



Проблемы неурбанизированных территорий Арктической зоны Российской Федерации и их решение в территориальном планировании

В.А. ЩИТИНСКИЙ («РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург)



Владимир Александрович Щитинский в 1969 году окончил градостроительный факультет Ленинградского инженерно-строительного института по специальности «инженер городского строительства».

В настоящее время директор «РосНИПИУрбанистики».

Доктор архитектуры, советник РААСН, член-корреспондент Немецкой академии градостроительства и земельного планирования, академик Международной академии управления, член Арктической академии наук, Академии Северного форума, Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий, профессор Международной академии архитектуры.

Председатель Совета НП «Национальная Гильдия Градостроителей». Автор более 80 проектных и научных работ в области градостроительства, охраны окружающей среды и инженерной защиты городов.

Территориальное планирование – это планирование развития территорий, к которым можно отнести не только земли поселений, но и земли сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного и водного фондов, земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, запаса и др.

При этом, конечно, основной упор в документах территориального планирования делается на развитие территорий поселений, промышленности, энергетики, транспорта и т.п., т.е. на территории, которые градостроительной наукой названы «урбанизированными». В то же время в действительности большую часть окружающих нас территорий составляют другие земли, которые та же градостроительная наука назвала «неурбанизированными».

Таким образом, проблема развития неурбанизированных территорий заслуживает самого пристального и внимательного изучения, тем более применительно к Российской Федерации, которая по доле урбанизированных территорий на порядок отстаёт от всего остального мира, а значит, у нас должна быть выработана и реализована собственная концепция развития неурбанизированных территорий.

При этом можно с уверенностью сказать, что наши неурбанизированные

территории самые неурбанизированные в мире, достаточно сказать, что больше половины наших территорий находится в арктической зоне, в которой доля освоенных земель – поселений, транспорта, промышленности, энергетики составляет менее 1%.

В то же время несмотря на то что, казалось бы, проблема неурбанизированных территорий за рубежом не такая острая, как у нас, именно там ею занимаются давно, тогда как в России с трудом только восстанавливают утраченные в период разрухи 90-х годов позиции в части планирования развития территорий.

Следует сказать, что наиболее предметно эти вопросы рассматриваются и решаются Организацией экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) – одной из ведущих международных организаций, призванных координировать и разрабатывать единую экономическую политику капиталистических стран, созданной в 1961 г. Членами ОЭСР являются 25 экономически развитых государств. Российская Федерация сотрудничает с ОЭСР на основании подписанного в 1994 г. Соглашения о привилегиях и иммунитетах. В октябре 2012 года в Красноярске прошла VIII Конференция ОЭСР, посвящённая развитию именно неурбанизированных территорий. Министерство регионального развития Российской Федерации приняло активное участие в этой конференции, отметив важность вхождения России в глобальное экономическое пространство, и предложило Красноярский край в качестве российской площадки для выработки

модели целесообразной структуры экономики территорий, повышения их конкурентоспособности, стимулирования инноваций и совершенствования бюджетно-финансовой политики поддержки регионов.

Представляет большой интерес выработанная ОЭСР так называемая «Новая парадигма для неурбанизированных территорий», отсчёт которой ОЭСР ведёт с 2006 года. Если прежняя политика их развития укладывалась в рамки традиционной отраслевой модели, ориентированной на первичные отрасли национальной экономики: сельского хозяйства, лесного хозяйства, горнодобывающей промышленности и рыбного хозяйства, то в последние годы политика развития неурбанизированных территорий выходит за рамки отраслевой модели. Сегодня эта политика включает в себя значительно более широкий диапазон стратегий с учетом территориальных условий, предпочтения инвестиций субсидиям и поощряет создание основ разработки и проведения политики на принципах партнерства с участием всех заинтересованных сторон.

Подобный подход целесообразно использовать и для выработки политики развития арктических территорий Российской Федерации.

Вся история освоения и развития российского Севера на протяжении веков говорит о том, что эта территория – традиционная сфера национальных интересов и безопасности России, имеющая стратегическое значение в масштабах всей страны. Именно поэтому необходимым и обязательным условием обеспечения устойчивого развития этого региона является государственное участие в регулировании социально-экономического развития территорий.

