

Развитие национальной системы расселения и размещения производительных сил в Стратегии пространственного развития РФ

Под национальной системой расселения РФ в рамках представления о пространственной организации страны, ее территориальной структуре, понимается глобально и национально воспринимаемая целостность взаимодействующих друг с другом расселенческих образований всех форм и размерности – городов, поселений, их агломераций, систем расселения всех масштабов и генезиса, объединяемых в этой целостности географическим положением, государственными, административно-территориальными границами и системой инфраструктур, включая управленческую.

Составляющими объектами являются при этом административно-территориальные единицы и регионы, включаемые в макрорегионы, а также физико-географические, эконом-географические и линейно-коммуникационные, в том числе продукто- и энерго- проводящие, структуры. Планировать развитие объекта такого ранга как национальная системы расселения – во-первых, уникального, единичного, и во-вторых – предельного по сложности и многомерности, можно лишь поэлементно, согласно уровням управления и типам задач управления, решаемых в каждом из них.

Национальный комплекс активов в виде земель, участков и объектов жилого, общественного, административного, коммерческого использования, природного, оборонного, производственного и инфраструктурного назначения, связан с участием объектов недвижимости в генерации национального валового продукта. Структура размещения на территории РФ мест расселения населения и дислокации производительных сил, целенаправленное воздействие на эти структуры и процессы с учетом исторической и актуальной специфики страны, составляет содержание пространственного развития.

Подобно геостратегическому анализу, экономическому и оборонному планированию, осуществляемых на картографической основе глобуса, пространственное развитие России использует в качестве своего инструмента территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территорий на картографической основе страны, регионов, муниципальных образований.

Это единственный на сегодня способ правового распорядительного регулирования и регламентации использования земель, участков, объектов, установления видов и параметров их использования. Относится он к полномочиям органов местного самоуправления и транслируется в части размещения объектов федерального и регионального уровней из документов территориального планирования соответствующих уровней как обязательный. Собственно расселенческие структуры – агломерации, системы расселения, национальная система расселения, в том числе в структуре приграничных взаимодействий, в качестве объектов планирования не рассматриваются.

Как принципиально новый документ, продолжающий линию Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации, Стратегия пространственного развития представляет собой документ, устанавливающий ориентиры развития всех форм пространственно-территориальных структур и образований, основные способы и средства их

достижения. Формирование вслед за стратегией инструментов ее детализации и воплощения, потребуют расширения состава объектов планирования пространственного и территориального развития по отношению к устанавливаемым действующим законодательством. В том числе в силу весьма сложной и неоднозначной картины внешних и внутренних вызовов, вставших перед Российской Федерацией.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» устанавливает направления и формы развития страны, обеспечивающие устойчивость развития государства и общества в условиях вызовов первых десятилетий XXI века. Стратегия указывает в качестве одного из главных направлений национальной безопасности «совершенствование национальной системы расселения и системы размещения производительных сил на территории Российской Федерации».

Стратегия национальной безопасности является сегодня единственным документом общегосударственного уровня, устанавливающим объективную реальность и значимость для Российской Федерации таких образований как национальная система расселения и система размещения производительных сил.

Контекст развития

1. Факторами, непосредственно влияющими на характер развития и являющиеся его объективными ограничениями и направляющими условиями, выступают:

- специфика приграничных ситуаций, прежде всего на юго-западном, северо-западном, восточном направлениях;
- санкционно-блоковые вызовы с неопределенным сроком действия и влияния на благополучие Российской Федерации;
- недостаточный объем венчурных и прямых инвестиций в основные производственные фонды;
- высокий уровень износа основных фондов в инфраструктурных секторах, в жилищной сфере и системах коммунального хозяйства, высокая амортизация основных производственных фондов в ряде секторов, включая ресурсодобывающие;
- нарастающие диспропорции в развитии всех типов городов и населенных пунктов при всём различии причин, создающих комплексы острых проблем и конфликтов для каждого из типов городов, включая города федерального значения;
- неопределенный характер обеспечения роста уровня и качества жизни населения в условиях рыночных способов поставки продуктов потребления и использования при ограниченном платежеспособном спросе основной части населения, особенно в части решения жилищных потребностей домохозяйств.

