

# К вопросу о совершенствовании методологии территориального планирования в условиях эскалации внешних вызовов и рисков: взгляд со стороны теории систем\*

Хлутков А. Д., Савельев Ю. В.\*, Вульфович Р. М.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; \*savelev-yv@ranepa.ru

## РЕФЕРАТ

**Цель.** Статья посвящена вопросам совершенствования методологии территориального планирования в условиях высокой динамики внешней среды и усиления политических, экономических, технологических и прочих рисков, учет которых требует усиления внимания к оценке и росту адаптационного потенциала региона, а также гибкости реализуемой региональной политики в сфере территориального планирования и пространственного развития. Выявлены ключевые современные вызовы в сфере территориального планирования, требующие существенной трансформации используемой в настоящее время методологии.

**Методы.** Для повышения гибкости системы территориального планирования авторами предложено дополнить традиционный методический аппарат территориального планирования методическими инструментами теории систем. В частности, предложена модель проактивного планирования, основанная на модифицированном системном подходе и комбинированном использовании эволюционного, воспроизводственного и мобилизационного методологических подходов, позволяющих применить широкий спектр методических инструментов разных научных концепций в сфере территориального планирования и пространственного развития региона.

**Результаты и выводы.** Комбинированное использование предложенной авторами модели проактивного планирования вместе с традиционной моделью планирования позволяет сочетать этапы опережающего развития с этапами стандартизации достигнутых изменений и перераспределения ресурсов, что должно обеспечить необходимую гибкость и одновременно устойчивость системы территориального планирования в регионе в условиях высокой изменчивости внешней среды и с учетом современных вызовов.

**Ключевые слова:** методология, территориальное планирование, региональные социально-экономические системы, модели регионального развития, территориальная структура, адаптационный потенциал.

**Для цитирования:** Хлутков А. Д., Савельев Ю. В., Вульфович Р. М. К вопросу о совершенствовании методологии территориального планирования в условиях эскалации внешних вызовов и рисков: взгляд со стороны теории систем // Управленческое консультирование. 2025. № 6. С. 9–23. EDN RTVPXD

## On the Issue of Improving the Methodology of Territorial Planning in the Context of Escalating External Challenges and Risks: A View from the Theory of Systems

Andrey D. Khlutkov, Yuri V. Saveliev\*, Revekka M. Vulfovich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint Petersburg, Russian Federation; \*savelev-yv@ranepa.ru

## ABSTRACT

**The purpose.** The article is devoted to the issues of improving the methodology of territorial planning in the context of high dynamics of the external environment and increasing political,

\* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы «Новые стратегические направления территориального развития Северо-Западного макрорегиона (2025–2035 гг.)» (ЕГИСУ НИОКТР № 125031803957-6).

economic, technological and other risks, which require increased attention to the assessment and growth of the adaptive potential of the region, as well as the flexibility of the implemented regional policy in the field of territorial planning and spatial development. The key modern challenges in the field of territorial planning have been identified, requiring a significant transformation of the methodology currently used.

**Methods.** To increase the flexibility of the territorial planning system, the authors propose to supplement the traditional methodological apparatus of territorial planning with methodological tools of systems theory. In particular, a model of proactive planning is proposed, based on a modified systematic approach and the combined use of evolutionary, reproductive and mobilization methodological approaches, which make it possible to apply a wide range of methodological tools from different scientific concepts in the field of territorial planning and spatial development of the region.

**Results and conclusions.** The combined use of the proactive planning model proposed by the authors together with the traditional planning model makes it possible to combine the stages of advanced development with the stages of standardization of achieved changes and resource redistribution, which should ensure the necessary flexibility and at the same time stability of the territorial planning system in the region in conditions of high environmental variability and taking into account modern challenges.

*Keywords:* methodology, territorial planning, regional socio-economic systems, models of regional development, territorial structure, adaptive potential.

**For citation:** Khlutkov A. D., Savelyev Yu. V., Vulfovich R. M. On the Issue of Improving the Methodology of Territorial Planning in the Context of Escalating External Challenges and Risks: A View from the Theory of Systems // Administrative Consulting. 2025. N 6. P. 9–23. EDN RTPVXD

---

## Введение

Сегодня происходит кардинальная трансформация условий и факторов развития стран и регионов. Факторы, связанные с территориальным ареалом и потенциалом территориального развития (географическое положение, границы, природно-ресурсный потенциал, национально-культурные особенности и др.), трансформируются под влиянием факторов, не имеющих четкой географической привязки (ценностно-идеологических, информационных и технологических). В результате не только межгосударственные и территориальные противоречия, но и процессы конкуренции и развития приобретают гибридный характер, оказывая влияние в том числе на эффективность территориального планирования. В этих условиях государственная политика в сфере пространственного развития должна учитывать три аспекта, выступающих своеобразной системой координат: политико-административный, экономико-технологический и социально-гуманитарный. Первый аспект формирует геополитические и геоэкономические условия и предпосылки для трансформации пространственной структуры региона (например, трансформация транспортно-логистической инфраструктуры под давлением внешнеторговых санкций или в силу новых предпочтительных торговых соглашений). Второй аспект создает экономико-технологические условия и предпосылки (например, совершенствование технологий или изменение эксплуатационных расходов на содержание объектов инфраструктуры). Третий аспект формирует условия и предпосылки для трансформации пространственной структуры, связанные с обеспечением социально-гуманитарной безопасности и устойчивости (например, изменение подходов к развитию социальной инфраструктуры с учетом обеспечения равного доступа граждан к услугам).

