



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-466-474

Научная статья / Research article

Использование комплексного территориального подхода в национальной концепции пространственного регионального развития (на примере Республики Болгария)

М.Г. Бистрина  

Российский университет дружбы народов,
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

 bistrina_mg@pfur.ru

Аннотация. В статье рассмотрены концепция пространственного регионального развития в Республике Болгария на период 2013–2025 гг. и планы комплексного развития муниципалитетов на период 2021–2027 гг., а также современные вызовы, с которыми страна сталкивается при внедрении комплексного территориального подхода. В современных условиях стабильное экономическое развитие не может быть достигнуто без эффективно функционирующей системы регионального развития и благоустройства. Цели и планы комплексного развития муниципалитетов (ПИРМ) должны соответствовать целям, представленным в Комплексной стратегии территориального развития (КСТР). Методические указания для ПИРМ, изданные Министерством регионального развития и благоустройства Республики Болгария, должны далее четко указывать на реализацию партнерства и обязательно быть согласованы с документами планирования более высокого уровня регионального развития страны.

Ключевые слова: региональное развитие, национальная концепция пространственного развития Республики Болгария, планы комплексного развития муниципалитетов, территориальные стратегии

Заявление о конфликте интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 10.09.2022. Статья принята к публикации: 01.11.2022.

Для цитирования:

Бистрина М.Г. Использование комплексного территориального подхода в национальной концепции пространственного регионального развития (на примере Республики Болгария) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 466–474. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-466-474>

© Бистрина М.Г., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Using an Integrated Territorial Approach in the National Concept of Spatial Regional Development (on the Example of the Republic of Bulgaria)

Maria G. Bistrina  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
6, Mikluho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 bistrina_mg@pfur.ru

Abstract. The article considers the concept of spatial regional development in the Republic of Bulgaria for the period 2013–2025. and plans for the integrated development of municipalities for the period 2021–2027, as well as current challenges that the country faces in implementing an integrated territorial approach. In modern conditions, stable economic development cannot be achieved without an effectively functioning system of regional development and improvement. The goals and plans of the Integrated Development of Municipalities should be consistent with the goals presented in the Integrated Territorial Development Strategy. The guidelines for IMDP issued by the Ministry of Regional Development and Improvement of the Republic of Bulgaria should further clearly indicate the implementation of the partnership and be sure to be consistent with the planning documents of the country's higher level of regional development.

Keywords: Regional Development, National development concept in Bulgaria, plan of complex municipal development, territorial strategy

Conflicts of interest: The author declared no conflicts of interest.

Article history: The article was submitted on 10.09.2022. The article was accepted on 01.11.2022.

For citation:

Bistrina M.G. Using an Integrated Territorial Approach in the National Concept of Spatial Regional Development (on the Example of the Republic of Bulgaria). *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):466–474. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-466-474>

С поправками, внесенными в 2020 г. в Закон о региональном развитии, введена новая система документов стратегического планирования, которая объединяет пространственное и социально-экономическое планирование для принятия более целостного подхода к процессу развития Республики Болгария. Она состоит из трех уровней: национального (Национальная концепция пространственного развития), регионального (комплексные территориальные стратегии для развития регионов NUTS 2¹) и местного (планы комплексного развития муниципальных образований) [1]. Эти документы обеспечивают стратегическую основу для реализации нового комплексного подхода и территориальных инструментов.

В Национальной концепции для пространственного развития Болгарии (НКПР) на период 2013–2025 гг.² установлены среднесрочные пространствен-

¹ Номенклатура территориальных единиц для целей статистики — стандарт территориального деления стран для статистических целей. Стандарт был разработан Европейским Союзом и детально охватывает лишь страны ЕС.

² Охватывает период до 2025 года. Концепция подверглась серьезной критике, которая привела к её обновлению в 2020 г.

ные рамки для всех инвестиций. В концепции описана базовая модель полицентричного развития, объединяющая городские центры разного уровня и оси развития в единую пространственную систему [2]. Концепция поддерживает идею применения комплексного подхода и поощряет сотрудничество между муниципалитетами для эффективного решения территориальных проблем. Главная трансформация национальной концепции в 2020 г. знаменует собой конец широко определяемых территорий и внедрение гораздо более ограниченных в территориальном аспекте функциональных областей. Национальная концепция для пространственного развития Болгарии определяет следующие основные сектора, для которых рекомендуется применение комплексного подхода к инвестициям:

- предоставление качественных и доступных медицинских, образовательных, культурных, социальных и административных услуг в периферийных и мало урбанизированных районах;
- совместная реализация ключевых инфраструктурных проектов, включая улучшение транспортной доступности, газификацию и создание промышленных зон;
- развитие региональных туристических продуктов на основе природных ресурсов и концентрации культурного наследия, охватывающих группы муниципальных образований.

