



# Основные принципы и подходы к разработке документа стратегического пространственного планирования Республики Татарстан

Р.М. ВОРОНКОВА (МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург)



*Воронкова Римма Мазхаровна в 1988 г. окончила Свердловский архитектурный институт. С 1988 г. по 2011 г. – архитектор – главный архитектор проектов в крупных проектных институтах г. Томска. С 2010 г. по 2015 г. – руководитель проектного бюро ООО «Проспект-2». С 2014 г. по 2016 г. – главный архитектор проектов ООО «Лаборатория градопланирования», СПб. С 2013 г. по 2015 г. – член экспертного совета при заместителе губернатора Томской области по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления, член градостроительного совета г. Томска. С 2014 г. по 2015 г. – заместитель руководителя направления «Концепция пространственного развития Республики Татарстан» в составе разработки НИР «Стратегия социально-экономического развития РТ до 2030 года». В настоящее время заместитель директора Ресурсного центра по стратегическому планированию МЦСЭИ «Леонтьевский центр» по направлению «Пространственное планирование». Почетный архитектор России, член Союза архитекторов России. Основные направления деятельности: консалтинг и аналитика в сфере пространственного развития территорий, разработка и сопровождение реализации крупных девелоперских проектов.*

**В** июне 2015 года была утверждена Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года, разрабатывавшаяся по поручению Президента Республики Татарстан в 2013-2015 гг. Нормативно-правовой основой разработки явились федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 172-ФЗ) и закон Республики Татарстан «О стратегическом планировании в Республике Татарстан».

Разработка велась с учетом самых современных исследований и теорий, с привлечением ведущих российских и зарубежных специалистов и мирового опыта.

НИР выполнялась международным Консорциумом разработчиков, возглавляемым МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Особенностью подхода стал беспрецедентный масштаб открытости и коммуникаций стейкхолдеров, позволивший вовлечь через рабочие встречи, интервью, совещания, проектные семинары и сессии всех заинтересованных участников. Работало 13 проектных площадок – отраслевых, территориальных и по направлениям конкуренции. На специальном сайте <http://tatarstan2030.ru> оперативно размещались отчеты, проблемные записки, проекты документов, экспертные мнения. За полтора года работы было проведено не менее 30 мероприятий, в которых приняли участие более 2000 человек.

В составе Стратегии социально-экономического развития специалистами ООО «Лаборатория градопланирования» (СПб) была разработана Концепция пространственно-террито-

риального развития региона (далее – Концепция). Глубокая проработка пространственных аспектов развития позволила заполнить концептуальный и временной разрыв между документами социально-экономического и территориального планирования.

Основные подходы к работе с пространственными аспектами республики созвучны положениям Европейской экономической комиссии ООН о том, что «территориально-пространственное планирование является в значительной степени функцией государственного сектора, призванной повлиять на будущее распределение деятельности на территориях. Оно призвано обеспечить более рациональную территориальную организацию использования земель и связь между видами землепользования, сбалансированность потребностей развития и необходимости охраны окружающей среды и достижение социальных и экономических целей. Территориально-пространственное планирование включает меры по координации и улучшению территориально-пространственного воздействия политики, проводимой в других отраслях экономики, для более равномерного распределения экономического развития на конкретной территории, которое в противном случае было бы подвержено влиянию только лишь рыночных сил» [1]. Работа над Концепцией пространственного развития совмещала концептуальный и операциональный уровни. Наряду с разработкой базовых принципов, политик и формированием крупных флагманских проектов была проведена огромная работа по сбору и анализу первичной информации с проведением полевых исследе-



## Цели Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан

ований территорий более 50% муниципальных образований, что позволило конкретизировать предложения до детальных мер и пространственных проектов.