2. Отсюда –

ожидаемый ограниченный объем инвестиций и капитальных вложений в новое развитие, растущая доля вынужденных затрат всех видов ресурсов на

ремонт, модернизацию, реконструкцию в целях предотвращения аварийности, обеспечения надежности и устойчивости техносферы;

объективно обусловленная необходимость развития оборонного, военно-промышленного и военно-строительного комплексов;

необходимость развития ряда критичных для устойчивости будущего технологий, в том числе учет возможных глобальных трансформаций и катастроф природного и техногенного характера;

необходимость качественного и принципиально важного для безопасности общества и государства перехода к более надежным и устойчивым системам жизнеобеспечения, пересмотру сложившихся градостроительных стереотипов и принципов, в том числе применительно к формам градостроительства и территориальной структуры расселения на уровне градо-производственных кластеров, агломераций и национальной системы расселения.

3. Решение многих из указанных выше проблем может оперативно быть осуществлено, либо начата подготовка к их осуществлению. Необходимым условием для этого является четкость соответствия предметных (отраслевых, секторальных) направлений деятельности профильным и межотраслевым управленческим структурам. Так, нормативно-правовое и нормативно-техническое обеспечение территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки, межевания, застройки территорий, регулирование развития комплекса коммунальной инфраструктуры, информатики, городского транспорта, размещения производств, установление видов использования и категорий земель, то есть всего, что составляет совокупность предметов пространственного развития, не имеет связного и логически цельного концептуального и содержательного структурирования. Сферы ответственности органов исполнительной власти размыты, часто пересекаются и, главное, исключают возможность не только выработки надежно работающего механизма регулирования развития, но и платформы его создания. Это проявляется, в частности, в отсутствии такой платформы, необходимой для реализации поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 17 мая 2016 года (Пр-1138ГС).

4. Идеология управления и формирования стратегии пространственного развития, включенная в закон 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» может рассматриваться как наиболее высокий уровень постановки и решения проблем, связанных с пространственным развитием, что определено постановлением Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». В ее составе подготавливаются предложения о совершенствовании системы расселения на территории РФ и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории РФ в соответствии с основами государственной политики регионального развития РФ.

5. Базовым социально-экономическим явлением, принадлежащим основам формирования систем расселения и структуры размещения производительных сил, выступает процесс урбанизации.

Урбанизация

Пространственная проекция процессов урбанизации обобщенно проявляется в форме поселений всех размеров, типов и их групп с расположенными в них, либо территориально связанными с ними производствами. Процентное соотношение городского и сельского населения принято считать важным признаком уровня социально-экономического развития страны. Сегодня к оценке этого уровня привлекаются такие дифференцированные показатели как доли занятых в промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг и других. Соответственно оценивается структура мест приложения труда и страны характеризуются как развитые, развивающиеся и т.п.

6. В РФ доля городского населения составляет около 75%, что соответствует уровню развитых стран. Вместе с тем, характеристики социальной структуры, параметров и пространственных показателей урбанизации в России отличаются рядом уникальных черт и особенностей, связанных с исторической стремительностью процессов массовой урбанизации, географической и пространственной размерностью страны.

Стратегия пространственного развития, способная обеспечить рост уровня жизнестойкости и конкурентоспособности страны в XXI веке, требует решений, которые базируются на сильных, характерных именно для России, формах урбанизации, которые должны быть использованы практикой стратегического и территориального планирования.

7. Российская урбанизация обладает уникальной в мире особенностью: наличием двух жилищ – городского и дачного/сельского у двух третей городских жителей страны. В свою очередь численность сельского населения составляет около 25%. Это означает, что совокупная численность жителей России, пользующихся негородским (круглогодичным либо сезонным) жильем и участками земли, превышает четверть от общего количества населения и имеет тенденцию к росту за счет высокой доли индивидуального жилищного строительства.

8. Отличительным фактором урбанизации России является также ее историческая одномоментность, когда численность городского населения выросла с менее чем 1/3 в 1913 г. до более чем 2/3 к середине века. В свою очередь социалистическое градостроительство за период 1956-1985 гг. создало почти 2 миллиарда квадратных метров нового многоэтажного жилого фонда преимущественно в полносборном исполнении. Многоквартирные здания индустриального строительства в 5 и 9 этажей на свободных территориях, с небольшими квартирами на одну семью и объектами социального обслуживания, размещаемыми в плотной застройке в радиусе пешеходной доступности, формировали городской образ жизни, дополняемый, как правило, наличием периодически посещаемого сельского или дачного участка.

