

Акбиев Р.Т., канд. техн. наук  
(ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России», г. Москва)

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ОСВОЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТЕРРИТОРИИ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА, СИБИРСКОГО РЕГИОНА И АРКТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются актуальное состояние и методологические подходы к использованию такого важного инструмента программно-целевого управления как государственные программы, а также потенциальные возможности его применения для градостроительного освоения и обеспечения комплексной безопасности территории Дальнего Востока, Сибирского региона и Арктики в Российской Федерации.

Ключевые слова: Арктика, Сибирский регион, государственная программа, градостроительное освоение, Дальний Восток, комплексная безопасность территорий, программно-целевой метод, пространственный каркас, стратегическое развитие, стратегия пространственного развития.

### Введение

В Российской Федерации активно используется такой инструмент программно-целевого управления как государственные программы [1].

Вопросы применения методов целевого планирования для устойчивого «прогрессивного» развития территорий применительно к вопросам сейсмической безопасности, включая подходы к оценке эффективности его использования, приведены в работах автора [2] — [5]. В настоящее время в ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» проводятся комплексные исследования по истории, достижениям и перспективам применения федеральных и региональных целевых программ данного направления, результаты которых будут представлены в отдельной публикации.

В настоящей работе сформулированы основные актуальные для Российской Федерации составляющие развития пространственного каркаса и первоочередные задачи данного направления, которые следует решить в рамках государственных программ для градостроительного освоения Дальнего Востока, Сибирского региона и Арктической зоны Российской Федерации.

**Актуальные составляющие развития пространственного каркаса Российской Федерации в первой половине XXI века**

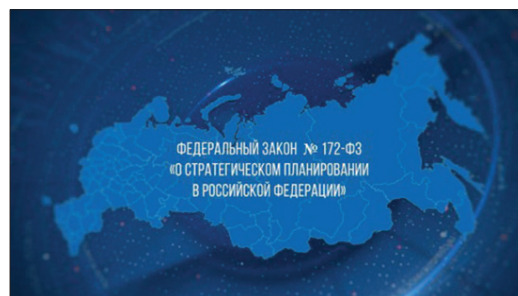
Вызванный потребностями в форсированном освоении инновационных технологий, как основы повышения конкурентоспособности экономики стран в новом столетии, рост интенсивности информационных и транспортных связей между городскими агломерациями расположенными не только в каждом государстве, но и на разных материках нашей планеты, стал объективным фактором подлежащим учету в современной геополитике.

В силу достигнутого к настоящему времени технологического уровня современного морского транспорта (включая ледокольный) и потепления климата Арктической зоны России, у нее появляется возможность создания предпосылок стабильного использования северного морского пути и освоенных городскими агломерациями территорий Дальнего Востока и Сибирского, в том числе Байкальского региона в целях:

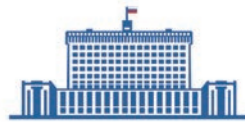
— интеграции их в систему устойчивых коммуникационных связей с городскими агломерациями тихоокеанского и южно-азиатского регионов;

— осуществления в своих интересах функций страны, обслуживающей экономически выгодные транзитные транспортные связи городских агломераций, расположенных в европейских и тихоокеанских странах.

Начать осуществление шагов позволяющих использовать этот шанс становится актуальным в связи с начатыми в прошлом году мероприятиями по разработке стратегии пространственного развития страны, в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Пока они в ней не предусмотрены, в определенной мере в силу осуществления руководящей роли в определении содержания концепции и основных положений стратегии экономистами и географами. Их ключевое участие, с учетом роли связанной со сферой их профессиональной компетенции, в такой работе бесспорно необходимо. Однако в свете характера определяемых разрабатываемой стратегией задач структурирования пространственной организации обустройства территории, они должны приниматься специалистами, нацеленными на соответствующие конструктивные решения, а именно градостроителями.