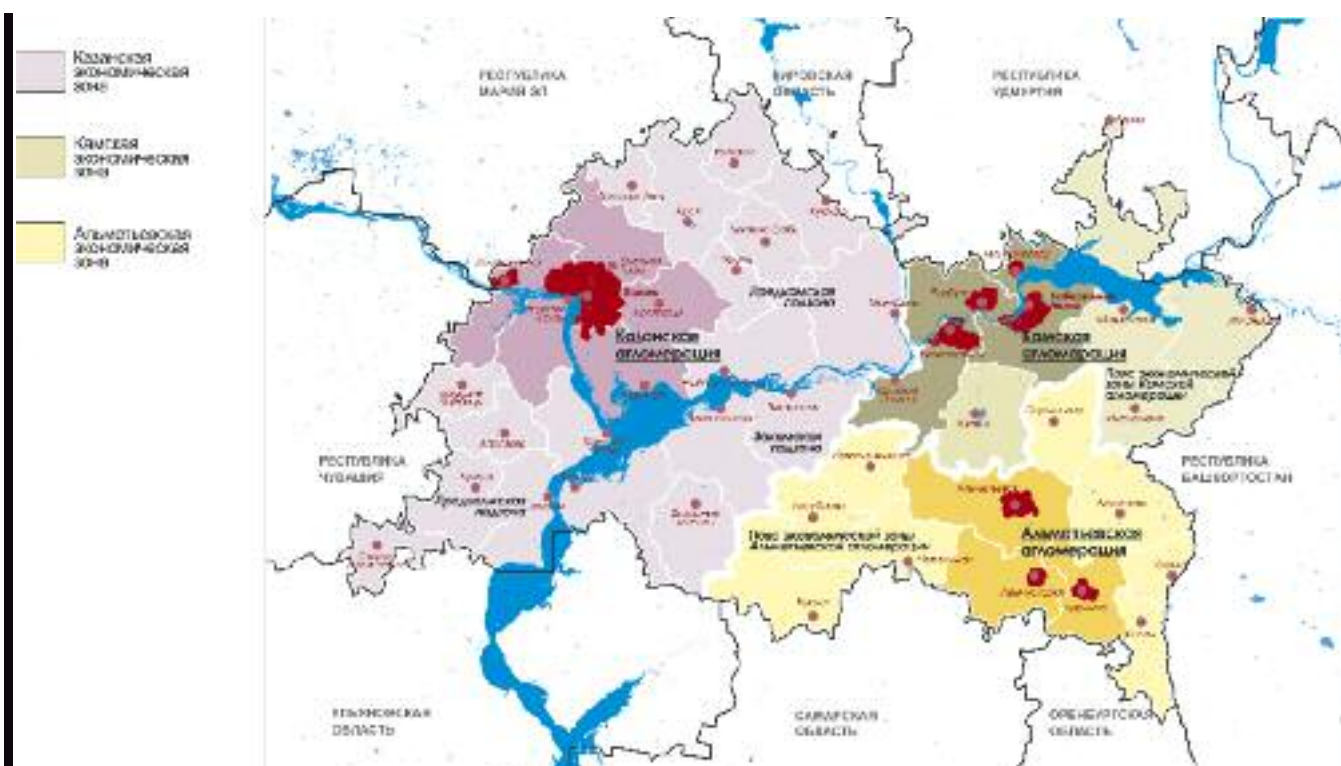
Настоящая статья дает обзор по вопросам стратегического территориально-пространственного планирования Республики Татарстан в части принятых принципов и подходов, использованных для достижения поставленных целей и задач. «Пространственное развитие как целенаправленная деятельность, характеризующаяся организацией расселения жителей на территории, размещением хозяйственных объектов – мест приложения труда, линейных и иных объектов транспортной и инженерной инфраструктуры при учете особенностей природной среды, также объектов

культурного и природного наследия» [2], является приоритетным направлением стратегического развития субъектов и муниципальных образований РФ, так как рассматривает пространство жизнедеятельности человека, включающее его сегодняшнее и будущее ресурсное обеспечение, разносторонние коммуникации и качество жизни. В отношении которых проводились исследования. Исходя из данного определения, основные принципы, использованные при разработке Концепции пространственного планирования Республики Татарстан, были сформулированы следующим образом.