Нужно учитывать, что в силу большого количества субъектов, участвующих в формировании и развитии пространственной структуры региона, процесс ее трансформации управляем лишь частично: определенная часть изменений носит синергетический (самоорганизующийся) характер. Поэтому любая трансформация

неизбежно связана с прохождением стадии системного кризиса. В рамках каждого из выделенных выше аспектов можно выделить характеристики современного системного кризиса, которые следует рассматривать также в качестве вызовов в сфере территориального планирования:

— *В рамках политико-административного аспекта:* ослабление международных систем организационно-правового регулирования; расширение инструментария гибридных войн и конфликтов с разрастанием их территориального масштаба; трансформация политических элит; распад контура глобализации с управлением из единого центра; эскалация санкционной и тарифной войн, провоцирующих изменение географии внешней торговли; фрагментация международного политического поля с формированием макрорегионов как основы продвижения конкурирующих идеолого-ценностных проектов, претендующих на глобальное лидерство и др.

— *В рамках экономико-технологического аспекта:* завершение эпохи экономической глобализации и развитие новых форм экономического неокOLONиализма; перераспределение производственного потенциала; «экспорт» среднего класса; фрагментация и перестройка глобальных цепочек создания стоимости; изменение значимости факторов производства (кратный рост значимости энергетического и информационного фактора, снижение значимости трудового фактора в силу автоматизации и роботизации); ускоряющаяся утрата человеком субъектности управления и передача функций ИИ и др.

— *В рамках социально-гуманитарного аспекта:* стратификация и «кастомизация» общества по доходам, образованию, доступу к технологиям и информации, требующая дифференциации инструментов регулирования общественных отношений; усиление глобальной миграции; рост нестабильности и снижение стрессоустойчивости социальных сообществ и индивидов; замена системного образования компетентностным узкопрофессиональным подходом, ведущая к технократизации общества и др.

Признаки системного кризиса, их генетическая основа, причинно-следственные связи и характер протекания позволяют говорить о перезагрузке (обновлении) господствующей общественно-экономической формации на основе новых принципов и правил. Происходящая глобальная трансформация соответствует логике мир-системной теории Иммануила Валлерстайна [33]. В этих условиях исследование процессов трансформации территориальных социально-экономических систем и управление ими требует совершенствования методологии и подходов территориального планирования.

### **Контурь методологии территориального планирования в условиях современных внешних вызовов и рисков**

Всестороннее исследование процессов трансформации территориальных социально-экономических систем и их адаптации к меняющимся условиям внешней и внутренней среды обосновывает применение *модифицированного системного подхода*, позволяющего, помимо анализа элементов пространственной структуры и их взаимодействия, учесть системно-динамические и нелинейные аспекты их функционирования и развития, которые приводят к возникновению синергетического эффекта и запускают механизмы адаптации и саморегулирования. Это позволяет применить методический инструментарий синергетики как «междисциплинарного направления научных исследований, задачей которого является познание принципов самоорганизации различных систем» [1, с. 6].

Синергетика исследует системы, включающие материальные и нематериальные явления и объекты, что делает ее применение универсальным — от верификации математических моделей до построения социальных и политических прогнозов, а

также образование, структуру и самоорганизацию открытых систем, элементы которых развиваются, находятся под влиянием множества внешних факторов, в том числе процессов в смежных открытых системах, и способны пребывать в различных состояниях [10].

В связи с усложнением структуры и характера взаимодействия социально-экономических, общественно-политических и производственно-технологических систем, а также возрастания роли локальных социумов в общественном развитии актуализируется выработка эффективного инструментария регулирования территориального развития [14]. В этом случае модифицированный системный подход позволяет более качественно идентифицировать, исследовать и интерпретировать изменения, происходящие под влиянием внешних и внутренних факторов, привнося новые возможности в исследование территориальных социально-экономических систем и расширяя арсенал инструментов управления. Он позволяет выявлять и моделировать внутренние и внешние коммуникации и факторы, повышающие адаптационные возможности системы, проводить структурный анализ и выявлять обратные связи отрицательного и положительного характера [1].

Сравнение методологических позиций классического системного подхода и его модификации в виде синергетического подхода к исследованию социально-экономических систем проведено Ю. В. Гусаровым [6]. На основе его результатов авторами выявлены достоинства и недостатки классического системного подхода и сформулированы выводы в части его совершенствования за счет соединения с синергетической методологической концепцией (табл. 1).

Таблица 1

**Сравнение классического и модифицированного системных подходов при исследовании развития территориальных социально-экономических систем**

Table 1. Comparison of the classical and modified system approaches in the study of the development of territorial socio-economic systems

Характеристики развития как динамического процесса	Классический системный подход	Модифицированный системный подход
Причины и движущие силы развития	Единство и борьба противоположностей; идентификация и разрешение противоречий; отрицание отрицания; переход количества в качество	Неравномерность, непропорциональность, нелинейность, неустойчивость, неопределенность, неоднозначность, цикличность, эволюция, инволюция и коэволюция
Свойства (особенности) процесса развития	Детерминированность; случайность как форма проявления необходимости	Многовариантность; множественная детерминированность; возможность резонансного эффекта
Ключевые факторы и условия развития	Объективные и субъективные, внешние и внутренние факторы; закономерности и законы; тенденции	Объективизация субъективного и субъективизация объективного; слабые воздействия; наличие вариантов развития; энтропия; инверсия внутренних и внешних условий
Формы и этапы процесса развития	Движение по спирали; переход от низшего к высшему; изменение как последовательность устойчивых состояний; возможное наличие перерывов постепенности	Накопление флуктуаций и отклонений; бифуркации, накладывающиеся друг на друга; фазовые переходы (в т. ч. самопроизвольные); наличие точек роста; нелинейность и необратимость; самоорганизация