Как положительный факт следует отметить, что в последние годы государство усиливает внимание к вопросам стратегического планирования развития как страны в целом, так и отдельных отраслей и регионов, в том числе и к развитию Арктической зоны, в частности, «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», которые утверждены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 18 сентября 2008 г. № 1969, определены главные цели, основные задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государствен-

ной политики Российской Федерации в Арктике.

Во исполнение «Основ» в интересах обеспечения преемственности и повышения эффективности решения приоритетных задач государственной арктической политики России разработана и 20 февраля 2013 года утверждена Президентом «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года».

В свою очередь, Министерством регионального развития Российской Федерации в ноябре текущего года в Правительство представлен проект государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» как один из основных инструментов реализации Стратегии.

Данные документы дают возможность выстроить определённую иерархическую систему документов стратегического планирования управления развитием АЗРФ, но в ней пока отсутствует одно важнейшее звено, а именно – территориальное планирование на уровне АЗРФ в целом. Дело в том, что специалистами давно признано, что полноценное управление развитием административно-территориального образования может быть осуществлено только на основании комплексной системы документов, которая включает в себя Стратегию социально-экономического развития этого образования и соответствующую Схему территориального планирования как пространственное отражение принятой Стратегии.

Для разработки Схемы территориального планирования Арктической зоны Российской Федерации имеются и определённые юридические основания, которые заключаются в том, что Градостроительный кодекс РФ предусматривает в отдельных случаях возможность разработки СТП РФ в иных областях, не указанных в Кодексе, или применительно к части территории Российской Федерации (ст. 10, ч. 2, 3). Дополнительным обоснованием необходимости СТП АЗРФ является выделение «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике» данного макрорегиона в самостоятельный объект государственной политики, что обусловлено особыми национальными интересами

России в этом регионе и его спецификой.

Говоря о месте СТП АЗРФ в системе территориального планирования РФ, следует сказать, что данный уровень территориального планирования Российской Федерации должен быть введён как промежуточный между федеральным и региональным уровнями, учитывая огромные размеры территории России, большое число и многообразие входящих в неё субъектов. Схема будет носить комплексный, межведомственный характер и обеспечит увязку между собой решений, принятых в отраслевых стратегиях и схемах федерального уровня, стратегиях и схемах субъектов Федерации, инвестиционных проектах и программах.

Схема позволит реально обеспечить планируемое размещение объектов федерального значения на территории АЗРФ с учётом установленного функционального зонирования территории, выявленных зон с особыми условиями использования территории, ограничений и перспектив развития инженерно-транспортной инфраструктуры, системы расселения на территории.

Только комплексный подход к развитию арктического макрорегиона может обеспечить решение таких масштабных межрегиональных задач, как обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности государства; включение арктических территорий в систему международной транспортно-коммуникационной системы, играющей ключевую роль в геополитическом взаимодействии и управлении регионами; решение насущных экологических проблем с учётом мировой значимости территории и обеспечение рационального природопользования; создание условий для демографического воспроизводства коренного населения

Для АЗРФ большое практическое значение имеет развитие системы расселения и реализация экологических проектов. Главной целевой установкой по преобразованию арктической зоны является разработка и обоснование оптимальных форм расселения и устойчивой пространственной организации с учетом совокупности общегосударственных и региональных интересов на уровне субъектов Федерации, а также роли арктической зоны в территориальном устройстве России.

Решение данных стратегических проблем возможно посредством постанов-



ки и реализации важнейших градостроительных задач:

- формирование региональных систем расселения, максимально соответствующих специфике производственного освоения и особенностям стратегии развития каждого из субъектов РФ;
- создание инфраструктурного и расселенческого каркаса Арктики как элемента перспективного планировочного каркаса России;
- объединение разнообразных форм и уровней расселения для освоения и формирования структурного территориального элемента геополитического значения – единой межрегиональной арктической зоны.

Системы расселения должны учитывать региональные особенности и сильную дифференциацию территории по степени развитости. Различия арктической зоны по уровню дискомфорта проживания требует организации и совершенствования системы «базовый город-вахта». Основным методом расселения на Российском Севере должен стать метод региональной вахты. Экспертный анализ свидетельствует о больших преимуществах и выгодах этого метода по сравнению с экспедиционно-вахтовым методом. Его главное достоинство в том, что инвестиции, направляемые на освоение природных ресурсов Севера, остаются на территории северных регионов, что способствует улучшению условий труда, жизни, быта и отдыха северян, ведь, как известно, в северном градостроительстве стоит двуединая задача – уберечь человека от воздействия сурового климата, обеспечить ему органическую связь с окружающей природной средой.