НКПР также формулирует необходимость концентрации ресурсов и инвестиции в десять городов-центров. Такой подход направлен на поддержку функциональности национальных городских осей, определяемых как полицентрические линейные зоны, образованные при интеграции полюсов развития (крупные и средние города) с транспортно-коммуникационной сетью страны. Согласно концепции эти десять основных городов-центров роста должны сосредоточить инвестиции в городские проекты, которые могут спровоцировать значительный синергетический эффект и, следовательно, стимулировать развитие страны. Инвестиционные потребности других 40 городских муниципальных образований включены в потребности более широких территорий. Данная интеграция в более широкие районы способствует сосредоточению усилий в области развития межмуниципальных потребностях и потенциалов, с целью создания более широкого регионального влияния.

Концепция также определяет «функциональные области» как территории, в которых инвестиции имеют более высокий приоритет. Критерии выбора сделаны на основе географических характеристик, конкретного местоположения (например, гористая местность) или наблюдаемой уязвимостью территорий перед конкретными рисками развития (демографическими, экономическими, экологическими). Они представляют «территории целостной поддержки» и предназначены для отраслевых политик и операционных программ. Поскольку эти территории имеют большие размеры, НКПР определяет «функциональные зоны для целевой поддержки» для их сужения.

Функциональные зоны рассматриваются как компактные пространственные системы интегрированных территорий, и НКПР использует их для определения границ территориальных инвестиций. Эти зоны характеризуются общими целями и делятся на два типа: первый так называемые социальные зоны для реализации в основном социальных мер и второй — зоны для стимулирования развития за счет реализации в основном экономических мер (экономические зоны) [3].

В общем, функциональные зоны могут использоваться для руководства бенефициарами в разработке планов комплексного инвестирования, но как в проекте Программы регионального развития на период 2021–2027 гг. (ППР), так и в Комплексных стратегиях территориального развития эта концепция не развита. Это в основном охватывает «экономические зоны», поскольку они поощряют существование постоянных городских осей, которые объединяют городские муниципалитеты в соответствии с ППР на период 2021–2027 г. [4]. Данные оси могут служить основой для различных наборов интегрированных инвестиций в пределах одного региона на уровне NUTS 2. Социальные зоны, которые включают только сельские муниципалитеты, также могут быть включены в комплексные инвестиции. Основная цель интегрированного подхода — это стимулирование развития более слабых территорий. Невозможность совмещения сельских и городских муниципальных образований, согласно определению «социальной зоны» в НКПР, накладывает ограничения, не позволяющие сельским муниципалитетам в полной мере воспользоваться преимуществами внедрения комплексного подхода. Текущие проекты не основываются на концепциях функциональных зон.

Интегрированные территориальные стратегии развития регионов на уровне NUTS 2 включают шесть Комплексных стратегий территориального развития³ (КСТР), предназначены для обслуживания как основных региональных документов (уровень NUTS 2), которые определяют национальные приоритеты и направления инвестирования [5]. В начале 2021 г. проектирование КСТР еще было не доработано в связи с необходимостью оценки их влияния на окружающую среду прежде, чем быть утвержденным от Региональных советов развития и Советом министров КСТР. Это является новым элементом в трехуровневой системе стратегических документов в Болгарии.

В Программе регионального развития на 2021–2027 гг. принята роль комплексных стратегий территориального развития, описанных в статье 23 предложенного Евросоюзом Регламентом общего применимого положения, что предполагает планирование комплексных инвестиций, финансируемых из фондов ЕС в период 2021–2027 гг.

³ В 2019 году Министерство регионального развития и благоустройства Республики Болгария поручило Национальному центру территориального развития подготовить проекты шести Комплексных стратегий территориального развития, затем проекты обсуждались с Советом регионального развития и широкой общественностью.