Характеристики развития как динамического процесса	Классический системный подход	Модифицированный системный подход
Способы верификации результатов развития	Переход от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному; рефлексия	Непредсказуемость, неконкретность и многовариантность результатов; энтропийный подход; рационализм; редукционизм; коэволюционизм
Ориентация развития во времени и пространстве	Однонаправленное движение времени; акцент на различия между пространством и временем	Восприятие и измерение темпов развития через инвариант цикличности и пространственно-временную парадигму
Основные подходы к управлению развитием	Управление как реализация функций планирования, организации, мотивации и контроля для достижения поставленных целей и разрешения противоречий	Управление как негэнтропийный процесс упорядочивания эффектов деятельности отдельных элементов системы для получения качественно новых свойств и состояния всей системы
<b>Результаты сравнения</b>		
Достоинства использования при управлении развитием региона	Четкая логика реализации управленческой программы, построенной на принципе детерминированности, учитывающей объективные тенденции и закономерности развития (программно-целевой подход, каскадная модель)	Замена управленческой программы как четкой последовательности действий на инструменты самоорганизации и адаптации системы к меняющимся недетерминированным условиям среды с учетом многовариантности путей развития (сценарный подход, agile-методология)
Недостатки использования при управлении развитием региона	Низкая эффективность при отклонении процесса развития от объективных тенденций и закономерностей	Отсутствие четкой логики и последовательности действий по управлению развитием региона; альтернативность выбора путей
Выводы об условиях применения	Использование в условиях относительно стабильной среды, характеризующейся последовательностью и однозначностью результатов происходящих изменений	Использование в условиях нестабильной среды, характеризующейся действием разнонаправленных и вероятностных процессов, накладывающихся на множественность субъективных интересов

Источник: [21].

Несмотря на внешнюю схожесть классического системного подхода и его модифицированной версии, существуют серьезные отличия, определяемые условиями их применения в управлении регионом как саморазвивающейся системой. Очевидно, что в условиях неопределенности развития и высоких рисков второй подход более эффективен для выработки сценарных условий развития региона и обоснования стратегических направлений и целей его территориального развития, которые должны обеспечить устойчивость и эффективность территориальной структуры при реализации любых сценариев.

Ряд специалистов в сфере пространственного планирования отдают предпочтение близким по содержанию подходам, позволяющим учитывать возникающий синергетический эффект от функционирования и развития территориальных социально-экономических систем. Такие подходы востребованы в рамках исследования процессов развития городских агломераций, поскольку возникающий агломерационный эффект является результатом синергии. Так, по мнению М. Я. Вильнера, Д. И. Олифира и А. В. Гладкого, городская агломерация представляет собой сложную многоуровневую систему с диссипативной структурой, в которой энергия взаимосвязанных потоков между входящими в нее элементами превышает энергию аналогичных потоков и связей за ее пределами. А потому механизмы управления городской агломерацией определяют необходимость учета синергетического эффекта [18].

Управление развитием региона как открытой системой в условиях высокой динамики внешней среды, как правило, строится на основе упорядочивания эффектов деятельности отдельных элементов системы (адаптивного управления). При этом в качестве целевой функции такого адаптивного управления будет получение качественно новых свойств, способствующих переходу системы в новое состояние, в котором она способна выдерживать конкуренцию с другими аналогичными системами. Поэтому рассматриваемый модифицированный системный подход также закладывается в основу модели адаптивного управления.

Модифицированный системный подход позволяет учесть эффекты, связанные с цикличностью, нелинейностью и темпоральностью процессов развития и взаимодействия социально-экономических систем, их фазовым переходом из одного состояния в другое под действием адаптационных механизмов. Таким образом, сравнение классического системного подхода и его модифицированной версии позволяет сформулировать и выделить основные положения и принципы двух моделей управления развитием региона — *модели инактивного управления и модели проактивного управления* (табл. 2).

Таблица 2

**Характеристика моделей инактивного и проактивного управления развитием региона**  
Table 2. Characteristics of models of inactive and proactive management of regional development

Характеристики	Модель инактивного управления	Модель проактивного управления
Методологическая основа	Классический системный методологический подход	Модифицированный системный методологический подход
Суть процесса управления и его функции, тип планирования	Инактивное планирование и управление операциями (мотивация на выполнение операции, организация, планирование и контроль результатов)	Проактивное планирование, управление целями и проектами (мотивация процесса развития, самоорганизация и самоконтроль)
Субъектность управления	Наличие конкретных субъектов управления	Размытость и множественность субъектов управления
Основной ресурс управления	Существующие доступные ресурсы и управление их текущей стоимостью (ликвидностью)	Доступные и потенциальные ресурсы, управление «будущей» стоимостью (ожиданиями)
Суть планирования	Детальный план (детализированная управленческая программа), реализуемый в четкой последовательности	Сценарный подход, учет цикличности и возможных отклонений, флуктуаций, бифуркаций и фазовых переходов

Характеристики	Модель инактивного управления	Модель проактивного управления
Эмпирическая база	Использование своего и чужого опыта и аналогов (реактивное планирование и бенчмаркинг)	Отсутствие подходящего опыта и аналогов — оригинальность управленческих решений
Логика управления	Линейность развития определяет последовательность реализации управленческой программы	Нелинейность развития определяет использование сценарного подхода и рационализма в управлении
Однозначность результатов	Одна цель — одна стратегия — один результат	Одна цель — многовариантность стратегии — множественность результатов
Влияние факторов среды	Воздействие известных и общих факторов среды	Воздействие новых и специфических факторов среды
Решаемая управленческая задача	Адаптация положительного опыта и стандартизация достигнутых изменений	Предвосхищение общих тенденций (проактивность) и опережающее развитие

Источник: Составлено авторами.

Таким образом, модель инактивного управления больше подходит для кратко- и среднесрочного планирования при относительной стабильности внешней среды. Модель проактивного управления — для долгосрочного планирования в условиях неопределенности и высоких рисков. Совместное же использование этих двух моделей позволяет сочетать этапы опережающего развития и достижения новых результатов с этапами стандартизации достигнутых изменений, оптимизации и перераспределения ресурсов. На практике сочетание этих двух моделей управления напоминает логику японской стратегии кайдзен, нацеленной на непрерывность совершенствования бизнес-процессов (DPCA-цикл) и стандартизацию достигнутых изменений (SDCA-цикл) [25].

