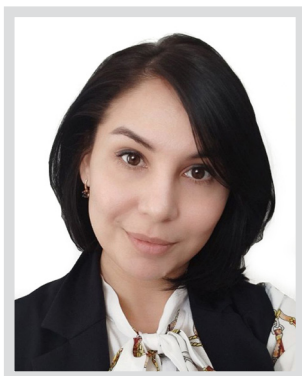


УДК 338.2

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-3-106-111

**Интеграция территориального и стратегического планирования региона:
теоретические модели и практические барьеры****Сурнина А.А.**

Аспирант кафедры региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета (Екатеринбург)

В современных условиях интеграция процессов территориального и стратегического планирования социально-экономического развития региона выступает как важнейший фактор, обеспечивающий эффективность регионального управления. Реализация интеграции способствует формированию сбалансированных и устойчивых систем управления, способных адекватно учитывать социально-экономические и территориальные аспекты развития. Цель статьи – проанализировать существующую систему взаимосвязи территориального и стратегического планирования с последующим определением ключевых барьеров их интеграции и систематизацией путей их преодоления.

В ходе исследования выявлены и систематизированы ключевые практические факторы, препятствующие эффективной интеграции. Основным результатом является авторская классификация теоретических моделей и методических подходов, направленных на повышение согласованности двух видов планирования. Научная и практическая значимость работы заключается в том, что предложенная систематизация не просто перечисляет существующие инструменты, но и группирует их по функциональному назначению, предоставляя комплексный инструментарий для решения конкретных проблем интеграции.

Ключевые слова: регион, социально-экономическое развитие, территориальное планирование, стратегическое планирование, управление развитием территорий, интеграция

Для цитирования: Сурнина А.А. Интеграция территориального и стратегического планирования региона: теоретические модели и практические барьеры // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 3. С. 106–111. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-3-106-111.

Интеграция процессов территориального (далее – ТП) и стратегического планирования (далее – СП) социально-экономического развития (далее – СЭР) выступает важнейшим фактором эффективности регионального управления, способствует формированию сбалансированных и устойчивых систем, учитывающих социально-экономические и территориальные аспекты.

Существующая система основана на взаимодействии документов и субъектов планирования на федеральном, региональном и муниципальном

уровнях, регулируется Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» и Градостроительным кодексом РФ. Документы ТП (схемы, генпланы) рассматриваются как отражение стратегий СЭР и базовые инструменты управления развитием. ТП должно быть интегрировано в систему СП СЭР [1; 2].

Современные исследования активно рассматривают проблемы интеграции ТП и СП регионов, предлагая теоретические подходы и анализируя практические аспекты этого сложного процесса. Ос-

новы системного подхода к анализу процессов формирования и функционирования территориальных образований, закладывающие концептуальную базу для интегрированного видения регионального развития, исследуются Ю.А. Саликовым и Н.И. Кузьменко [3]. Важность системной парадигмы именно для территориального СП как теоретической модели интеграции, подчеркивает А.М. Ужегова [4], рассматривая применимость различных аналитических инструментов (*SWOT*, *PEST* и др.) в этом контексте.

Трансформацию подходов к процессу генерального планирования, указывающую на необходимость более тесной увязки стратегических целей и пространственных решений и выявляющую барьеры старых подходов, анализирует И.Н. Ильина [5]. Практический аспект интеграции через внедрение современных управленческих методик представлен в работе Л.В. Адамской и И.А. Квасова [6], которые изучают интеграцию проектного подхода в систему государственного регионального управления как технологию для реализации комплексных планов развития.

Необходимость координации и проблемы формирования эффективных моделей управления в сложных территориальных структурах, таких как агломерации, где интеграция планирования особенно актуальна, рассматриваются И.В. Волчковой, Е.В. Уфимцевой, Н.Р. Шадейко, А.А. Селиверстовым [7] на примере полицентрического управления. Актуальность интеграции конкретных аспектов, таких как принципы устойчивого развития, в СП городских агломераций для достижения сбалансированного развития подчеркивают А.И. Назаров и Е.И. Бахтеева [8].

Таким образом, исследования охватывают теоретические модели и управленческие методики интеграции ТП и СП, а также анализ практических барьеров и направлений трансформации процессов планирования с учетом современных вызовов.

Отметим, что Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ РФ [9] указывает на недостаточность синхронизации между документами ТП, градостроительного регулирования и СЭР как один из ключевых вызовов, требующих незамедлительного решения. Эксперты также отмечают недостаточную связь между документами СП и ТП [10].