В связи с этим комплексный территориальный подход может быть улучшен путем его более конкретного и подробного описания в КСТР. В проектах КСТР сформулированы предположения, которые отражены в Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг. с ее моделями пространственного развития, включая города-центры и территории с особыми характеристиками, в т.ч. функциональные зоны.

Проект стратегии определяют руководящие принципы и направления развития регионов. Они обеспечивают всесторонний анализ социально-экономической обстановки в соответствующем регионе, сосредоточиваясь на имеющихся данных для уровней NUTS 2 и NUTS 3. Все шесть стратегий имеют одинаковую структуру и одинаковый подход к выявлению тенденций, а также к формулированию выводов и предложений. Некоторые из конкретных целей проектов КСТР напрямую показывают объем поддержки, которая будет предоставлена в соответствии с интегрированным региональным подходом и списком приоритетных проектов. Преобладающие типы инвестиций для всех регионов включают:

- инвестиции в образование, в том числе для образовательной интеграции уязвимых групп;
- инвестиции в культурную инфраструктуру;
- строительство и/или восстановление промышленных зон;
- меры, направленные на улучшение рынка труда и повышение потенциала рабочей силы;
- улучшение экологической инфраструктуры и сохранение биологического разнообразия.

Проекты КСТР также выставляются ориентировочные списки ключевых инвестиционных идей и прогнозируемых бюджетов, хотя эти инвестиции не представлены комплексно и не имеют ярко выраженный интегрированный характер. Большинство из них структурированы по отраслям и ориентированы на проблемах отдельных секторов, а не по территориям. Также они не решают междисциплинарные проблемы, которые могут быть урегулированы через пакет различных подпроектов, содержащих интегрированный территориальный подход. Кроме того, они требуют вовлечения заинтересованных сторон на центральный уровень и не могут быть реализованы только заинтересованными сторонами местного уровня (соблюдая иерархический подход).

Указанные индикативные инвестиции не определены в контексте конкретных территорий, так как список проектов идентичен для каждого региона. Более того, КСТР представляют только инфраструктурные проекты. Тем не менее, некоторые из инвестиций, предлагаемых в КСТР, например, в промышленных зонах, туристские продукты или центры, могут быть включены в концепции Комплексных территориальных инвестиций для более общего характера.

Планы комплексного развития муниципалитетов (ПИРМ) представляют третий, муниципальный уровень системы планирования развития в Республике Болгария. Основу для их подготовки и реализации составляют

Методические указания по разработке и реализации Планов комплексного развития муниципального образования, изданные Министерством регионального развития Республики Болгария. Планы на период 2021–2027 гг. будут иметь интегрированный характер, поскольку они являются результатом слияния двух предыдущих типов документов — Планов муниципального развития и Комплексных планов реконструкции и развития городов [6].

ПИРМ являются основными документами для развития муниципалитетов, которые определяют направления будущих городских инвестиций. В их состав входит: анализ экономического, социального и экологического состояния, потребности и возможности для развития соответствующего муниципалитета; формулировка целей и приоритетов развития муниципалитета; коммуникационные стратегии партнеров и заинтересованных сторон, а также формы участия в подготовке и реализации ПИРМ [7]; области применения комплексного подхода к удовлетворению выявленных потребностей и поддержка потенциалов развития (их территориальный охват отличается от «функциональных зон», упомянутых в Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг.); программа по реализации ПИРМ и описание комплексного подхода⁴; меры адаптироваться к изменению климата и снижение риска стихийных бедствий, а также действия и индикаторы для мониторинга и оценки ПИРМ.

Области комплексного подхода используются в качестве территориального фокуса предполагаемых вмешательств и инвестиций, предусмотренные в ПИРМ, и, таким образом, они могут стать основой комплексного территориального развития. В методических указаниях представлено пять уровней городских центров в Болгарии и различные требования к территориям, которые входят в них. Первые три уровня включают в себя 35 городов общей сложности, составляющих основную сеть городских центров. Для их необходимо определить городские зоны для приложения комплексного подхода в рамках границ города. Инвестиции в эти города выделяются из Программы регионального развития на период 2021–2027 гг. [8]. Остальные 15 городских центров, которые также подпадают под комплексный подход Программы регионального развития на период 2021–2027 гг., не обязаны иметь четко сформулированные зоны. Уточнение этого несоответствия может упростить реализацию комплексного подхода в городских центрах.