Значительный опыт разработки документов определяющих направленность мер регулирования расселения во взаимосвязи



МИНИСТРОЙ  
РОССИИ

с решением задач пространственной организации производства был накоплен в СССР в конце 70-х, начале 80-х гг. Именно таковой, применительно к решению проблем освоения природных ресурсов Дальнего Востока и «Приполярья» России, была основная задача, подготовленной в ЦНИИП градостроительства РААСН (наст. — ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России») в конце 70-х гг. «Региональной схемы расселения Дальнего Востока». Указанная работа, связанные с ними иные исследования [5], выполнены на самом высоком для своего времени технологическом профессиональном уровне под руководством Вильнера М.Я., Президента Национального союза СРО по устойчивому развитию территорий, научного руководителя института «Теринформ», почетного академика РААСН. В ней была использована специально разработанная для этого математическая модель «взаимосвязей расселения и производства», в которой варианты градостроительного освоения территории рассматривались во взаимосвязи с вариантами формирования территориально-производственных комплексов. Многие из предложенного в этой работе до настоящего времени не было реализовано по известным нам причинам судьбы Советского Союза, но остается актуальным.

Перечисленные разработки Вильнера М.Я., его соратников, учеников и последователей, содержащиеся в них методологические подходы и модели исследований предлагается продолжить и принять за основу при формировании и реализации всех государственных программ данного направления федерального, регионального уровней, связанных с ними ведомственных и отраслевых программ, а также комплексных проектов освоения и обеспечения безопасности территорий.

#### **Задачи разработки целевых государственных программ федерального уровня для градостроительного освоения Арктики, Сибири и Дальнего Востока**

Прошедший исторический период развития России отмечен значимыми изменениями внешнеполитической и внутриполитической ситуации, характера инфраструктур реализующих градостроительные решения, технологий произ-

водства строительных работ, характера международных связей Российской Федерации со странами европейского, тихоокеанского и южно-азиатского регионов. Они создают предпосылки изменений характера и способов решения поставленных задач, подлежащие учету при подготовке концепции стратегии пространственного развития нашей страны в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Наиболее существенные из них требования к учету:

— особой роли в предстоящем обновлении пространственного каркаса России, взаимосогласованного градостроительного освоения узлов системы расселения Арктики и Дальнего Востока, с учетом возрастания интенсивности их внешних связей;

— актуальности повышения интенсивности развития и градостроительного освоения, транссибирской составляющей пространственного каркаса России, для решения проблем расселения Арктики и Дальнего Востока, поддержания целостности и интенсификации социально-экономического развития страны;

— приоритетности развития инфраструктур федерального уровня реализующих развитие и эффективное функционирование основных составляющих пространственного каркаса страны;

— необходимости разработки и использования инновационных технологий градостроительного освоения территории, развития и функционирования наземных и водных транспортных коммуникаций;

— необходимости перехода к передовым современным цифровым технологиям управленческой деятельности по организацию решения поставленных задач, включая ее информационное обеспечение;

— актуальности подготовки системы правовых и нормативных актов определяющих порядок и критерии эффективности решения поставленных задач.

Нельзя не учитывать значимость выбора организационных форм, решения задач разработки и реализации соответствующих государственных программ и комплексных проектов (федерального,

регионального и отраслевого уровня). По характеру их содержания, в сложившейся системе управления федерального уровня она

должна быть отнесена к сфере территориального планирования. Отметим существующий нонсенс, что в данный момент Министерство экономического развития Российской Федерации продемонстрировало отсутствие интереса к нему, ликвидировав соответствующий департамент в своем составе. По сути, территориальное планирование является самой верхней ступенью регулирования градостроительной деятельности на правовой основе (территориальное планирование, градостроительное проектирование, архитектурно-строительное и инженерно-строительное проектирование, строительные работы и благоустройство территории, промышленность строительных материалов и строительная индустрия) отнесенного к сфере компетенции Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства России. Из этого должен следовать вывод о целесообразности передачи организации их разработки этому ведомству или после завершения выборов Президента России — иному аналогичному ведомству в рамках нового Правительства Российской Федерации с соответствующим уровнем полномочий.