Цель данной статьи – проанализировать существующую систему взаимодействия ТП и СП в субъектах РФ, выявить ключевые теоретические модели и практические барьеры их интеграции, а также систематизировать методические подходы к их преодолению.

Методологическую основу исследования составили системный, сравнительный и аналитический подходы. Системный подход позволил рассмотреть ТП и СП как взаимосвязанные подсистемы единой системы управления развитием территорий. Срав-

нительный подход использовался для сопоставления практик планирования на различных уровнях управления и выявления общих и специфических проблем. Аналитический подход применялся для детального изучения нормативной базы, документов планирования и научной литературы.

Указанные подходы были реализованы через методы анализа и обобщения нормативно-правовой базы и научной литературы; системного анализа взаимодействия документов и субъектов планирования; сравнительного анализа практик; контент-анализа экспертных мнений для выявления проблем и барьеров; а также систематизации и классификации теоретических моделей и методических подходов к интеграции.

Объектом исследования выступила система ТП и СП в субъектах РФ.

Предмет исследования – процессы, механизмы, теоретические модели и практические барьеры интеграции ТП и СП в рамках российской системы управления развитием территорий.

Логика статьи предполагает последовательное рассмотрение следующих вопросов:

- анализ современной структуры и нормативно закреплённых взаимосвязей систем ТП и СП в субъектах РФ;

- определение целей и задач, решаемых посредством интеграции этих систем для СЭР территорий;

- выявление и систематизация практических барьеров (ресурсных, информационных, организационно-процедурных, законодательных), препятствующих эффективной интеграции;

- анализ и классификация теоретических моделей и методических подходов (аналитических, управленческих, информационных, планировочных, контрольно-оценочных), способствующих развитию интеграционных процессов между ТП и СП на региональном уровне.

Анализ существующей системы планирования в РФ выявил сложную, многоуровневую структуру СП и ТП, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни управления. Структура и взаимосвязь систем формально закреплёны ключевыми нормативными актами – Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» (далее – ФЗ № 172-ФЗ) [11] и Градостроительным кодексом РФ [12]. СП включает широкий спектр документов, классифицируемых по этапам: целеполагание (например, Послание Президента, стратегии национальной безопасности и СЭР), прогнозирование, а также планирование и программирование (государственные программы, планы деятельности федеральных органов). Эти документы федерального уровня задают рамки для разработки региональных и муниципальных стратегий и программ. Система ТП также иерархична, включая Схемы ТП РФ, Схемы ТП субъектов РФ,

Схемы ТП муниципальных районов и документы муниципального уровня, такие как генеральные планы и правила землепользования и застройки. Схема взаимодействия документов предполагает каскадирование решений сверху вниз, а последовательность разработки документов на муниципальном уровне показывает попытку увязать стратегию СЭР с градостроительными документами, включая нормативы, генплан, правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ), а также планы реализации. Во взаимодействии участвует широкий круг субъектов на всех уровнях – от федеральных министерств до муниципальных департаментов, институтов развития, бизнеса и общественности (табл. 1).

Основной целью интеграции ТП и СП СЭР является повышение эффективности управления развитием территорий. ТП призвано решать ряд ключевых задач в контексте СЭР: от рационализации использования ресурсов и территорий, оптимизации размещения населения и инфраструктуры до стимулирования и координации социально-экономического развития через создание условий для бизнеса, улучшение инфраструктуры, повышение качества жизни и формирование «коридоров развития». Также ТП направлено на формирование гармоничной системы расселения, сохранение культурного наследия, обеспечение межуровневой координации и инвестиционной привлекатель-

ности, а также на снижение конфликтности через установление четких правовых режимов использования территорий. Фактически ТП выступает инструментом пространственной реализации стратегических целей СЭР.

Однако, несмотря на формально выстроенную систему, исследование, основанное на анализе действующего законодательства (включая Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), правительственных стратегических документов (таких как Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ, Стратегия пространственного развития РФ), материалов парламентских слушаний, а также на обобщении данных из академической литературы и экспертных оценок, выявило следующие существенные практические барьеры и проблемы интеграции.

К ресурсным барьерам относятся хронический недостаток финансирования, особенно на муниципальном уровне, и дефицит квалифицированных кадров в области градостроительства и экономического планирования. Информационные проблемы включают неполноту и неактуальность данных, отсутствие единых интегрированных информационных систем, что затрудняет обмен данными между уровнями и ведомствами, а также неэффективное использование современных ГИС-технологий [13].