Значимость модифицированного системного подхода (и основанной на нем проактивной модели управления) повышается по мере нарастания нелинейности процессов развития. Идея его использования при планировании территориального развития не нова. Современные приложения новой экономической географии [26], концепций новой промышленной политики [28], региональных и промышленных кластеров С. Резенфельда, П. Маскелла и М. Лоренца [см.: 9] и др. также предполагают рассмотрение процессов развития с позиции достижения синергетического эффекта. В их рамках регион рассматривается не в его административных границах, а в качестве сложной системы, включающей экономическую, технологическую и иные составляющие, являющейся частью систем высшего порядка [2].

С точки зрения теории систем важность модифицированного системного подхода заключается в возможности проведения качественного и всестороннего структурного анализа региональной социально-экономической системы, взаимосвязей между ее элементами, их вклад в результаты и цели развития. Территориальная структура является важнейшей организационной характеристикой системы, которая определяет не только ее устойчивость и стабильность, но и адаптивность (гибкость). Разрыв системообразующих связей, формирующих территориальную структуру социально-экономической системы, нарушает ее целостность и выводит

из равновесия. Следовательно, важнейшим критерием развития системы является выраженность ее системообразующих связей и определенность отношений между ее структурными элементами, отсутствие которых ведет к образованию неустойчивых диссипативных структур со слабо выраженными связями [17]. Очевидно, что система с такой структурой не может функционировать нормально и успешно конкурировать с другими системами.

Территориальная структура региона складывается исторически (эволюционно) и является результатом долговременно действующих внешних и внутренних факторов. Их воздействие может быть спонтанным или целенаправленным. Следовательно, методология, используемая для определения и обоснования сценарных условий и стратегических приоритетов территориального развития региона, должна давать возможность оценить влияние этих факторов на структуру и поведение системы, ее устойчивость и адаптивность по отношению к разного рода внешним и внутренним рискам. Достичь этого позволяет использование в контексте модифицированного системного подхода следующих частно-общих научных подходов:

— *эволюционного подхода*, который используется для исследования долговременной эволюции территориальной структуры региона, складывающейся под влиянием внешних и внутренних факторов; на его основе могут быть выявлены и систематизированы: системообразующие элементы территориальной структуры, обеспечивающие ее долговременную устойчивость; элементы пространственной структуры, обеспечивающие ее адаптивность и гибкость, позволяющие учитывать влияние внешних и внутренних конъюнктурных факторов; элементы территориальной структуры, снижающие ее долговременную устойчивость и гибкость («атавизмы» пространственной структуры);

— *воспроизводственного подхода*, который используется для исследования воспроизводственной структуры региона, анализа цепочек создания стоимости, выявления и обоснования элементов производственной и поддерживающей инфраструктуры как основы сбалансированного развития региона;

— *мобилизационного подхода*, который используется для оценки территориального потенциала региона и разработки путей повышения эффективности его использования, выявления эндогенных и скрытых факторов и источников роста.

Главным достоинством предложенных частно-общих подходов является то, что они близки между собой по используемому методическому аппарату. Поэтому результаты их практического применения будут характеризоваться тождественностью и репрезентативностью.

Применение модифицированного системного подхода и рассмотренных частно-общих подходов к исследованию территориальной структуры региона и обоснованию стратегических приоритетов его территориального развития позволяет использовать широкий спектр современных научных теорий и концепций. Так, для разработки диверсифицированной структурно-инвестиционной политики и проектов развития, направленных на совершенствование территориальной структуры региона, могут быть использованы следующие концепции [13]:

1. *Новая парадигма региональной политики*, направленная на обеспечение эндогенного роста (Э. Гарсилазо, Ф. Барки, К. Райнер, А. И. Татаркин и др.) и основанная на применении локально ориентированного подхода к раскрытию внутреннего потенциала региона. Новая парадигма направлена не на снижение межрегиональных диспропорций за счет механизмов экономического и межбюджетного выравнивания, а на повышение эффективности использования регионального потенциала, формирование и реализацию проектов комплексного развития территории, на замену дотаций на экономические, имущественные и прочие стимулы [23].

2. *Концепция новой промышленной политики*, направленная на использование дифференцированных инструментов индустриального и инфраструктурного

развития региона и усилении вклада стейкхолдеров в его индустриальное развитие (А. Маршалл, П. Ромер, Дж. Беккатини, Э. Маркусен, Ю. В. Симачев и др.). Данная концепция делает упор на усиление взаимодействия экономических субъектов, включения их в общие производственные цепочки с увеличением присутствия последних в регионе, на выработке специфических инструментов региональной промышленной и инфраструктурной политики.

3. Концепция «умной специализации» (*smart specialization*) регионов, направленная на определение приоритетов инновационного развития региона в сочетании с их адресной поддержкой и развитием инфраструктуры инновационной деятельности (Б. Ашейм, А. Бош, Н. Вонортас, Э. Караяннис, Е. Куценко, А. О. Гасфорд, Г. С. Мерзликина) [16]. Данная концепция предполагает формирование новой архитектуры региональной инновационной стратегии, основанной на форсайт-анализе, горизонтальном сотрудничестве и селективной адресной поддержке инноваций.

Кроме перечисленных выше научных концепций в основу разработки моделей и приоритетов пространственного развития региона целесообразно закладывать следующие методы и подходы российских (советских) авторов, которые зачастую используются в качестве инструментов учета и согласования территориальных и отраслевых особенностей при формировании комплексных стратегий и программ территориального развития:

- методический аппарат концепции энергопроизводственных циклов (Н. Н. Колосовский, М. К. Бандман) как инструмент формирования целостной и эффективной воспроизводственной системы в пределах региона (макрорегиона, экономического района);

- методы анализа центр-периферийных отношений [4];

- методы построения проблемно-ориентированных типологий для обоснования мер дифференцированной региональной политики (А. Г. Гранберг, А. И. Татаркин и др.);

- методы и подходы функционального зонирования (Г. П. Лузин, А. Г. Гранберг и др.);

- методы анализа факторов хозяйственного освоения территории;

- методы создания типологий с использованием различных макроэкономических индикаторов, ориентированные на поиск путей снижения межрегиональной дифференциации (С. С. Артоболевский, Б. М. Гринчель, Н. Е. Костылева, Т. П. Скуфына, С. А. Суспицын, А. Ю. Юданов и др.).