Полносорные жилые здания имели упрощенные и предельно экономичные объемно-конструктивные и технические решения, рассчитывались на срок эксплуатации в несколько десятков лет при обязательности проведения обследования и необходимого ремонта после первых 25 лет эксплуатации. Централизованные инженерные сети, которыми оборудовалась вся новая застройка, подлежали периодическому ремонту и реконструкции в более короткие интервалы.

9. Сегодня, по прошествии всех нормативных сроков ремонта для значительных объемов жилого фонда, созданного в течение 1955-1980 гг., страна сталкивается с необходимостью столь же стремительно осуществить реурбанизацию. В условиях особой поддержки государством практики коммерческого жилого строительства многоквартирных домов и природы рыночного реагирования застройщиков именно на платежеспособный спрос, отсутствие этих возможностей у большинства населения вынуждает искать формы проведения реурбанизации, отвечающие запросам населения и возможностям государства.

Стремительность процесса основной волны урбанизации и обеспечившего ее периода массового индустриального многоквартирного жилищного строительства в форме достаточно плотной застройки кварталов и микрорайонов, сменилась два последних десятилетия застройкой значительно более плотной, градостроительные нормы перестали ограничивать плотность фонда применительно к планировочным единицам городской застройки. Взрывным образом возникла проблема автомобилей в городе – их стоянок, пропускной способности улично-дорожной сети, взаимодействия с общественным транспортом. Многие неблагоприятные качества пространственной организации жизни городов усугубляются сложившимися методами коммерческой застройки, интенсифицирующей выход торгуемой недвижимости на частных земельных участках при минимизации вложений в общественную инфраструктуру городов и поселений.

При этом износ сетей и объектов коммунальной инфраструктуры, достигает 60-80%, в срочном ремонте нуждается около 300 тысяч многоквартирных домов. Эти и другие характеристики состояния жилищно-коммунального хозяйства свидетельствуют о вероятности крупных ЧС, порождаемых чисто техническими причинами. При этом резервное жизнеобеспечение санитарно-гигиеническими и сезонными средствами не предусматривается.

10. Наличие конкретной угрозы срывов в жизнеобеспечении городов под воздействием объективно наступающих сроков истощения работоспособности, определяет жесткую необходимость осуществления адекватной политики снятия этой угрозы. ЖКХ занимает первое место в рейтинге проблем по мнению россиян (данные Минстроя России).

Большие объемы строительства в 50-80-х годах, обеспечившие стремительность процесса урбанизации России, требуют по прошествии полувека таких же объемов ремонта, реконструкции либо сноса. Иначе – ветшающие инфраструктура и города. Стратегия должна предложить выход – как адаптировать эту проблему к реальным возможностям

общества и государства. Какие новые формы урбанизации должны быть привлечены и использованы в ходе ее развития?

Агломерации и структуры расселения

Выдвижение Стратегией национальной безопасности России системы расселения и размещения производительных сил на передний план связано указанными выше объективными обстоятельствами. Потенциальная аварийность, узкий диапазон надежности инфраструктуры и технических систем жилищно-коммунального хозяйства городов и всех урбанизированных многоэтажных застроек с централизованным жизнеобеспечением, сопровождается возможными опасностями одномоментного нарушения их пригодности для проживания, особенно в связи с суровыми сезонными факторами.

11. Двойственная природа российской урбанизации, уникальной по обычаю существования у большинства населения двух жилищ – городского и дачного, отражается в структуре городских и региональных систем пространственного распределения местожительства населения. Городская агломерация – исходный элемент, включающий обе системы расселения – городскую и суб-городскую, сельскую, включающую как постоянное, так и временное население. Город – это замкнутое улично-транспортной сетью, формами застройки и административными границами образование, обособляющее себя от природы, соединенное с другими городами системами внешнего транспорта: от города до города через пространство второй, сельской системы расселения.