1. Приоритетность человеческого капитала – постулат, принятый для Стратегии 2030 в целом. Рассмотрение

пространственного развития республики в первую очередь как пространства жизнедеятельности человека включало следующие виды:

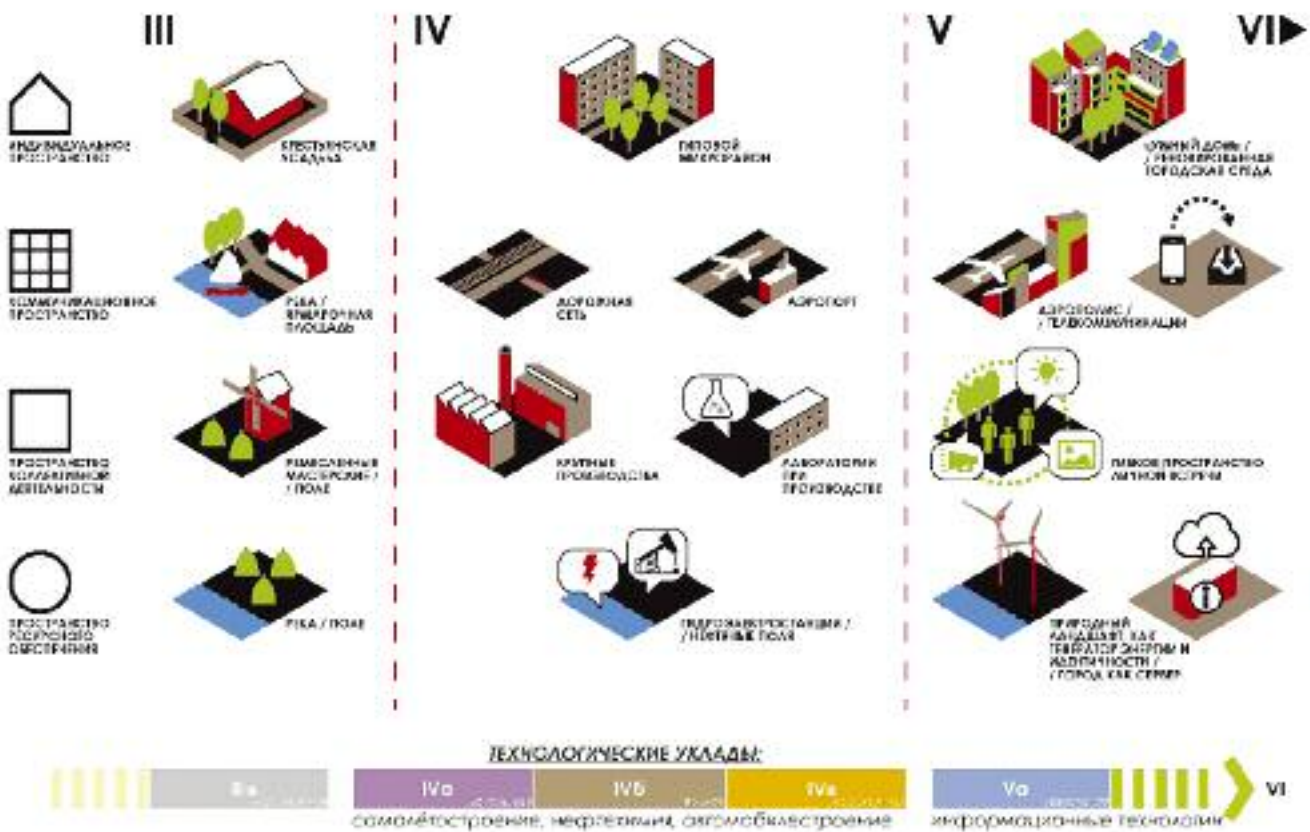
- пространство ресурсного обеспечения жизнедеятельности человека – пространство воды, воздуха, полезных ископаемых, лесных и сельскохозяйственных угодий;
- пространство частной жизни – индивидуальное пространство дома, жилой ячейки, тесно связанное с жизнью каждого конкретного человека;
- транспортно-коммуникационное пространство, обеспечивающее взаимодействие людей, обмен информацией и физическими продуктами, создание и поддержку социальных ячеек, общностей на всех уровнях: от семейного до глобального;
- пространство коллективной деятельности – пространство, где ве-



## 2 Экономико-пространственное районирование Республики Татарстан



## ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВА ПРИ ПЕРЕХОДЕ К НОВЫМ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ УКЛАДАМ



### 3 Взаимосвязь типов пространств, экономической организации общества и технологических укладов

дется семейная, воспитательная и образовательная, производственная, досуговая деятельность.

2. «Выключение» слоя административных границ субъектов РФ, муниципальных образований, границ межселения и землепользования как основное условие объективного видения пространственных метаморфоз той или иной территории.