Этот методический аппарат также должен быть дополнен концепциями, направленными на обоснование приоритетов экистической политики, ее увязки со стратегическими целями развития территориально-отраслевой структуры. К ним относятся:

- концепция создания «линейных городов» как перспективной формы развития систем расселения в будущем (А. Сория-и-Мата, Ле Корбюзье, Н. Милютин, К. Пчельников, И. Г. Лежава и др.);

- теория пространственного равновесия (А. Лёш, Й. Гирш, П. Кругман, С. Росен, Дж. Робак и др.) [26; 27],

- концепция региональной агломерационной политики (Ю. В. Павлов, Г. А. Хмелева), предлагающая методы ее увязки с приоритетами региональной, кластерной и промышленной политики [19];

- концепция рассмотрения региона (агломерации) как квазикорпорации (П. Айкан, С. Бусье, Ф. Кук, С. Кветовский, М. Стрит, Ч. Ритчер), обосновывающая механизмы развития агломераций через призму фирменных и межсетевых взаимодействий [24; 29; 32];

- подход к развитию агломерации на основе единых стандартов [5; 8], определяющий агломерацию как инструмент комплексного развития территории с единым стандартом и равнодоступностью благ, инфраструктуры и условий мобильности населения;

– управленческие подходы к развитию агломерации (ГИПРОГОР, Новая Афинская хартия), основанные на взаимодействии муниципалитетов в части совместного решения задач и совместного использования ресурсов [11];

– градостроительно-инфраструктурные подходы к управлению процессом развития агломераций: концепция М. Руже (агломерация как гиперсистема, формируемая путем слияния различных городских функционалов); концепция агломерации как центральной зоны с второстепенными элементами (спутниковыми городами) [11]; концепция агломерации как результата субурбанизации [7]; интеграционная концепция агломерации как сложной динамической системы [15]; концепция РААСН (Российской академии архитектуры и строительных наук) [22];

– синергетическая концепция, рассматривающая агломерацию как саморазвивающуюся форму расселения, дающую синергетический агломерационный эффект [3; 9; 18].

При выборе и использовании конкретных методических инструментов нужно учитывать специфику и неравномерность процессов пространственного развития, которые очень ярко проявлены во многих российских регионах. Поэтому далеко не все рассмотренные выше методические инструменты агломерационного развития применимы в чистом виде для российской практики, так как многие модели агломерационных образований в России не укладываются в описанные выше модели. А потому их исследование и обоснование стратегических направлений их развития предполагает комбинированный подход.

## Оценка и применение результатов

Использование модифицированного системного и рассмотренных частно-общих подходов применительно к территориальному развитию региона позволяет глубже изучить влияние внутренних и внешних факторов на саморегулирование и саморазвитие социально-экономической системы. Понятно, что в качестве функции аттрактора системы следует рассматривать улучшение или, по крайней мере, не ухудшение достигнутого уровня экономического развития, конкурентоспособности, качества жизни населения, инвестиционной привлекательности. Для получения синергетического эффекта в процессе развития региона необходимо формирование условий для эффективного взаимодействия его структурных элементов и подсистем, определяемых единой целевой установкой, которая обеспечивает целенаправленность и слаженность деятельности всех компонентов системы. В качестве такой единой целевой установки для региона могут выступать долгосрочные цели, определенные в ключевых документах стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях, либо Национальные цели развития Российской Федерации (Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309), для достижения которых требуются реструктуризация и оптимизация элементов территориальной и воспроизводственной структуры. При этом для определения стратегических направлений преобразования территориальной структуры региона может быть применен принцип Парето, характеризующийся целевой ориентированностью и концентрацией ресурсов и усилий на решении ключевых проблем и ограничений. На практике использование принципа Парето при обосновании стратегических направлений территориального развития предполагает реализацию пошагового алгоритма:

— Шаг 1 — выявление проблем и ограничений в сфере территориального развития, а также обуславливающих их факторов (методы SWOT-анализа, PESTEL-анализа, морфологического анализа, экспертных методов и др.).

— Шаг 2 — анализ проблемного поля и обуславливающих факторов с ранжированием проблем и расстановкой приоритетов (методы ранжирования, метод декомбинационного анализа и др.).

— Шаг 3 — оценка влияния проблем и обуславливающих их ключевых факторов на достижение стратегических направлений развития (факторный анализ и метод сценарного прогнозирования).

— Шаг 4 — формулировка целей и определение направлений территориального развития (метод SMART, метод построения «дерева целей», диаграмма связей и др.).

## Выводы

В генерализованном виде методолого-методический аппарат территориального планирования можно представить в виде схемы на рис. 1.