Развитие метода региональной вахты позволит реализовать политику «проживания», а не «пребывания» и способствовать тем самым устойчивому развитию северных территорий за счёт распространения оседлого типа жизни. Формирование устойчивых социально-территориальных сообществ постоянных жителей в городах позитивно отразится на состоянии окружающей среды через выработку экологически сознательного отношения к ней.

Хочется ещё раз подчеркнуть, что в документах территориального планирования объектом управления является определённая территория, обладающая либо своим юридическим статусом, либо ярко выраженными экономико-географическими и природными признаками.

В современном российском законодательстве палитра таких документов очень сужена и ограничена перечнем, приведённым в Градостроительном кодексе РФ, состав и содержание этих документов также в большей степени ориентированы на проблемы развития поселений и урбанизированных территорий, да и сам термин «неурбанизированная территория» в нём отсутствует. В то же время специфика проблем, возникающих на этих территориях, методы и способы их решения не могут обойтись без разработки специализированных документов, направленных на решение проблем развития неурбанизированных территорий. И здесь на помощь может прийти давно забытый советский опыт градостроительного проектирования, когда государство заказывало разработку таких проектов, как «Схемы размещения производительных сил» и «Схемы расселения» для различных территорий, начиная со страны в целом, где давались предложения по освоению всех территорий, в том числе и неурбанизированных, формированию групповых систем расселения (читай агломераций) и т.п. Много было и таких работ, как «Территориальные комплексные схемы охраны природы» для целых регионов (так, наш институт в 80-х годах выполнял две такие работы: одну для трасс строительства магистральных газопроводов в районах Западной Сибири и Крайнего Севера и другую для территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса в целом, где в числе прочих решались проблемы охраны природы в неурбанизированных северных регионах нашей страны).

Ещё предпоследним Градостроительным кодексом РФ 1998 года были предусмотрены такие проекты, как Генсхема расселения на территории РФ, консолидированные схемы градостроительного планирования для территорий двух и более субъектов Федерации или территорий экономических и крупных географических районов, оздоровительных, курортных, рекреационных и иных территорий, пригородные зоны крупных городов. Во всех этих проектах интересы развития неурбанизированных территорий стояли в числе приоритетных.

Современное российское законодательство напрямую не запрещает инициировать подобные проекты, но практически эти идеи гибнут на корню из-за множества юридических, финан-

совых, административных и иных препятствий.

Учитывая, что «Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» предусматривается совершенствование нормативно-правовой базы в сфере формирования основ государственного управления Арктической зоной Российской Федерации, законодательного закрепления ее статуса как особого объекта государственного регулирования, представляется, что на примере этой территории можно выработать конкретные предложения по составу и содержанию документов стратегического и территориального планирования макрорегионов.

В частности, на основе общей Стратегии и Схемы территориального планирования АЗРФ целесообразна разработка ряда отраслевых концепций (стратегий, схем, программ), которые будут развивать и конкретизировать решения Стратегии и Схемы. Практически во всех этих документах будут отражены интересы неурбанизированных территорий арктической зоны.

В качестве примера можно привести возможные направления этих документов, связанные с устойчивым развитием сельских территорий и поселений, развитием инфраструктуры туризма, размещением площадок перспективного освоения под различные нужды (производственные, коммунально-складские, жилищные, общественно-деловые и т.п.), охраной окружающей среды, морским пространственным планированием и др.

Таким образом, выявление и решение проблем развития неурбанизированных территорий невозможно без разработки комплексных или отраслевых документов стратегического и территориального планирования, в наличии которых в первую очередь должны быть заинтересованы соответствующие органы власти и представители деловых структур, работающих в регионе.

Территориальное планирование является частью общей системы стратегического планирования социально-экономического развития территорий, без которой невозможно обеспечить реальное продвижение по пути устойчивого развития как страны в целом, так и её отдельных регионов, среди которых Арктика является важнейшим системообразующим элементом. ■