3. Соблюдение субсидарности – межмуниципального взаимодействия, основанного на приоритетах государства, субъекта и учета взаимных интересов бизнеса, органов местного самоуправления, населения.

4. Комплексность – пространственное развитие как основа для формирования единого пакета ведомственных, отраслевых, муниципальных документов, основанного на взаимоувязке задач, выборе стратегических приоритетов, долговременных, среднесрочных и текущих целей, а также планов и программ их реализации.

5. Непрерывность пространственного развития – мониторинг реальной ситуации и соответствующая корректировка плановых и прогнозных документов.

### Ключевые подходы к разработке документа стратегического пространственного планирования региона

#### 1. Системный подход к процессу разработки документа стратегического пространственного планирования выстроен по следующим направлениям.

а) В целях рациональной организации территории субъекта и формирования долгосрочной системы управления будущим в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года использован принцип экономико-пространственного районирования.

б) Для более объективного анализа и прогноза стратегических преобразований применено дифференциальное рассмотрение территориальных образований [3] в масштабах регионального, агломерационного, городского уровней, а также части территории субъекта, «социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приорите-

тов, целей и задач социально-экономического развития» [4] (прибрежные, сельские территории, инфраструктурные объекты).

в) Для описания происходящих процессов принято представление о смене технологических укладов.

г) Для сопоставления операционных и объективных понятий определена матрица в контексте трех групп решаемых проектных задач:

- концентрации усилий и ресурсов;
- повышения связности и доступности благ;
- организации разнообразной и плодотворной среды.

Использование точечных, линейных и площадных понятий применяется в системе управления пространством. К каркасу системы расселения применяются программы развития.

д) Для описания будущего республики и представления ее на мировом уровне сформирован новый набор терминов, применяемый для описания роли пространств в разных масштабах (Волго-Камский метрополис, Казанская, Камская и Альметьевская экономические зоны и агломерации, экозона «Волжско-

Камский поток», зоны трансграничного сотрудничества и другие).

## 2. Институциональный подход

Пространственные преобразования, заложенные в Концепцию, рассмотрены через трансформации соответствующих институтов по следующим направлениям: 1) организации; 2) правила и нормы; 3) модели поведения и социальные аспекты, образы и представления.

Институциональные подходы в сфере пространственного планирования призваны сформулировать «правила игры» для отдельно взятого региона РФ как пилотного в данной сфере преобразований.

1. Высшее профессиональное образование и система управления развитием территорий.

1.1. Реорганизация системы высшего профессионального образования и развитие региональной градостроительной школы; создание интегральной системы научных знаний, необходимой для пространственного развития и системы профессиональной подготовки кадров.

1.2. Совершенствование системы управления развитием территорий: выделение структуры в муниципалитетах для мониторинга выполнения мероприятий Концепции, фор-

мирование органов для управления развитием зон активности – городских агломераций, групп сельских территорий, особых зон, совершенствование институтов повышения квалификации органов системы управления развитием территорий.

1.3. Нарращивание исследований, посвященных развитию и планированию территорий через создание Регионального исследовательского института территориального планирования.

2. Создание методических материалов по стратегии пространственных преобразований и совершенствование нормативно-правовой базы территориального планирования.

2.1. Совершенствование нормативно-правовой базы территориального (пространственного) планирования Республики Татарстан через понимание динамично меняющейся роли заказчика и потребителя каждого типа документов территориального планирования и градостроительного зонирования, когда на разных этапах развития российского общества разные группы заинтересованных – «государство», «профессиональное сообщество», «жители», «представители бизнеса» – занимают разные позиции («инициатор разработки», «потребитель», «субъект