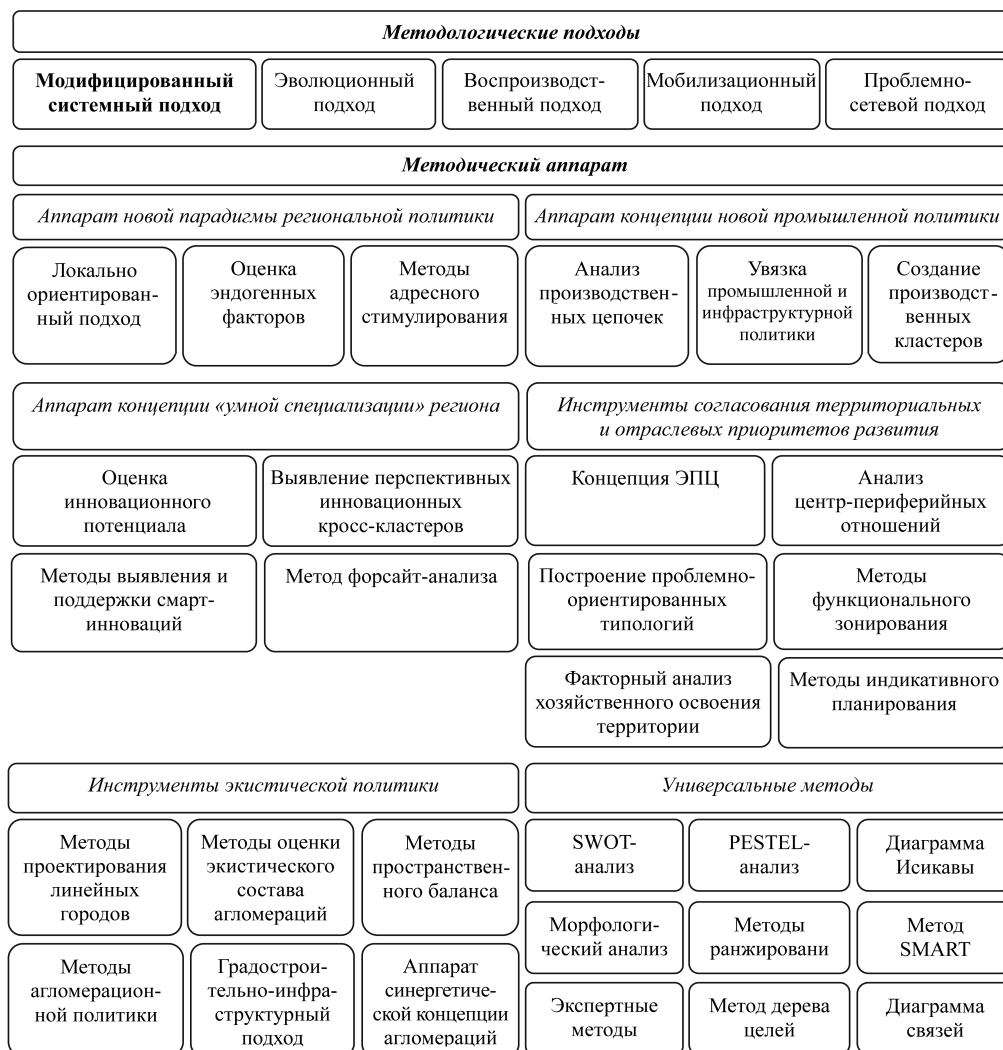


Рис. 1. Методологические подходы и методический аппарат территориального планирования с точки зрения теории систем

Fig. 1. Methodological approaches and methodological apparatus of territorial planning from the point of view of systems theory

Источник: Составлено авторами.

Представленный на схеме методический и инструментальный аппарат увязан с решениями основных задач в сфере территориального планирования и развития региона: методы и подходы, используемые в рамках новой парадигмы региональной политики, позволяющие решить задачу повышения автономности региональной политики и увеличения роли эндогенных факторов развития региона (переход на модель саморазвития); инструментальный концепции новой промышленной политики позволяет обеспечить рост промышленного потенциала региона, оценить разрыв с развитием производственной инфраструктуры; инструменты экистической политики отвечают за оптимизацию системы расселения и гармонизацию ее развития с приоритетами развития инфраструктуры; инструментальный концепции «умной» специализации региона позволяет сформировать инновационную подсистему в регионе, определить приоритеты инновационно-технологического развития и выявить перспективные смарт-инновации; согласования территориальных и отраслевых приоритетов позволяют обеспечить разработку комплексных планов развития территории; универсальные методы позволяют решать частные задачи, связанные с анализом и оценкой отдельных компонентов и подсистем региона.

Наличие широкого спектра методов, объединенных под зонтиком предложенного модифицированного системного подхода, позволяет подобрать и использовать эффективный инструментальный для решения каждой конкретной задачи. Взаимосвязанные между собой результаты решения поставленных задач, полученные с использованием рассмотренной методологии, могут быть оформлены в виде научно обоснованной комплексной стратегии территориального развития региона.

## Литература

1. Аршинов В. И. Синергетика как феномен постнеклассической науки. М. : Институт философии РАН, 1999.
2. Бияков О. А. Теория экономического пространства: методологический и региональный аспекты. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2004. 152 с.
3. Гладкий А. В. Сущность агломерационного эффекта территории и его влияние на прибыльность регионального развития предприятий // Региональные исследования. 2014. № 2. С. 10–16.
4. Грицай О. В., Иоффе Г. В., Трейвиш А. И. Центр и периферия в региональном развитии : монография. М. : Наука, 1991. 168 с.
5. Грудинин М. Города для хорошей жизни / М. Грудинин, А. Попов // Эксперт. Сибирь. 2011. № 13-14 (292). С. 11–16.
6. Гусаров Ю. В. Использование методологии экономической динамики при прогнозировании и стратегическом планировании // Экономические стратегии. 2006. № 8. С. 30–35.
7. Гутнов А. Э. Эволюция градостроительства. М. : Стройиздат, 1984. 256 с.
8. Дубянский А. Н. Развитие теории размещения и ее применение в градостроительной политике // Экономика и управление. 2011. № 8 (70). С. 17–20.
9. Иодо И. А. Градостроительство и территориальная планировка : учеб. пособие / И. А. Иодо, Г. А. Потаев. Ростов-на-Дону : Феникс, 2008. 258 с.
10. Князева Е. Н. Синергетике 30 лет. Интервью с профессором Г. Хакеном // Вопросы философии. 2000. № 3. С. 53–61.
11. Колясников В. А. Развитие понятия «городская агломерация» // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2015. № 2. С. 10–15.
12. Косицкий Я. В. Архитектурно-планировочное развитие городов : учеб. пособие. М. : Архитектура-С, 2005. 648 с.
13. Котов А. В. Учет территориально-отраслевой специфики при выборе инструментов пространственного развития // Региональная экономика: теория и практика. 2021. Т. 19, Вып. 3. С. 451–469.
14. Лажнецов В. Н. Территориальное развитие (теория и методология хозяйственных отношений) // Проблемы развития территории. 2024. Т. 28, № 6. С. 10–21. DOI 10.15838/ptd.2024.6.134.2. EDN RRVBQM