12. **Объективно формируется двухкомпонентное строение агломераций и включающих систем расселения: а) городская урбанизированная многоквартирная форма застроек с централизованными системами коммунальной инфраструктуры в границах генеральных планов муниципальных образований городов как населенных пунктов; б) территориально рассредоточенные суб-городские и сельские дачно-поселенческие образования, размещение и развитие которых рассматривается в генеральных планах городских округов, либо схемах территориального планирования, как правило, отдельно от развития города-центра. Население фиксируется по месту регистрации, однако межселенная миграция к местам приложения труда осуществляется без помех.**

Это означает, что в одной и той же системе расселения существует несколько функционально самостоятельных образований и компонентов, образующих многоуровневую синергичную структуру. Эти ее составные компоненты могут являться взаимными поставщиками и потребителями услуг, формируя в целом инфраструктуру многослойного хозяйственного и рыночного контура для населения, содействуя его предпринимательской активности. Регионы, системы расселения, агломерации обладают своей спецификой производств, базируются на сырьевых, передельческих либо высокотехнологичных приоритетах, что определяет их запрос на

инфраструктуру и коммуникационно-транспортные формы включения в рынки местного, федерального, глобального уровней.

13. Предпосылки для формирования и гармоничного развития нового образа и качества жизни максимально реализуются в случае правильной пространственной организации города и прилегающих к нему территорий по условиям доступности, ландшафтного и экологического качества среды, уровня благоустройства и комфортности жилища. Одновременно дачно-поселенческие образования играют роль дублирующего в случае возможных ЧС места нахождения городского населения. Сеть таких поселений может представлять собой планировочную структуру, формирующуюся по иным, нежели чем чисто городские районы правилам, а именно – природно-ландшафтными закономерностями и в следовании исторически сложившимся основам расселения.

Сегодня консолидированное пространственное планирование развития городов и их групп во взаимосвязи с дачно-поселенческими суб-городскими территориями отсутствует. Метафора агломерации не имеет конструктивного градостроительного содержания, роль агломераций как исходных кластерных элементов более крупных систем расселения и производства, не рассматривается территориальным планированием и градостроительным проектированием. Этот пробел является сильнейшим изъяном отечественного градостроительства, что предопределяет многие недостатки пространственной организации национальной системы расселения.

Формируется практика нового типа урбанизации в модели «город – суб-городская дачно-поселенческая система – сельские агропромышленные образования – агломерации – внутрирегиональные системы расселения – межрегиональные системы расселения – национальная система расселения». **Освоение пространственным планированием деятельности, обеспечивающей развитие новой модели урбанизации, становится насущной практической задачей.** Системообразующими элементами нового пространственного планирования и проектирования становятся следующие.

14. Целенаправленное **содействие развитию института двойного жилища «городская квартира – дача или дом (усадебка)» и «дом – городская квартира (студия)»**, опираясь на следующие основные принципы и направления развития.

- Создание **демпфирующей расселенческой структуры для жителей многоквартирных домов** в случаях техногенных аварий, сбоях ЖКХ и др., выстраивание эшелонированной системы защиты населения городов с централизованными системами жизнеобеспечения и отсутствии резервных форм и средств жизнеобеспечения при чрезвычайных ситуациях разного типа в соответствии со Стратегией национальной безопасности РФ.
- Дальнейшее **поощрение индивидуального жилищного строительства**, которое включает в свой типологический класс отдельно стоящие либо блокированные жилые дома для постоянного и/или временного проживания, как правило с участком и локальной либо автономной системой инженерного оборудования; осуществляется за счет средств граждан, не связано с институтом ипотеки, использует различные формы

кредитов и займов, личное трудовое участие домохозяйств и их кооперацию; в денежном выражении существенно более экономно чем коммерческое многоэтажное жилье.