При этом следует учитывать, что количество обладающих необходимым профессиональным опытом специалистов весьма ограничено. Они сосредоточены в нескольких московских и Санкт-Петербургских организациях, главным из которых пока остается ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» — единственный в стране государственный научный центр, способный организовать эффективное решение

таких задач на федеральном уровне. Созданный в рамках данного учреждения Научно-технический экспертный совет в ближайшее время намерен объединить и привлечь для решения поставленных задач ведущих специалистов и экспертов из таких организаций как НИИПИ градостроительства МО, Гипрогор, Институт Теринформ, НИИП градостроительства, фирма «ЭНКО», АНО «СРОСЭКСПЕРТИЗА», НИИРГД и др. В то же время, необходим поиск иных, в том числе общественных организационных форм объединения их усилий.



### Справка о государственных программах

Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р, где предусмотрено 44 госпрограммы. В настоящее время утверждена и реализуется 41 государственная программа. В стадии разработки находятся 3 госпрограммы. Еще одна госпрограмма о мерах по оказанию содействию добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637.

Полный перечень программ по блокам, общие сведения по ним, включая ежегодные доклады о ходе реализации и оценке эффективности опубликованы в соответствующих разделах официального сайта Правительства РФ <http://government.ru/>.

### Государственная программа по освоению Арктики

В 2016-2017 гг. Минстроем России были даны предложения в Минэкономразвития России, сформированные с участием ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» и других научных центров, по включению мероприятий в подпрограмму 1 «Формирование опорных зон развития, обеспечение их функционирования и сбалансированное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (далее — государственная программа).

Государственная программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 года № 1064. Мероприятия Минстроя России запланированы с 2018 по 2020 годы.

В числе предложенных мероприятий в государственную программу входят:

1. Прогноз изменения температурного режима грунтов основания зданий и сооружений крупных городов Мурманской области, Республика Карелия, Архангель-

ской области, Ненецкого автономного округа. Республики Коми, Ямало-Ненецкого автономного округа, Красноярского края, Республики Саха (Якутия), Чукотского автономного округа (на ближайшие 10 лет с распространением на 50 лет).

2. Исследование опасных геокриологических процессов, характера их развития, анализ влияния процессов на устойчивость зданий и сооружений, разработка рекомендаций по инженерной защите территорий, зданий и сооружений от опасных геологических процессов.

3. Оценка технического состояния ответственных зданий и сооружений крупных городов Мурманской области, Республика Карелия, Архангельской области, Ненецкого автономного округа, Республики Коми, Ямало-Ненецкого автономного округа, Красноярского края, Республики Саха (Якутия), Чукотского автономного округа с разработкой рекомендаций по их дальнейшей надежной эксплуатации.

4. Разработка рекомендаций по организации сети геотехнического мониторинга крупных городов Мурманской области, Республика Карелия, Архангельской области, Ненецкого автономного округа, Республики Коми, Ямало-Ненецкого автономного округа, Красноярского края, Республики Саха (Якутия), Чукотского автономного округа.

5. Разработка рекомендаций по освоению новых районов арктической зоны с учетом гидрогеологического и теплотехнического прогноза изменения режимов территории.

6. Выявление и разработка требований к характеристикам строительных конструкций, оснований зданий и сооружений, а также строительных материалов, влияющих на несущую способность конструкций зданий и сооружений и развитию в них прогрессирующих деформационных процессов, обеспечивающих необходимые требования безопасности зданий и сооружений в Арктической зоне.

7. Разработка сводов правил и других нормативных технических и мето-



дических документов, обеспечивающих соблюдение требований безопасности зданий и сооружений в Арктической зоне.

В соответствии с проектом государственной программы, согласованной Минстроем России, планируется разработать в 2018 г. 14 документов и рекомендаций, в 2019 г. — 19, в 2020 г. — 14.

В рамках государственной программы на реализацию указанных мероприятий в период с 2018-2020 гг. Минстроем России в федеральном бюджете зарезервирован 201,0 млн рублей. Разработка документов и рекомендаций будет осуществлена Федеральным центром нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве (ФАУ «ФЦС») в рамках реализации государственного задания, утвержденного Минстроем России.