Таблица 1

Система документов СП и ТП [11; 12]

Документы СП	Документы ТП
Федеральный уровень	
Документы СП на федеральном уровне: - ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; - стратегия СЭР РФ; - стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ; - стратегия научно-технологического развития РФ.	Схемы ТП РФ в следующих областях: - федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения; - оборона страны и безопасность государства; - энергетика; - высшее образование; - здравоохранение.
Региональный уровень	
Документы СП на уровне субъектов РФ: - стратегия СЭР субъекта РФ; - прогноз СЭР субъекта РФ на долгосрочный период; - бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; - прогноз СЭР субъекта РФ на среднесрочный период; - план мероприятий по реализации стратегии СЭР субъекта РФ; - государственные программы субъекта РФ; - схема ТП двух и более субъектов РФ, схема ТП субъекта РФ.	Документы ТП на уровне субъектов РФ: - схемы ТП субъектов РФ; - карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к следующим областям: транспорт, предупреждение ЧС, образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, иные области в соответствии с полномочиями субъектов РФ.
Муниципальный уровень	
Документы СП на уровне муниципальных образований: - стратегия СЭР муниципального образования; - план мероприятий по реализации стратегии СЭР муниципального образования; - прогноз СЭР муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; - бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; - муниципальные программы.	Документы ТП на уровне муниципальных образований: - схемы ТП муниципальных районов; - генеральные планы; - правила землепользования и застройки; - проекты планировки территорий; - проекты межевания территорий; - градостроительные планы земельных участков

Организационно-процедурные барьеры выражаются в длительных и сложных процедурах согласования документов, а также в отсутствии четких и единых методик, что приводит к несогласованности планов. Наблюдаются и управленческие разрывы: федеральные стратегии часто воспринимаются на местах как директивы без учета региональной и муниципальной специфики, а координация между региональными и муниципальными органами недостаточна.

Примечательно, что описанные управленческие разрывы и, в частности, недостаточная координация между различными уровнями власти, препятствующие эффективной интеграции планов, не являются исключительно российской спецификой. Подобные вызовы, связанные с необходимостью слаженного взаимодействия между национальными, региональными и наднациональными структурами, характерны и для зарубежной практики. Так, в странах Европы наблюдаются проблемы с внедрением интеллектуальных транспортных систем вследствие недостаточной согласованности действий между уровнями, что затрудняет их полноценную интеграцию и развитие.

Особую группу составляют законодательные и методологические пробелы: недостаточная увязка ФЗ № 172-ФЗ и Градостроительного кодекса, сложности с внесением изменений в документы ТП на основе стратегических решений СЭР, отсутствие в законодательстве фокуса на проблемах системы расселения (включая дифференциацию подходов к опорным населенным пунктам), ограниченный охват муниципальным уровнем СП в ФЗ № 172-ФЗ и неопределенность статуса новых инструментов, таких как мастер-планы (хотя работа по легитимизации ведется) [14].

Для преодоления выявленных барьеров и повышения эффективности интеграции может быть использована совокупность методик, которые классифицированы автором по функциональному признаку (табл. 2).

Завершив систематизацию теоретических моделей и методических подходов, которые могут способствовать улучшению интеграции ТП и СП, целесообразно перейти к интерпретации полученных ранее результатов исследования. Это включает оценку степени реальной согласованности систем ТП и СП, анализ взаимосвязей между выявленными барьерами и сопоставление этих проблем с потен-

циалом предложенных методик в контексте российской практики.

Полученные результаты исследования подтверждают наличие существенного разрыва между формально выстроенной в России иерархической системой СП и ТП, а также реальной практикой их интеграции. Несмотря на наличие законодательной базы (ФЗ № 172-ФЗ, ГрК РФ) и предусмотренные механизмы взаимодействия, ключевой проблемой остается недостаточная синхронизация и согласованность документов и процессов, что отмечается как на уровне официальных стратегических документов (Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ), так и в экспертном сообществе.