- В принципе – индивидуальный жилой дом с участком (усадебный дом) – сам по себе является особой формой частного предпринимательства и развитие ИЖС подразумевает появление своеобразной экосистемы государственно-частного партнерства, не просто осваивающей сложившийся сектор рынка, но **этап восходящей формации государственно-частного партнерства, позволяющий создать новый смысловой стержень идеи национального развития.**
- Возрастающая доля индивидуального жилищного строительства в общем объеме ввода жилья должна **выступить компенсатором падения объемов ввода квартир в секторе многоэтажного жилищного строительства** вследствие сокращения объемов платежеспособного спроса населения на этот сектор рынка недвижимости и углубляющееся структурное расхождение различных его секторов. На депозитах населения находится более 10 триллионов рублей и домохозяйства с высоким и средним уровнями дохода и удовлетворяющими их городскими квартирами всё чаще ориентируются на приобретение либо улучшение второго жилищного объекта – загородных домов, пригодных для постоянного проживания.
- Резкое снижение минимальной и средней площади квартир в строящемся многоквартирном коммерческом жилом фонде закрывает перспективы демографического роста стартовых домохозяйств с ограниченным денежным доходом (средняя площадь вводимых и планируемых к строительству квартир ежегодно уменьшается и в несколько раз уступает средней площади строящихся объектов ИЖС), но позволяет по линии ИЖС адекватно **выстраивать демографическую перспективу** молодых семей.
- Структура и размещение мест приложения труда начинает трансформироваться в сторону уменьшения числа МПТ в финансово-торговой сфере и роста числа МПТ в занятости производственного профиля; размещение новых технопарков, производств и строительных оболочек различных видов предпринимательства экономически оправдано переносится на территории суб-городских ареалов, где уже располагаются жилые комплексы и объекты, которые могут становиться основным местом жительства, проходя **преобразование из дачи в усадьбу или дом.**
- Улично-дорожная сеть города выходит в суб-городское пространство несколькими транзитными и вылетными магистралями; они образуют базовую планировочную сеть агломерации, на которую ориентируются ареалы улично-дорожной сети малых поселений индивидуального жилья. В свою очередь такие поселения формируют дорожные коммуникации между собой и между предприятиями. Так образуется **двухуровневая система расселения – межгородского, межагломерационного значения – один уровень и межпоселенческие нетранзитные сетевые транспортные структуры – другой.**

Сеть коммуникаций, соединяющая малые поселения, малые города, хутора, деревни, становится формой усиления горизонтальных связей, поддерживающих всю сеть малых поселений и деревень в жизнеспособном состоянии. В узлах городских вылетных магистралей располагаются въезды-выезды, соединяющие их с локальными улично-дорожными сетями и локальными трассами, соединяющими в целостную структуру множество небольших поселений, располагаемых по всё более разреженной сетке при удалении от центров систем расселения. **Создаётся структура, обеспечивающая доступ к пространствам обширнейших территорий внутренней России, где должны иметь возможность расселения граждане России.**

- Первая сеть коммуникаций федерального, межрегионального, регионального значения – авиасообщение, ВСМ, ж/д, автосообщение между агломерациями и системами расселения. Это весьма разряженная сеть. Наряду с ее развитием необходимо решать новую задачу – **всё пространство страны должно быть раскрыто с точки зрения доступности территории для жизни и производства.**
- Территория России имеет сегодня структуру землепользования, при которой в площади всей территории страны земли застройки занимают лишь 0,4% и 1,1% - земли поселений. Это в десятки раз уступает аналогичным показателям других стран. Такая скученность во многом была вызвана практикой социалистического градостроительства, ориентированного на централизованные инженерные и вещательные системы жилищно-коммунального хозяйства и, как следствие, к гомогенности и достаточно высокой плотности типовой городской застройки. Возможности распределенных, локальных и автономных систем жизнеобеспечения снимает сегодня эти технические ограничения.
- **Развитие информационно-цифровых технологий,** глобальных коммуникаций и связи, социальных сетей, перевод значительной части научно-технического и гуманитарного тезауруса в цифровые формы, высокий уровень компьютеризации не только всех юридических, но и физических лиц, снимает большинство информационных проблем территориальной удаленности. Работа через интернет, в том числе инициация развития социальных групп и движений с локальной, региональной и страновой цивилизационной спецификой, становится наряду с работой по ведению домохозяйств, особо привлекательной формой занятости, снижающей нагрузку на рынки наемного труда.