Концепция зон для приложения комплексного подхода связана с концепцией совместных проектов и партнерства между соседними муниципалитетами. Существуют два типа зон: городские и другие зоны с особыми характеристиками. Другие зоны могут быть территориями с потенциалом сотрудничества с соседними муниципалитетами. Однако отсутствуют критерии для зонирования. К сожалению, они все еще не разработаны. Методические указания не требуют, чтобы муниципалитеты отражали в своих террито-

⁴ Данная программа, по сути, представляет собой набор идентифицированных проектов с их территориальным охватом, финансовыми и организационными параметрами.

риальных районах ПИРМ территориальные зоны, описанные в документах более высокого уровня. ПИРМ не используют территориальное группирование муниципалитетов, предложенное в Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг., и не прилагают территориальные единицы, определенные в КСТР.

Методические указания допускают сотрудничество между муниципалитетами как возможность для комплексного территориального развития групп муниципальных образований. С целью того, чтобы облегчить принятие таких решений, в указаниях предусматривается, что раздел для анализа состояния в ПИРМ не следует только для охвата территории отдельного муниципального образования, но также следует «учитывать все территории в пределах соседних муниципальных образований, которые могут повлиять на развитие приграничных муниципальных территорий». Однако методические указания не предполагают и не навязывают необходимость увязывать межмуниципальные вмешательства с документами более высокого уровня, такими как КСТР соответствующего региона на уровне NUTS 2.

Вышесказанное предполагает, что межмуниципальное сотрудничество можно более активно поощрять и поддерживать в стратегических документах. Стратегические рамки и оперативные указания могут предоставить муниципалитетам более четкое руководство. Кроме того, более выраженная взаимодополняющая роль стратегических документов на разных иерархических уровнях, с точки зрения комплексного планирования и инвестиций, может еще больше облегчить межмуниципальные связи. Обеспечение четких стратегических рамок и операционных моделей сотрудничества является важным условием в ситуации, когда муниципалитеты имеют ограниченный опыт реализации модели совместного взаимодействия. Включение таких элементов в методических указаниях ПИРМ может стать первым шагом в этом направлении. Пересмотренные стратегические рамки отражают планируемое внедрение комплексного территориального подхода на всех уровнях планирования (национальном, региональном, муниципальном). Например, в стратегических документах предлагаются различные территориальные разделения страны, а в некоторых из них обсуждается необходимость тематической интеграции, что соответствует новому подходу. Стратегические рамки могут быть улучшены, например, если будут расшифрованы более логичной терминологией для различных типов территорий (например, функциональных зон, зон комплексного подхода, десяти городских центров, 40 других городских муниципалитетов). Это улучшило бы совместимость документов. Затем эти территории можно использовать для определения потребностей и потенциала роста и для предложения категорий вмешательства или конкретных интегрированных инвестиций.

В Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг. уже введены некоторые конкретные тематические области, подходящие для интеграции, но они еще не привязаны к конкретным территориям. КСТР включают ключевые региональные мероприятия для устранения

пробелов в развитии. Однако они относительно общие и в значительной степени направлены к определенным секторам. Их интегрированный характер и конкретная территориальная ориентация могут быть дополнительно усилены, поскольку многие из этих вмешательств имеют потенциал для объединения с другими критериями в совместных проектах. Более активное вовлечение местных заинтересованных сторон в подготовку этих стратегических документов может помочь приложить эти документы в местный документооборот. Это одна из причин, по которой КСТР должны будут утверждаться Советом регионального развития. Еще одно возможное решение — использовать ретроспективную оценку предыдущего участия в интегрированных инвестициях и другие накопленные данные для более конкретного идентификации областей, в которых потребность в подобных проектах и их потенциальное воздействие наиболее высоки.