15. *Малоян Г. А.* Агломерация — градостроительные проблемы. М. : Ассоциация строительных вузов, 2010. 120 с.
16. *Мерззликина Г. С.* Концепция «умной специализации» регионов: уточнение принципов // Вопросы инновационной экономики. 2021. Т. 11, № 3. С. 997–1014. DOI 10.18334/vines.11.3.113227.
17. *Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж.* Школы стратегий. СПб. : Питер, 2000.
18. *Олифир Д. И.* Синергия пространства как источник инновационной системы управления и развития городских агломераций (на примере Санкт-Петербургской агломерации) // Вопросы инновационной экономики. 2019. Т. 9, № 4. С. 1403–1414. DOI 10.18334/vines.9.4.41300.
19. *Павлов Ю. В.* Концепция региональной агломерационной политики / Ю. В. Павлов, Г. А. Хмелева // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13, № 2. С. 297–316. DOI 10.18334/epp.13.2.117169.
20. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ОАО Российского института градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор»: [http://www.enter.giprogor.ru/files/Development\\_of\\_urban\\_agglomerations\\_Vol2.pdf](http://www.enter.giprogor.ru/files/Development_of_urban_agglomerations_Vol2.pdf) (дата обращения: 12.11.2025).
21. *Савельев Ю. В.* Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике / Ю. В. Савельев ; Институт экономики КарНЦ РАН. Петрозаводск : Изд-во Карельского научного центра РАН, 2010.
22. *Сирина Д. А.* Подходы к исследованию структуры городских агломераций [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Наукоедение». 2017. Т. 9, № 1. <http://naukovedenie.ru/PDF/12TVN117.pdf> (дата обращения: 12.11.2025).
23. *Соболева Г. В., Попова И. Н.* Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2014. Сер. 5. Вып. 1. С. 5–26.
24. *Швец И. Ю.* Теоретические аспекты пространственного, агломерационного развития в национальной экономике // Вестник МГПУ. Серия: Экономика. 2021. № 1 (27). С. 26–41. DOI 10.25688/2312-6647.2021.27.1.3. EDN ZAZHFN.
25. *Colenso M. K.* Strategies for Successful Organizational Change: Enabling Evolution and Revolution within the Organization. Financial Times Prentice Hall, 2000. 193 p.
26. *Krugman P.* Development, geography and economic theory. Cambridge : The MIT Press, 1995.
27. *Krugman P.* The Self-Organizing Economy. Cambridge : Blackwell Publishers, 1996.
28. *Porter M. E.* The Competitive Advantage of Nations // Harvard Business Review 68. N 2 (March–April 1990). P. 73–93.
29. *Richter C.* The impact of industrial linkages on geographic association // Journal of Regional Science. 1969. Vol. 9. P. 19–28.
30. *Roback J.* Wages, Rents, and the Quality of Life // J. of Political Economy. 1982. Vol. 90 (6). P. 1257–1278.
31. *Rosen Sh.* Wages-based indexes of urban quality of life // Current Issues in Urban Economics / P. Mieszkowski, M. Straszheim (Eds.). Baltimore : John Hopkins Univ. Press, 1979. P. 74–104.
32. *Streit M.* Spatial association and economic linkages between industries // Journal of Regional Science. 1969. Vol. 9. P. 177–188.
33. *Wallerstein, Immanuel Maurice.* World-systems Analysis: An Introduction. Duke University Press, 2004. 109 p.

#### **Конфликт интересов**

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

#### **Об авторах:**

**Хлутков Андрей Драгомирович**, доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); [khlutkov-ad@ranepa.ru](mailto:khlutkov-ad@ranepa.ru)

**Савельев Юрий Владимирович**, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); [savelev-yv@ranepa.ru](mailto:savelev-yv@ranepa.ru)

**Вульфович Ревекка Михайловна**, доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); [vulfovich-rm@ranepa.ru](mailto:vulfovich-rm@ranepa.ru)