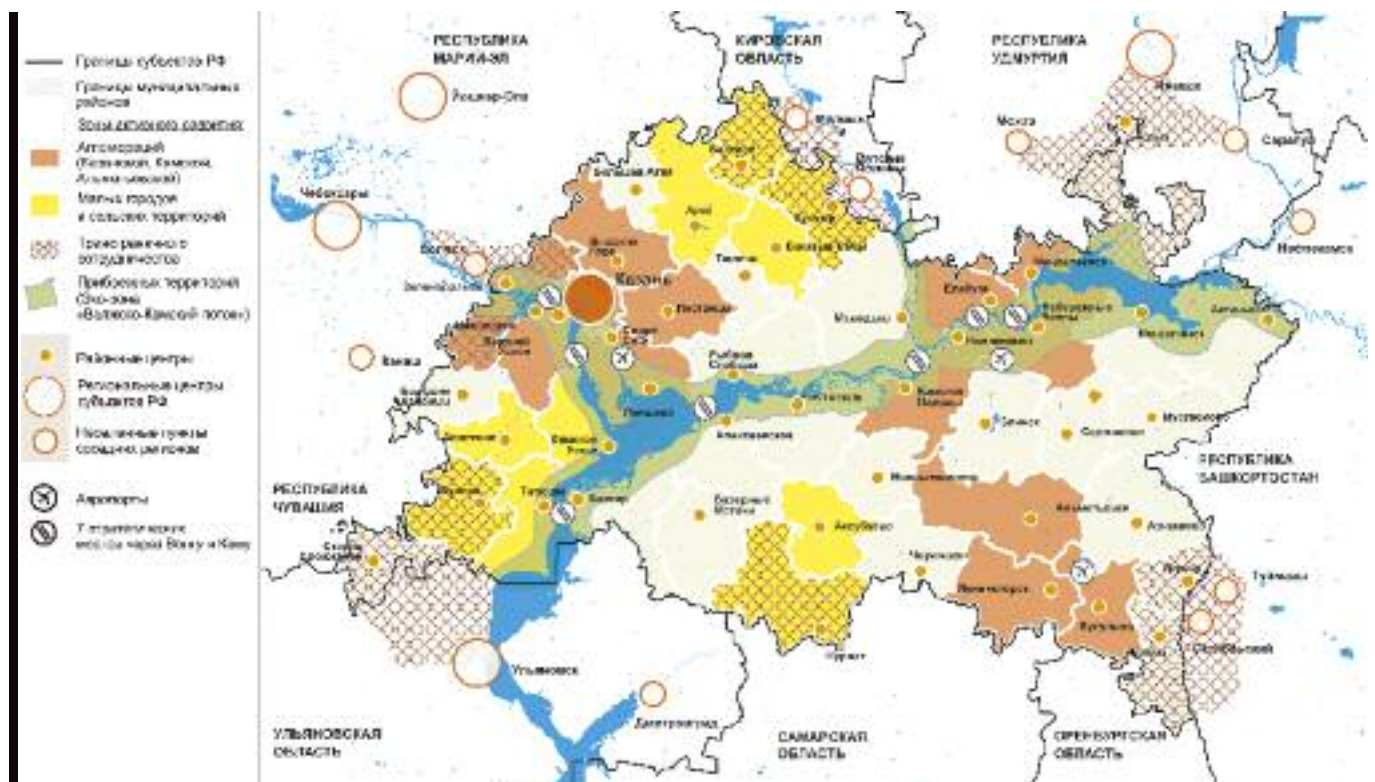
или «объект» регулирования) в отношении нормативно-правовой базы.

2.2. Введение в законодательство субъекта обязательного уровня разработки стратегической документации на «развитие части территории субъекта» (ст. 32. ФЗ № 172-ФЗ), что в отличие от стратегических документов развития региона в целом или каждого отдельно взятого МО позволит обеспечить необходимый и достаточный масштаб рассмотрения направления жизнедеятельности одновременно нескольких муниципальных образований в разрезе общих задач соседних МО, объединяющихся для этого по определенным признакам (агломерации, прибрежные территории и др).