В настоящий момент ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» по поручению ФАУ «ФЦС» (письмо от 12 января 2018 года № 43/ф) сформированы и представлены предложения по выполнению «Мероприятия 1.9 «Обеспечение хозяйствования в условиях вечномёрзлых грунтов на территории Арктической зоны Российской Федерации» подпрограммы 1 «Формирование опорных зон развития, обеспечение их функционирования и сбалансированное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» Государственной программы на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» для экспертизы ТК 465 «Строительство». Также готовятся предложения по уточнению НИР по мероприятиям по другим разделам подпрограммы, а также по эффективной координации при выполнении государственной программы по Арктике с государственной программой «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», другими связанными с ними программами.



### Заключение

В работе изучены актуальные составляющие развития пространственного каркаса Российской Федерации в первой половине XXI века, обозначены задачи разработки целевых государственных программ федерального уровня для градостроительного освоения Арктики, Сибири и Дальнего Востока, описаны проблемы, первые итоги и перспективы исследований данного направления в рамках интеграции России со странами европейского, тихоокеанского и южно-азиатского регионов.

### Библиография

1. Капогузов Е. А., Запека Л. И. Государственные программы как новый инструмент государственного управления: к вопросу об оценке эффективности. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. №3. С. 49-57.
2. Вильнер М. Я., Акбиев Р. Т., Нейман Е. И., Табакова С. А. О единой системе градостроительной оценки для обоснования инвестиций, управления ресурсами, обеспечения безопасности и устойчивого развития территорий. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2011. №2. С. 31-40.

3. Вильнер М. Я., Акбиев Р. Т., Морозова Т. В. О критериях оценки качества схем территориального планирования. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2013. №1. С. 23-30.
4. Вильнер М. Я., Акбиев Р. Т. Градостроительная безопасность. Методологические основы. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2017. №4. С. 51.
5. Вильнер М. Я. Основы территориального планирования в Российской Федерации. — М.: АС «СРОСЭКСПЕРТ» — ООО «ИД «ГРАД-ИНФО». 2013. 184 с.

eng

Akbiev R. T., Ph. D

(TSNIIP of the Ministry of construction of Russia, Moscow)

## TOPICAL ISSUES OF TARGETED PLANNING FOR URBAN DEVELOPMENT AND COMPREHENSIVE SECURITY OF THE FAR EAST, THE SIBERIAN REGION AND THE ARCTIC IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article examines the current state and methodological approaches to the use of such an important tool of program and target management as state programs, as well as its potential applications for urban development and integrated security in the Far East, the Siberian region and the Arctic in the Russian Federation.

Keywords: Arctic; The Baikal region, Government program; urban development, Far East, integrated security of territories, program-target method, spatial framework, The Siberian region, strategic development, spatial development strategy.

### References

1. Капогузов Е. А., Запека Л. И. Государственные программы как новый инструмент государственного управления: к вопросу об оценке эффективности. Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 3. С. 49-57.
2. Vil»ner M. Ya., Akbiev R. T., Neyman E. I., Tabakova S. A. O edinoy sisteme gradostroitel»noy otsenki dlya obosnovaniya

- investitsiy, upravleniya resursami, obespecheniya bezopasnosti i ustoychivogo razvitiya territoriy. Prirodnye i tekhnogennye riski. Bezopasnost» sooruzheniy. 2011. No. 2. Pp. 31-40.
3. Vil»ner M. Ya., Akbiev R. T., Morozova T. V. O kriteriyakh otsenki kachestva skhem territorial»nogo planirovaniya. Prirodnye i tekhnogennye riski. Bezopasnost» sooruzheniy. 2013. No. 1. Pp. 23-30.

4. Vil»ner M. Ya., Akbiev R. T. Gradostroitel»naya bezopasnost». Metodologicheskie osnovy. Prirodnye i tekhnogennye riski. Bezopasnost» sooruzheniy. 2017. No. 4. Pp. 51.
5. Vil»ner M. Ya. Osnovy territorial»nogo planirovaniya v Rossiyskoy Federatsii. Moscow. AS «SROSEKSPERT». ООО «ИД «ГРАД-ИНФО». 2013. 184 p.