Интерпретация выявленных барьеров (ресурсных, информационных, организационно-процедурных, законодательных) показывает их тесную взаимосвязь и кумулятивный эффект. Недостаток финансирования и кадровый дефицит на муниципальном уровне напрямую влияют на качество разрабатываемых документов ТП и затягивают сроки, что усугубляет процедурные проблемы. Информационные барьеры, связанные с неполнотой данных и отсутствием единых систем, препятствуют принятию обоснованных решений и эффективной межуровневой координации, что, в свою очередь, усиливает управленческие разрывы. Законодательные пробелы, особенно касающиеся статуса генплана, связи ТП с СЭР и неопределенности СП на муниципальном уровне, создают среду правовой неопределенности, затрудняя системную интеграцию.

Сопоставление полученных данных с ранее опубликованными работами подтверждает актуальность и системный характер выявленных проблем.

Таблица 2

Классификация методик интеграции документов и процессов ТП и СЭР региона

Категория методик	Назначение в интеграции / Ключевые примеры
Аналитические методики	Оценка текущей ситуации, прогнозирование, выявление связей и факторов для обоснования интегрированных решений (системный анализ [15], <i>bigdata</i> [16])
Управленческие методики	Координация действий различных участников, согласование интересов, управление реализацией интегрированных планов и проектов (проектное управление [17], координационные советы)
Информационные методики	Обеспечение информационной основы интеграции, визуализация, анализ пространственных данных, поддержка принятия решений (ГИС, цифровые платформы, ИИ) [18]
Методики планирования и программирования	Разработка документов, объединяющих стратегические цели и пространственные решения, зонирование, планирование мероприятий (мастер-планы [19], ПЦП, зонирование [20], интегрированные территориальные зоны [21])
Методики оценки, мониторинга и контроля	Оценка эффективности интеграции, отслеживание достижения целевых показателей и индикаторов, обеспечение устойчивости (<i>KPI</i> [22], индикативное планирование)

Примечание – Составлено автором.

В этом контексте предложенная систематизация теоретических моделей и методических подходов приобретает особую значимость. Она не просто перечисляет существующие инструменты, но и группирует их по функциональному назначению, представляя комплексный инструментарий для решения конкретных проблем интеграции. Например, для преодоления информационных барьеров предлагается активное использование цифровых платформ, ГИС и ИИ; для улучшения координации – проектное управление [17] и координационные советы; для повышения качества аналитики – *BigData* [16] и сценарное моделирование; для непосредственной увязки планов – разработка интегрированных документов и комплексных инфраструктурных планов регионального развития, а также использование *KPI* [22] для мониторинга. Важно отметить, что некоторые из этих подходов уже начинают внедряться (например, Приказ МЭР №273 [23], легитимизация мастер-планов, пилотные проекты по ИИ), что подтверждает их релевантность.

Таким образом, обсуждение результатов подчеркивает многогранность проблемы интеграции ТП и СП в регионах России, подтверждает ее актуальность на основе сопоставления с существующими исследованиями и нормативными документами, а также обосновывает потенциал предложенных методических подходов как основы для построения более эффективной и согласованной системы управления территориальным развитием.

Проведенное исследование проблем и перспектив интеграции ТП и СП в субъектах РФ позволило сделать следующие выводы:

1. Интеграция ТП и СП является необходимым условием для эффективного управления, согласованности действий органов власти и обеспечения устойчивого развития территорий.

2. Существуют значительные практические барьеры интеграции: законодательные, методические, ресурсные (финансы, кадры), информационные (данные, системы) и организационно-управленческие (координация, процедуры).

3. Основой интеграции является взаимосвязь целей, приоритетов и задач СП с положениями документов ТП, что позволяет синхронизировать пространственные и социально-экономические аспекты развития.

4. Применение комплекса современных методик (аналитических, управленческих, информационных, планировочных, оценочных) способствует повышению эффективности интеграции, обеспечивая системный подход.

Литература:

1. Антипин И.А., Шишкина Е.А., Сурнина А.А. Территориальное планирование в системе управления социально-экономическим развитием старопромышленного региона // Естественно-гуманитарные исследования. 2024. № 3(53). С. 19–25.
2. Чекомасова А.И. К вопросу о территориальном планировании в РФ: актуальные проблемы и пути их решения // Молодой ученый. 2025. № 2(553). С. 265–268.
3. Саликов Ю.А., Кузьменко Н.И. Применение системного подхода в анализе процессов формирования и функционирования территориальных образований // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. 2020. Т. 82. № 1(83). С. 273–282. DOI: 10.20914/2310-1202-2020-1-273-282.
4. Ужегова А.М. Системная парадигма территориального стратегического планирования // Гуманитарные научные исследования. 2015. № 7-2(47). С. 122–127.
5. Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация смысла или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 84–109.
6. Адамская Л.В., Квасов И.А. Интеграция проектного подхода в систему государственного регионального управления развитием: технологический аспект // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2024. Т. 24. № 3. С. 285–293. DOI: 10.18500/1994-2540-2024-24-3-285-293.
7. Волчкова И.В., Уфимцева Е.В., Шадейко Н.Р., Селиверстов А.А. Агломерации как драйвер экономического роста России в условиях глобальных вызовов // ЭКО. 2021. № 2(560). С. 135–164. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-2-135-164.
8. Назаров А.И., Бахтеева Е.И. Интеграция принципов устойчивого развития в стратегическое планирование городских агломераций // Столыпинский вестник. 2024. Т. 6. № 5.
9. Паспоряжение Правительства Российской Федерации от 31.10.2022 г. № 3268-р «Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СПС Гарант.
10. Соболев Т.С., Чебыкина Ю.В. Особенности территориального планирования Российской Федерации на основе градостроительной деятельности // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2020. № 4(53). С. 95–103.
11. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2024) // СПС Гарант.
12. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 29.12.2017)

- (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018). // СПС Гарант.
13. Бакин М.В. Опыт внедрения и перспективы развития государственных информационных систем // Цифровая экономика. 2023. № S5(26). С. 68–79. DOI: 10.34706/DE-2023-05-08.
14. Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация смысла или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 84–109.
15. Саликов Ю.А., Кузьменко Н.И. Применение системного подхода в анализе процессов формирования и функционирования территориальных образований // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. 2020. Т. 82. № 1(83). С. 273–282. DOI: 10.20914/2310-1202-2020-1-273-282.
16. Кузора С., Натаров И. Большие данные для регионов // Открытые системы. СУБД. 2022. № 1. С. 44–45.
17. Адамская Л.В., Квасов И.А. Интеграция проектного подхода в систему государственного регионального управления развитием: технологический аспект // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2024. Т. 24. № 3. С. 285–293. DOI: 10.18500/1994-2540-2024-24-3-285-293.
18. Смыслова О.Ю., Макаров И.Н., Гущин Д.В. Цифровизация и устойчивое развитие: новые вехи в пространственном планировании территорий России // Креативная экономика. 2024. Т. 18. № 7. С. 1683–1702. DOI: 10.18334/ce.18.7.121386.
19. Borushkina S., Gorodnichev A. From genplan to master plan: The changing urban planning paradigm in Russia // Territory Politics Governance. 2023. 8 June. DOI: 10.1080/21622671.2023.2215817.
20. Губанова Е.С., Клещ В.С. Зонирование как инструмент регулирования социально-экономического развития региона // Проблемы развития территории. 2019. № 5(103). С. 109–123. DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.7.
21. Todella, E.; Abastante, F.; Cotella, G. Practicing Multilevel Governance: The Revision of the Piedmont Regional Territorial Plan // Land. 2024. № 13. P. 755.
22. Ладыкова Т.И., Соколова Г.Н. Основные теоретические вопросы использования КРП в процессах индикативного планирования // Научное обозрение: теория и практика. 2019. Т. 9. № 9(65). С. 1349–1361. DOI: 10.35679/2226-0226-2019-9-9-1349-1361.
23. Приказ Министерства экономического развития РФ от 06.05.2024 г. № 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)» // СПС Гарант.

Integration of Territorial and Strategic Planning of the Region: the Toretical Models and Practical Barriers

Surnina A.A.

Ural State University of Economics (Yekaterinburg)

In modern conditions, the integration of the processes of territorial and strategic planning of the socio-economic development of the region acts as the most important factor ensuring the effectiveness of regional management. The implementation of integration contributes to the formation of balanced and sustainable management systems that can adequately take into account socio-economic and territorial aspects of development. The purpose of the article is to analyze the existing system of interrelationship between territorial and strategic planning, followed by the identification of key barriers to their integration and the systematization of ways to overcome them.

The study identified and systematized key practical factors that hinder effective integration. The main result is the author's classification of theoretical models and methodological approaches aimed at improving the consistency of the two types of planning. The scientific and practical significance of the work lies in the fact that the proposed systematization not only lists existing tools, but also groups them according to their functional purpose, providing a comprehensive toolkit for solving specific integration problems.

Keywords: region, socio-economic development, territorial planning, strategic planning, territorial development management, integration