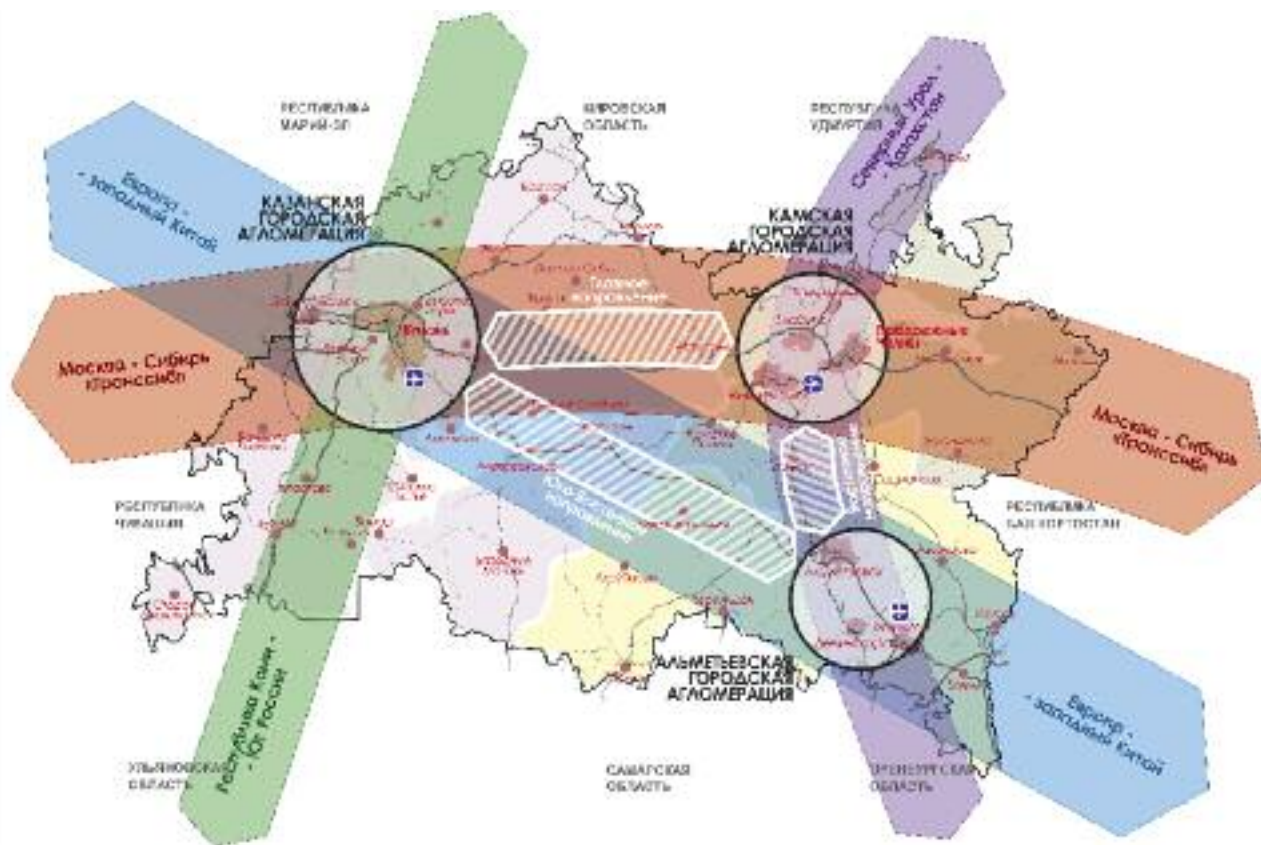
2.3. Расширение объектного поля градостроительного планирования.

2.4. Разработка инструментов по взаимосвязке документов социально-экономического и территориально-пространственного планирования.

2.5. Формирование региональной Концепции методических материалов по пространственному планированию разномасштабных территориальных образований республики.



**4** Зоны активного развития Республики Татарстан – пространства концентрации ресурсов



## 5 Республика Татарстан в контексте развития федеральных и межрегиональных транспортных коридоров

### 3. Модели поведения и социальные аспекты, образы и представления

Представления о смене доминирующей парадигмы формирования пространств строятся на исследованиях тенденций изменения потребностей населения в части пространственной организации городов и сельских поселений, определении связи пространственных форм с уровнем жизни населения республики.

Прогнозные трансформации рассматривают модели поведения через видение миссии муниципальных образований, развитие местных инициатив и ответы на вопрос: «Зачем здесь продолжать жить и работать людям?».

#### Научно-практические подходы, использованные в Концепции

Совокупность общих принципов и ключевых подходов к рассмотрению пространственного развития позволила окончательно сформировать видение перспективной структуры республики и оптимально оценить потенциал развития всех ее элементов.

Пространство региона представлено зонами активного развития и

связями между ними, рассматриваемыми в рамках решения трех групп проектных задач, озвученных в ключевых подходах.

