXI veka: sbornik nauchnykh statej otdeleniya gradostroitel'stva RAASN [Coll. Papers RAACS "Town planning in Russia in the 21st century"]. Moscow, 2001. Pp. 23–31. (rus)
2. Mityagin S.D. Gradostroitel'stvo. Epokha peremen [Urban planning. The era of changes]. Saint-Petersburg: Zodchii, 2016. 280 p. (rus)
3. Dontsov D.G., Yushkova N.G., Gushchina E.G. A new spatial strategy approach in Russian regions: From the reflexing planning solutions to territorial integration conception. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 2018. No. 463. 032055.
4. Bakaeva N.V., Chernyaeva I.V. The problem of norming in the field of comfort and safety environment of the city. *Building and Reconstruction*. 2020. V. 87. No. 1. Pp. 101–112. (rus)
5. Dontsov D.G., Yushkova N.G. Gradostroitel'noe regulirovanie ratsional'nogo ispol'zovaniya territorii [Urban planning of rational territory management]. Volgograd, 2007. 184 p. (rus)
6. Tarasova Y.I., Kinsht A.V. Klaster kak strukturnaya edinitsa territorial'no-prostranstvennoi organizatsii sredi v Rossii [Cluster as a structural unit of territory spatial organization in Russia]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta – Journal of Construction and Architecture*. 2018. V. 20. No. 6. Pp. 66–74. (rus)
7. Tarasova Y.I., Kinsht A.V. Territorial'nyi klaster v gradostroi-tel'nom planirovanii Rossii [Territorial cluster in urban planning of Russia]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta – Journal of Construction and Architecture*. 2019. No. 4. Pp. 22–34. (rus)
8. Perekopskaya M.A., Alekseev Yu.V. Management of territories that accommodate advanced timber industry enterprises (as illustrated by Sweden and Russia). *Vestnik MGSU*. 2020. No. 15(9). Pp. 1228–1238. (rus)
9. Staheev O.V., Remarchuk S.M. Retrospektivnyi analiz protsessa formirovaniya gradostroitel'noi reguliruyushchei deyatel'nosti v otechestvennoi i mirovoi praktike [Retrospective analysis of town-planning activity in Russian and world practice]. *Vestnik of Tomsk State University of Architecture and Building*. 2008. No. 2. Pp. 17–26. (rus)
10. Vladimirov V.V. Upravlenie gradostroitel'stvom i territorial'nym razvitiem [Urban planning and territory management]. Moscow, 2000. 92 p. (rus)
11. Perkova M.V., Bolshakov A.G. Theoretical model of regional development settlement system. *Vestnik Belgorodskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta im. V.G. Shukhova*. 2017. No. 2 (1). Pp. 105–111. (rus)
12. Shcherbina E., Gorbenkova E. Smart city technologies for sustainable rural development. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 2018. V. 365. 022039.
13. Skryabin P.V. K metodologii gradostroitel'nogo planirovaniya Yuga Sibiri [Methodology of regional planning of Southern Siberia]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta – Journal of Construction and Architecture*. 2019. V. 21. No. 6. Pp. 59–69. (rus)