Пространственное и территориальное планирование

15. Включение пространственного планирования в систему деятельности по территориальному планированию, градостроительному зонированию и планировке территорий необходимо с целью повышения мощности инструментов регулирования, планирования и проектирования территориально-пространственных объектов развития, исходя из следующих оснований и принципов:

- Законодательной особенностью сферы территориального планирования развития регионов, городских округов и поселений является **определение объекта территориального планирования по признаку административных границ с жестким закреплением сфер компетенций по соответствующим уровням**. Генеральные планы развития поселений готовятся на территории, ограничиваемые чертой населенного пункта, в том числе в составе городских округов.
- Соответственно не могут прорабатываться связные структуры «город – суб-городские территории – производства – системы дачного, усадебного, сельского жилья». Суб-городские зоны мегаполисов и больших городов, в которых располагаются городские многоэтажные жилые комплексы, начинают наполняться всё новыми дачными и коттеджными поселками, производственными, коммунальными и другими нежилыми зонами, что приводит к образованию неупорядоченных лоскутных, функционально микшированных территорий и ландшафтов, не соотносимых с административными границами муниципальных (региональных) образований. Такие конгломераты сегодня называют агломерациями, их совокупности рассматриваются как системы расселения, но **целостное проектирование таких образований не осуществляется, поскольку в качестве объектов территориального планирования они не существуют и не имеют структурно-правовой идентификации**.

16. **Необходимо дополнить территориальное планирование новыми объектами развития, приведенными в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г, утвержденных Указом Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13** – макрорегионом, а также включаемыми в состав макрорегионов и регионов их территориальными элементами - агломерациями, региональными и иными системами расселения, межотраслевыми и межрегиональными схемами развития инфраструктуры и размещения производств.

17. Планирование развития систем расселения и агломераций имеет следующие особенности: границы этих образований не являются административными и не могут быть к ним приравнены. Они имеют заметно выраженные промежуточные зоны (подобно границам климатических поясов) на стыках их территорий; системы расселения и агломерации могут накладываться друг на друга, образуя разные слои принадлежности: по привязке к транспортной инфраструктуре – к одной системе расселения, либо агломерации, по самоидентификации и месту регистрации жителей – к другой, по занятости в производстве – к третьей.

С целью большего соответствия реальностям, практике управления и регулирования **в дополнение к существующим объектам территориального планирования должен быть добавлен и пройти правовую идентификацию новый вид объектов проектирования и планирования, имеющий пространственную и над- (меж-) муниципальную (региональную) природу, заниматься которым будет пространственное планирование**. Такие объекты имеют

макрорегиональный, межрегиональный, региональный, меж-локальный (межмуниципальный) уровни, которым будут соответствовать соответствующие системы расселения, агломерации, бассейновые и природно-ландшафтные зоны, пространственные системы хозяйствования, расселения и размещения производств по типу Севморпути, зоны влияния высокоскоростной магистрали Москва-Казань-Екатеринбург, трассы Транссиб и другие. Такие территориально-пространственные объекты включают многоуровневые системы транспортных, коммунальных и иных инфраструктур федерального, регионального и местного уровней, территории различных категорий и назначения земель, поселения и населенные пункты любых типов и размерности.

18. Сложность сопряжения многих информационных слоёв разной предметности и масштаба потребует новых инструментов, методов и разработки специальных информационно-цифровых технологий пространственного планирования и соответствующей организационно-проектной формы институтов такого планирования.

Организационное обеспечение разработки документов пространственного развития, объекты планирования которых не привязываются жестко к административным границам, определяются конфигурациями расселения, размещения производств, ландшафтно-бассейновыми ареалами, транспортными коммуникациями, узлами и коридорами, должно иметь надотраслевой и федерально-модерируемый характер.

«Главный планировщик» как формируемый межотраслевой и межрегиональный институт должен обладать высоким уровнем возможностей в сфере регулирования развития, то есть прежде всего – участия в подготовке региональных и местных стратегий комплексного социально-экономического развития, схем территориального планирования федерального и регионального уровней, нормативов градостроительного проектирования, комплексных межрегиональных и межмуниципальных схем развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры, не только увязывающей и стыкующей программы развития муниципальных образований, но добивающийся нового качества синергии развития.

Структуры и объекты планирования пространственного развития

19. Одной из ключевых задач Стратегии пространственного развития России является конкретизация новых структурных составных частей и элементов расселения и размещения производительных сил в качестве объектов пространственного планирования и проектирования.

К ним могут быть отнесены макрорегиональные системы расселения и размещения производств (такие как Арктика, Урал Полярный, бассейн озера Байкал и другие в их роли фундаментальных составляющих частей страны), планируются к пространственному развитию в увязке и соподчиненности с пространственным развитием входящих в их состав регионов с целью предусматривать интеграцию региональных и межмуниципальных систем расселения, агломераций, производственно-селитебных и промышленных кластеров.