1) Для семи зон активного развития и шести зон трансграничного сотрудничества, выявленных в ходе исследований и пространственного анализа, разрабатывается комплекс политик, частных стратегий и флагманских проектов.

а) Формирование политики концентрации ресурсов в трех городских зонах активности – Казанской, Камской городских агломерациях и в формирующейся Альметьевской агломерации.

б) Рассмотрение программ и политик по регенерации социально-экономического развития сельских территорий – трех сельских зон активности: Предкамской, Предволжской, Закамской и формирование видения пространственного развития поясов формирующего влияния Камской и Альметьевской городских агломераций на основе перспективных малых городов, сельских населенных пунктов и поселков городского типа, отношении к землям сельхозназначения.

в) Формирование политики отношения и повышения культуры природопользования прибрежными

территориями республики – разработка стратегического флагманского проекта «Экозона «Волжско-Камский поток» в целях обеспечения общественного доступа к водным и прибрежным ландшафтам Татарстана, упорядочения землепользования, формирования туристско-рекреационной инфраструктуры.

Работа над данным проектом позволит определить роли/идентичность и приоритетную специализацию населенных пунктов (или их групп), объединенных природным каркасом рек Волги и Камы; выявить ключевые межмуниципальные проекты, усиливающие синергетические эффекты, благоприятствующие социально-экономическому развитию, повышающие привлекательность территории и качество жизни населения не только городских агломераций, но и малых городов и сельских поселений.

г) Формирование политик в зонах трансграничного сотрудничества: усиление экономических связей, создание уникальных сервисов, жилья и рабочих мест для привлечения «соседей» в муниципальные образования Татарстана, граничащие с населенными пунктами Республики Марий Эл, Кировской

области, Удмуртской Республики, Республики Башкортостан, Самарской и Ульяновской областей.

2) На основе опорного каркаса, состоящего из населенных пунктов исторически сложившейся системы расселения, транспортных и природных артерий, формируется единый устойчивый структурообразующий каркас.

а) Концепция рассматривает пространственную структуру как иерархию перспективных центров расселения, состоящую из ядер развития разного порядка – узлов каркаса.

б) Создание системы скоростных связей как элемента структурообразующего каркаса рассматривает улучшение межрегиональных и развитие межагломерационных связей между ядрами, интеграцию республиканской системы скоростных связей непосредственно в агломерации региона.

в) Природно-экологический каркас, формируемый акваториями рек Волги и Камы и крупнейшими водохранилищами, объединяет муниципальные образования в единую систему прибрежных территорий, в то же время является сегодня серьезным барьером в связности территорий. Таким образом, перед

регионом встает серьезный вызов, связанный с экономическими и экологическими аспектами. С одной стороны, строительство мостовых переходов, являющихся неотъемлемой частью системы транспортных связей, является первостепенным фактором экономического роста региона (мобильности населения, развития новых узлов активности), с другой стороны, экологическая безопасность уникальных прибрежных ландшафтов (ООПТ) требует сбалансированного подхода к вмешательству урбанизации.

г) Еще один элемент каркаса – формируемый единый Волго-Камский метрополис – система, координирующая использование потенциалов трех агломераций в целях повышения конкурентоспособности региона и усиления агломерационных эффектов.

3) Формулирование качественных характеристик и принципов формирования разномасштабных пространств – третий кит, на котором держатся ценностные позиции, заявляемые в стратегии пространственных трансформаций, о чем будет рассказано в следующих сериях статей по пространству Республики Татарстан.

Выбранная методология исследования пространств Республики Татар-

стан является стратегически важным шагом, направленным в первую очередь на развитие ме муниципапального и межотраслевого взаимодействия. Системный подход, в основе которого лежит рассмотрение субъекта как целостного комплекса взаимосвязанных элементов, позволил в обобщенной форме показать динамику развития пространственных событий и выявить качественные изменения в системе, определить степень видоизменения и трансформации структуры, а также возможные сценарии развития и ожидаемые результаты. ■

Список литературы:

1. Территориально-пространственное планирование. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2008.
2. Градостроительная доктрина РФ, РААСН, 2014.
3. Классификация пространственных элементов в иерархии масштабов пространства Республики Татарстан. Материалы по обоснованию, том 13, Стратегия РТ-2030.
4. ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», ст. 32. п. 9.