Цели ПИРМ должны соответствовать целям, представленным КСТР. Муниципалитеты могут принять решение об их применении в межмуниципальных партнерствах и при уточнении области для комплексных подходов. Методические указания для ПИРМ, изданные Министерством регионального развития и благоустройства Республики Болгария, должны далее указывать, как эти области и партнерства должны реализоваться и согласовать их цели с документами планирования более высокого уровня регионального развития страны.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 за периода 2014–2020 г., приети с решение на МС. URL: <https://www.mrrb.bg/bg/regionalni-planove-za-razvitie-na-rajonite-ot-nivo-2-za-perioda-2014-2020-g-prieti-s-reshenie-na-ms/> (дата обращения: 01.10.2022).
2. Актуализация на Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013 — 2025 г. URL: https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/0_ANKPR_CORRECTED_30.04.2020_FIN1dd18d336cc6b50374c5c7c1a5098f55.pdf (дата обращения: 07.10.2022).
3. *Bachtler J., Joaquim O.M., Wostner P., Zuber P.* Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth. Regional Studies Policy Impact Books. 2019. Vol. 1. № 1. URL: <https://www.regionalstudies.org/news/towards-cohesion-policy-4-0-structural-transformation-and-inclusive-growth/> (дата обращения: 10.10.2022).
4. Проект на програма „Развитие на регионите“ за периода 2021–2027 г. URL: <https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-programa-razvitie-na-regionite-za-perioda-2021-2027-g/> (дата обращения: 11.10.2022).
5. *Ferry M., Kah S., Bachtler J.* Integrated Territorial Development: New Instruments — New Results? // European Policies Research Centre. IQ-Net Network of National and Regional Government Authorities. 2018. Vol. 42. № 2. URL: <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/integrated-territorial-development-new-instruments-new-results> (дата обращения: 13.10.2022).
6. Министерство на регионалното развитие и благоустройството. URL: <https://www.mrrb.bg> (дата обращения: 15.10.2022).
7. *Rodriguez-Pose A., Wilkie C.* Revamping Local and Regional Development through Place-based Strategies. London School of Economics, 2016. URL: https://www.penniuir.upenn.edu/uploads/media/Rodriguez-Pose_-_Wilkie_PennIUR-Philly_Fed_working_paper_091616.pdf (дата обращения: 15.10.2022).

8. European Commission. Scenarios for Integrated Territorial Investments. *Regional and Urban Policy*, 2015. P. 28–34. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf (дата обращения: 17.10.2022).

REFERENCES

1. *Regionalni planove za razvitie na raionite on nivo 2 za perioda 2014–2020 g., prieti s reshenie na MS*. URL: <https://www.mrrb.bg/bg/regionalni-planove-za-razvitie-na-raionite-ot-nivo-2-za-perioda-2014-2020-g-prieti-s-reshenie-na-ms/> (accessed: 01.10.2022) (In Bulg.).
2. *Aktualizacija na Nacionalnata koncepcija za prostranstveno razvitie za perioda 2013 — 2025*. URL: https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/0_ANKPR_CORRECTED_30.04.2020_FIN1dd18d336cc6b50374c5c7c1a5098f55.pdf (accessed: 07.10.2022) (In Bulg.).
3. Bachtler J., Joaquim O.M., Wostner P., Zuber P. Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth. *Regional Studies Policy Impact Books*. 2019;1;1;. URL: <https://www.regionalstudies.org/news/towards-cohesion-policy-4-0-structural-transformation-and-inclusive-growth/> (accessed: 10.10.2022).
4. *Proekt na programa “Razvitie na regionite” za perioda 2021–2027 g.* URL: <https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-programa-razvitie-na-regionite-za-perioda-2021-2027-g/> (accessed: 11.10.2022) (In Bulg.).
5. Ferry M., Kah S., Bachtler J. Integrated Territorial Development: New Instruments — New Results? *European Policies Research Centre. IQ-Net Network of National and Regional Government Authorities*. 2018; 42(2). URL: <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/integrated-territorial-development-new-instruments-new-results> (accessed: 13.10.2022).
6. *Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroistvoto*. URL: <https://www.mrrb.bg> (accessed: 15.10.2022) (In Bulg.).
7. Rodriguez-Pose A., Wilkie C. *Revamping Local and Regional Development through Place-based Strategies*. London School of Economics, 2016. URL: https://www.pennur.upenn.edu/uploads/media/Rodriguez-Pose_-_Wilkie_PennIUR-Philly_Fed_working_paper_091616.pdf (accessed: 15.10.2022).
8. European Commission. Scenarios for Integrated Territorial Investments. *Regional and Urban Policy*. 2015: 28–34. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf (accessed: 17.10.2022).

Информация об авторе:

Бистрина Мария Георгиева — кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0001-5676-506X) (e-mail: bistrina_mg@pfur.ru).

Information about the author:

Mariya G. Bistrina — PHD in Political Science, Assistant Professor of the Department of Public Administration, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0001-5676-506X) (e-mail: bistrina_mg@pfur.ru).