20. Наличие макрорегиональных проектов национального развития на долгосрочный и поколенческий горизонты исторического времени направлено на то, чтобы придать текущим планировкам целенаправленный и согласованный характер. В перспективе вся территория страны должна быть охвачена единой структурой соподчиненных, различающихся по профилю, масштабам территориального охвата, срокам и технико-экономической конкретности, документов.

Организационное обеспечение такой мультимодальности проектных систем потребует специальной подстройки управления. В настоящее время такие проектные и информационные системы активно формируются: территориальное планирование федерального, регионального, местного уровней с обязательностью учета решений вышележащих уровней нижележащими; государственные информационные, геоинформационные системы, муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и ряд других систем.

Стратегии и другие документы пространственного планирования являются в перспективе обобщающими материалами, переводящими, с одной стороны, решения стратегий социально-экономического развития в территориально-пространственное измерение, и, с другой, – передающими в уровень комплексных стратегий территориальные параметры и ограничения, обусловленные природными, а также заложенными в другие проекты и изменяемыми во времени их реализации, условиями.

21. Стратегия пространственного развития РФ (СПР РФ) должна установить основные направления развития национальной системы расселения страны, структуру и соотношение географических ареалов размещения производительных сил и расселения, различных видов использования территорий, конфигурацию и мощность главных агломераций и мегаполисов, сети населенных мест, включая малые и сельские, основные пучки коммуникаций, инфраструктуры, обороны и безопасности страны.

СПР РФ должна также сформулировать таргетированные показатели и параметры социально-экономического развития макрорегионов и крупнейших регионов, подготовить предложения по совершенствованию межрегиональных и региональных систем расселения. На уровне регионов и межмуниципальных территорий СПР РФ может наметить осуществление пилотных проектов пространственного развития, проходящих межпрофессиональную экспертизу и задающие исходные примеры реализации новых подходов к регулированию пространственного и территориального планирования.

Исходя из таргетированных параметров СПР РФ, Схемы территориального планирования субъектов РФ должны обозначить ожидаемые ареалы развития агломераций областного (субъектного) центра и наиболее значимых городов региона; проектные показатели по структуре землепользования в части развития территорий поселений и застройки, земель промышленного, сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фондов, основной сети коммуникаций, характеризующие в целом направления развития пространственной организации региона.

Должна быть проведена корректировка Стратегий социально-экономического развития и Схем территориального планирования регионов для трансляции решений Стратегии пространственного развития, а также трансляция изменений, проведенных в ходе корректировки СПР регионов,

решений в документы территориального планирования муниципальных образований с учетом новых условий развития.

22. Исторически сложившаяся система расселения и размещения производства обладает высокой инертностью и вносимые в нее изменения требуют значительных затрат на развитие обеспечивающей инфраструктуры. В текущем интервале времени наличие инвестиционных ограничений требует **совместить безусловное достижение целей бесперебойного функционирования, так и устойчивого развития институтов и предприятий военно-производственного комплекса и иных высокотехнологичных отраслей.**

Инструменты пространственного планирования, исходя из конкретизированной оценки условий для городов – центров ВПК, могут предложить ряд действий и мер, содействующих развитию «человеческого капитала» - закреплению производственных кадров предприятий таких городов. Успешный опыт реализации крупнейших научно-технических программ базировался в том числе на обеспечении благоприятных условий жизни для работающих. Такие примеры как Дубна, Новосибирский Академгородок (исследовательская сфера), Пенза, Челябинск, Красноярск, Северодвинск (производство) и целый ряд других, подтверждают это правило.

Сегодня возможно на базе производств практически всех городов с предприятиями ВПК и других высоких технологий обеспечить создание производственно-расселенческих кластеров: для работников предприятий организовать отвод участков и оперативное строительство комфортных индивидуальных и квартирных жилых домов в составе градостроительных образований с полноценными системами социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Для этого может использоваться широкий спектр нефинансовых инвестиций (территориальное планирование и градостроительное зонирование, трудовое участие граждан, местные строительные материалы) и сбережения домохозяйств; отвод территорий для малого, в первую очередь индивидуального, жилищного строительства. Такие социально-производственные комплексы можно в течение немногих лет сделать лидерами по росту производств весьма востребованной в стране и мире продукции, по качеству жизни и привлекательности для постоянного высококвалифицированного населения.