## References

1. Arshinov V. I. Synergetics as a phenomenon of post–nonclassical science. Moscow: Institute of Philosophy of the Russian Academy of Sciences, 1999. (In Russ.).
2. Biyakov O. A. Theory of economic space: methodological and regional aspects. Tomsk: Publishing House of Tomsk. University, 2004. 152 p. (In Russ.).
3. Gladkiy A. V. The essence of the agglomeration effect of the territory and its impact on the profitability of regional development of enterprises // Regional studies [Regional'nye issledovaniya]. 2014. N 2. P. 10–16. (In Russ.).
4. Griksai O. V., Ioffe G. V., Treivish A. I. Center and periphery in regional development: a monograph. Moscow: Nauka, 1991. 168 p. (In Russ.).
5. Grudin M. Cities for a good life / M. Grudin, A. Popov // Expert. Siberia [Ekspert. Sibir']. 2011. N 13-14 (292). P. 11–16. (In Russ.).
6. Gusarov Yu. V. Using the methodology of economic dynamics in forecasting and strategic planning // Economic strategies [Ekonomicheskie strategii]. 2006. N 8. P. 30–35. (In Russ.).
7. Gutnov A. E. Evolution of urban planning. Moscow: Stroyizdat, 1984, 256 p. (In Russ.).
8. Dubyansky A. N. The development of the theory of location and its application in urban planning policy // Economics and Management [Ekonomika i upravlenie]. 2011. N 8 (70). P. 17–20. (In Russ.).
9. Iodo I. A. Urban planning and territorial planning: textbook / I. A. Iodo, G. A. Potaev Rostov-on-Don: Phoenix, 2008. 258 p. (In Russ.).
10. Knyazeva E. N. Synergetics is 30 years old. Interview with Professor G. Haken // Questions of Philosophy [Voprosy filosofii]. 2000. N 3. P. 53–61. (In Russ.).
11. Kolyasnikov V. A. The development of the concept of “urban agglomeration” // Academic Bulletin of UralNIiproekt RAASN [Akademicheskii vestnik UralNIiproekt RAASN]. 2015. N 2. P. 10–15. (In Russ.).
12. Kositsky Ya. V. Architectural and planning development of cities: Textbook. Moscow: Architecture-S, 2005. 648 p. (In Russ.).
13. Kotov A. V. Consideration of territorial and sectoral specifics when choosing spatial development tools // Regional economics: theory and practice [Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika]. 2021. Vol. 19, Iss. 3. P. 451–469. (In Russ.).
14. Lazhentsev V. N. Territorial development (theory and methodology of economic relations) // Problems of territorial development [Problemy razvitiya territorii]. 2024. Vol. 28, N 6. P. 10–21. DOI 10.15838/ptd.2024.6.134.2. EDN RRVBQM (In Russ.).
15. Maloyan G. A. Agglomeration — urban planning problems / G. A. Maloyan. Moscow: Association of Construction Universities, 2010. 120 p. (In Russ.).
16. Merzlikina G. S. The concept of “smart specialization” of regions: clarifying the principles // Issues of innovative economics [Voprosy innovatsionnoi ekonomiki]. 2021. Vol. 11, N 3. P. 997–1014. DOI: 10.18334/vinec. 11.3.113227. (In Russ.).
17. Mintsberg G., Ahlstrand B., Lampel J. Schools of strategies. St. Petersburg: Peter. 2000. (In Russ.).
18. Olifir D. I. Synergy of space as a source of innovative management system and development of urban agglomerations (on the example of the St. Petersburg agglomeration) // Issues of innovative economics [Voprosy innovatsionnoi ekonomiki]. 2019. Vol. 9, N 4. P. 1403–1414. DOI 10.18334/vinec. 9.4.41300. (In Russ.).
19. Pavlov Yu. V. The concept of regional agglomeration policy / Yu. V. Pavlov, G. A. Khmeleva // Economics, Entrepreneurship and Law [Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo]. 2023. Vol. 13, N 2. P. 297–316. DOI 10.18334/epp.13.2.117169. (In Russ.).
20. Development of urban agglomerations: an analytical review. Issue 2. [Electronic resource] // Official website of JSC Russian Institute of Urban Planning and Investment Development “Giprogor”. URL: [http://www.enter.giprogor.ru/files/Development\\_of\\_urban\\_agglomerations\\_Vol2.pdf](http://www.enter.giprogor.ru/files/Development_of_urban_agglomerations_Vol2.pdf). (In Russ.).
21. Savelyev Yu. V. Regional competitiveness management: from theory to practice / Yu. V. Savelyev ; Institute of Economics KarSC RAS. Petrozavodsk: Publishing House of the Karelian Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, 2010. (In Russ.).
22. Sirina D. A. Approaches to the study of the structure of urban agglomerations [Electronic resource] // Online journal “Naukovedenie” [Internet-zhurnal «Naukovedenie»]. 2017. Vol. 9, N 1. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/12TVN117.pdf> (In Russ.).
23. Soboleva G. V., Popova I. N. Stimulating the economic development of regions by means of budgetary and tax policy // Bulletin of St. Petersburg University [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta]. 2014. Series 5. Iss. 1. P. 5–26. (In Russ.).

24. Shvets I. Y. Theoretical aspects of spatial, agglomeration development in the national economy // Bulletin of the Moscow State Pedagogical University [Vestnik MGPU]. Series: Economics. 2021. N 1 (27). P. 26–41. DOI 10.25688/2312-6647.2021.27.1.3. EDN ZAZHFN (In Russ.).
25. Colenso M. K. Strategies for Successful Organizational Change: Enabling Evolution and Revolution within the Organization. Financial Times Prentice Hall, 2000. 193 p.
26. Krugman P. Development, geography and economic theory. Cambridge : The MIT Press, 1995.
27. Krugman P. The Self-Organizing Economy. Cambridge : Blackwell Publishers, 1996.
28. Porter M. E. The Competitive Advantage of Nations // Harvard Business Review 68. N 2 (March–April 1990). P. 73–93.
29. Richter C. The impact of industrial linkages on geographic association // Journal of Regional Science. 1969. Vol. 9. P. 19–28.
30. Roback J. Wages, Rents, and the Quality of Life // J. of Political Economy. 1982. Vol. 90 (6). P. 1257–1278.
31. Rosen Sh. Wages-based indexes of urban quality of life // Current Issues in Urban Economics / P. Mieszkowski, M. Straszheim (Eds.). Baltimore : John Hopkins Univ. Press, 1979. P. 74–104.
32. Streit M. Spatial association and economic linkages between industries // Journal of Regional Science. 1969. Vol. 9. P. 177–188.
33. Wallerstein, Immanuel Maurice. World-systems Analysis: An Introduction. Duke University Press, 2004. 109 p.

### **Conflict of interests**

The authors declare no relevant conflict of interests.

### **About the authors:**

**Andrey D. Khlutkov**, Doctor of Economics, Professor, Director at the North-West Institute of Management of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); khlutkov-ad@ranepa.ru

**Yuri V. Saveliev**, Doctor of Economics, Professor of the Department of State and Municipal Management at the North-West Institute of Management of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); savelev-yv@ranepa.ru

**Revekka M. Vulfovich**, Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of State and Municipal Management at the North-West Institute of Management of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); vulfovich-rm@ranepa.ru

Поступила в редакцию: 14.11.2025

Поступила после рецензирования: 10.12.2025

Принята к публикации: 11.12.2025

The article was submitted: 14.11.2025

Approved after reviewing: 10.12.2025

Accepted for publication: 11.12.2025