14. Razvitie rossijskikh regionov: novye teoreticheskie i metodologicheskie podhody [Regional development in Russia: New theoretical and methodological approaches]. Saint-Petersburg: Nauka, 2006. 618 p. (rus)
15. *Ukrainsky V.N.* Formirovanie sistem regional'nogo razvitiya: zarubezhnyi opyt [Formation of regional development systems: Foreign experience]. *Regionalistika*. 2018. No. 5(1). Pp. 31–40. (rus)
16. *Yushkova N.G.* Problemy adaptivnosti planirovaniya razvitiya regional'nykh sotsi-al'no-ekonomicheskikh sistem [Problems of adaptation in planning of social and economic systems]. In: 22 Vserossiiskoe soveshchanie po problemam upravleniya (22nd All-Russian Meeting on Management Problems). 2014. Pp. 5579–5592. Available: [vspu2014.ipu.ru](http://vspu2014.ipu.ru) (accessed July 13, 2014). (rus)
17. *Kabanov V.N., Dontsov D.G., Yushkova N.G., Mikhailova E.V.* Prostranstvenno-strategicheskoe razvitie territorii [Spatial and strategic development of the territory]. Volgograd, 2018. 276 p. (rus)
18. *Jabareen Yo.* Planning the resilient city: Concepts and strategies for coping with climate change and environmental risk. *Cities*. 2013. V. 31. Pp. 220–229.
19. *Yushkova N.* Restructuring of regional long-term planning principles: adaptation or strategic choice. *Technology Audit and Production Reserves*. 2014. V. 4. No. 2 (18). P. 44.
20. *Frezinskaya N.R.* Natsional'naya innovatsionnaya sistema Rossii: perspektivy prostranstvennoy organizatsii [National innovation system in Russia: Prospects for spatial organisation]. *Gradostroitel'stvo*. 2013. No. 4. Pp. 32–40. (rus)
21. *Dontsov D.G., Yushkova N.G.* Principles of sustainable development of the territory and priorities of architectural and urban construction activity. *AIP Conference Proceedings*. 2017. V. 1800. No. 1. 050011.
22. *Gertsberg L.Ya.* Deistviyushchii gradostroitel'nyi kodeks RF i osnovnye napravleniya ego sovershenstvovaniya [Valid regional and town planning code of the Russian Federation and main directions of its improvement]. *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo*. 2015. No. 3. Pp. 97–100. (rus)
23. Osnovopolagayushchie printsipy ustoychivogo prostranstvennogo razvitiya Evropeiskogo kontinenta: doklad komiteta rukovoditelei Evropeiskoi Konferentsii Ministrov regional'nogo planirovaniya [Fundamental Principles of Spatial Development of the European Continent. Report of Committee of Heads of the European Conference of Ministers of Regional Planning]. Moscow, 2002. (rus)
24. *Granberg A.G., Danilov-Danil'jan V.I., Cikanov M.M., Shophoev E.S.* Strategiya i problemy ustoychivogo razvitiya Rossii v XXI veke [Strategy and problems of sustainable development in Russia in the 21st century]. Moscow: Ekonomika, 2002. 417 p. (rus)
25. *Michalka L., Kovac B.* A new tool of urban stability and development in spatial planning. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 2019. V. 471. 092046.
26. *Moiseev Yu.M.* Narashchivanie potentsiala upravleniya prostranstvennym razvitiem urbanizirovannykh territorii [Management potential growth for spatial development of urban territories]. *Ekologiya urbanizirovannykh territorii*. 2014. No. 3. Pp. 13–22. (rus)
27. *Moulaert F., Sekia F.* Territorial innovation models: A critical survey. *Regional Studies*. 2003. No. 37 (3). Pp. 289–302.
28. Rossiiskaya Federatsiya. Zakony. O strategicheskoy planirovani v Rossiiskoy Federatsii: Federal'nyi zakon ot 28 iyunya 2014 g. N 172-FZ [Strategic planning in the Russian Federation: Federal Law N 172-FZ, June 28, 2014]. Available: [www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html](http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html) (accessed July 19, 2014).

#### Сведения об авторах

*Юшкова Наталия Геннадиевна*, канд. архитектуры, доцент, Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет, 129337, г. Москва, Ярославское шоссе, 26; Волгоградский государственный технический университет, 400005, г. Волгоград, пл. Ленина, 28, [ng\\_yushkova-v@mail.ru](mailto:ng_yushkova-v@mail.ru)

#### Author Details

*Natalia G. Yushkova*, PhD, A/Professor, The National Research Moscow State University of Civil Engineering, 26, Yaroslavskoe Road, 129337, Moscow, Russia; Volgograd State Technical University, 28, Lenin Ave., 400005, Volgograd, Russia, [ng\\_yushkova-v@mail.ru](mailto:ng_yushkova-v@mail.ru)