С этой целью потребуется провести в качестве пилотных решений актуализацию документов территориального планирования ряда регионов и их производственных столиц ВПК, например Челябинска, Красноярска, Перми, Омска. Также в решении проблем регенерации моногородов возможен вариант развития, предусматривающий отвод близлежащих территорий в объеме нескольких тысяч гектар под создание усадеб для жителей этих городов, сохраняющих при желании и возможности городское жилище.

23. В этой связи Минстрой России просит рассмотреть возможность привлечения подведомственного ему Учреждения – ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» для участия в разработке соответствующих разделов «Стратегии пространственного развития Российской Федерации» и подготовке «Схемы совершенствования национальной системы расселения и системы размещения производительных сил на территории РФ согласно требованиям национальной безопасности и повышения качества жизни российских граждан в условиях

геополитических и цивилизационных вызовов XXI века» (в составе Стратегии пространственного развития Российской Федерации), а также возможностью последующего осуществления пилотных работ по адаптации к современным вызовам и угрозам документов территориального планирования полуострова Крым, Красноярского края, Калининградской, Челябинской и Свердловской областей, а также регионов Дальневосточного федерального округа.

Приложение

В самой богатой земельными ресурсами стране мы живем чрезвычайно скученно, в несколько раз скученнее, чем в образцовых с точки зрения благоустройства странах. При этом благоприятная для проживания часть территории России составляет не менее половины ее площади, так что существуют практически неограниченные резервы для развития поместно-усадебного, просторного и здорового расселения.

В этом специфика России. Что может стать основанием для ее долгосрочной стратегии национального развития в мире конфликтующих цивилизаций и конкурирующих производителей, в мире геополитической борьбы за территории, рынки, ресурсы, глобальные инфраструктуры и коммуникации?

Очевидно, что такая специфика должна быть определена и названа подобно тому, как лидеры цивилизации прямо называют свои внутренние цели, принимаемые далеко не всеми странами, но последовательно проводимые в мировую повестку: США – лидер мирового порядка и законности, первопроходец в инновационно-информационной фазе развития, носитель военно-геополитического могущества и лидерства; Китай – растущий геополитический и экономический соперник США, опирающийся на свою древнейшую цивилизацию, её стратагемы и бесконечные людские ресурсы; инициатор перехода в гармоничное будущее человеческой истории «глобального сообщества единой судьбы»; многие страны Ислама – перехват лидерства, разложение противостоящих государств изнутри, построение теократических форм своего устройства....

Национальные цели всех этих стран имеют одно общее качество, их объединяет то, что эти стратегии выстраиваются в контексте дефицита ресурсов по нескольким уровням и порядкам одновременно.

На геополитическом – сочетание общепризнанных глобальных проблем блоковой и страновой конкуренции, борьбы за политическое лидерство, финансового кризиса, возможного воздействия глобальных катастроф, климата, экологии, нарастанием нескрываемой враждебности и т.д.

На региональном – отсутствие незанятых пространств и имущественных комплексов. Всё давно занято, нигде никого не ждут, кроме платежеспособного туриста или инвестора. Техногенное и популяционное насыщение природно-урбанизированных сред городов, агломераций, ландшафтов близко к пределам возможного.

На локальном – социальное напряжение от растущего сомнения в некоей конечной справедливости жизнеустройства – у одних всё, у других – почти ничего. А собственность священна, это уже впитано законами всех государств и стало универсальной матрицей их правовых конструкций.

Россия же обладает некоторыми историческими особенностями географического, градостроительного и хозяйственного устройства, которые могут сыграть особую роль в становлении её новой, помимо военно-оборонной,

явленности миру. Эти особенности могут определять конструкцию и смысловой стержень стратегии национального развития и обустройства страны. Многие познаются в сравнении. Возможности, которые Россия может предоставить своим гражданам, невозможно сравнить с таковыми ни в одной иной стране. Это, прежде всего, обширнейший территориальный ресурс и явный недостаток народонаселения, если даже рассматривать плотность населения лишь на территориях с вполне благоприятными для жизни природно-климатическими условиями.