ГЕНЕРАЛЬНАЯ СХЕМА РАССЕЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ)

Одобрена
Правительством
Российской Федерации
(Протокол №31
от 15 декабря 1994 г.)

СОДЕРЖАНИЕ

Введение
I. Актуальность проблемы
II. Геополитическая ситуация
III. Территориально-экологический базис расселения
IV. Транспортная инфраструктура и инженерные условия использования территории
V. Анализ и оценка проблем сложившегося расселения
VI. Перспективы формирования расселения
VII. Основные положения государственной градостроительной политики расселения
VIII. Механизмы реализации государственной градостроительной политики расселения
Заключение
Приложения

gost.e-ecolog.ru

ВВЕДЕНИЕ

Генеральная схема расселения на территории России разработана в соответствии с постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1993г. №160 «О плане действий Совета Министров —Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы в 1993 г.», п.85.

Статус Генеральной схемы расселения определяется как концепция общенациональной многоцелевой программы, основные положения которой в новых геополитических и социально-экономических условиях должны стать базовыми при создании федеральных и региональных целевых программ развития и территориальной организации пространства России.

Генеральная схема расселения является постоянно действующим, обновляемым информационно-аналитическим документом, обосновывающим приоритеты государственной градостроительной политики расселения и обеспечивающим принятие решений, связанных с федеральной поддержкой мероприятий по развитию городских и сельских населенных пунктов и преодолению негативных последствий территориальной организации России.

Генеральная схема расселения носит комплексный системный характер, сочетая отраслевые и территориальные подходы, социальные, демографические, экологические и экономические аспекты совершенствования расселения различного территориального уровня.

На основе материалов Генеральной схемы расселения разрабатываются схемы и проекты районной планировки, прогнозы развития и генеральные планы отдельных городов и их групп, схемы развития транспорта, водоснабжения, энергоснабжения, другие виды градостроительной и отраслевой проектно-планировочной документации, а также осуществляется взаимодействие с программами (схемами) развития и размещения производительных сил.

Оперативное руководство работами по Генеральной схеме расселения осуществлялось специально созданной при Госстрое России (ныне Минстрое России) Межведомственной рабочей группой в составе представителей

Минэкономики России, Минтруда России, Федеральной миграционной службы России, Госкомфедерации России, Госкомсевера России (ныне департамент Миннаца России), Минсельхоза России, Российской академии наук и др.

Головной разработчик Генеральной схемы расселения – институт «Гипрогор».

При разработке Генеральной схемы расселения учтены материалы Комплексной схемы территориального экономического и социального развития России, Федеральной миграционной программы, Государственной программы социального и экономического развития районов Севера, Государственной целевой программы «Жилище» и др.

Генеральная схема расселения, одобренная Правительством Российской Федерации (протокол заседания от 15 декабря 1994 г. №31 п. 1), доработана по замечаниям Экспертного совета при Правительстве РФ, министерств и ведомств и субъектов Российской Федерации.

I. АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ

I.1. Россия – крупнейшая по территории (17,1 млн.кв.км), протяженности (11 часовых поясов) и шестая по численности населения (на 1 января 1994 года 148 млн.чел.) страна мира, сочетающая европейские и азиатские особенности природной среды, менталитет и этнорелигиозные различия ее населения.

Россия – самая редко заселенная из крупных стран с уникальной территориальной дифференциацией социально-экономических, национальных и природных условий проживания. Около 40% территории России имеют среднюю плотность населения менее 1 чел./кв.км. 3/4 населения России проживает на 15% ее территории. Средняя плотность населения здесь близка к 45 чел./кв. км. В Московской области эта плотность составляет 330 чел./кв.км. Ленинградской области – около 80 чел./кв.км. В ряде других территорий она достигает 60 – 70 чел./кв.км.

Концентрация населения России на относительно небольшой части ее территории обусловлена тем, что по

комплексу природно-климатических и медико-географических условий лишь 1/3 территории страны, то есть около 6 млн.кв.км, благоприятна и относительно благоприятна для проживания. С фронтальным выходом к Ледовитому океану связано наличие ее зоны Севера, существенно превышающей по площади (около 11 млн.кв. км) северные территории других стран мира.

I.2. Поселения России представлены 1059 городами, 2066 поселками городского типа и 155 тысячами сельских населенных пунктов.

В городах и поселках городского типа проживают 108 млн.человек, в сельских населенных пунктах – 40 млн.человек. Общий уровень урбанизации – 73% – соответствует средним показателям большинства развитых стран. Доля городского населения наиболее высока в старопромышленных районах страны: Северо-Западном, Центральном, Уральском.

В 1991 г. впервые за послевоенный период началось абсолютное сокращение числа городских жителей и снижение его доли в общей численности населения; в 1992 г. стала уменьшаться общая численность населения России. Убыль населения отмечалась в 1993 г. в восьми экономических районах, особенно в Северном, Дальневосточном и Северо-Западном районах.

I.3. Важной причиной кризисного состояния нашего общества стала недооценка расселенческого фактора в социально-экономическом развитии страны.

Неоправданным оказалось деление городских и сельских поселений на перспективные и неперспективные, стягивание населения в центры хозяйств в связи с укрупнением колхозов и совхозов. Ориентация на сдерживание роста крупных городов, обладающих значительной индустриальной базой, приводила к деформации жилищной и социально-демографической структуры этих городов.

I.4. За последнее время сократились объемы строительства социальных объектов. Капитальные вложения на эти цели в 1993 г. по сравнению с 1990 г. уменьшились в 1,6 раза. Ввод в действие жилых домов снизился в 1,5 раза (в городах – в 1,4 раза), дошкольных учреждений – в 3,7 раза (в 3,6 раза), больниц – в 1,5 раза (в 1,4 раза), поликлиник – в 1,8 раза (в 1,7 раза).

I.5. Анализ совокупности условий, характеризующих жизнь городов и сельских населенных мест, показывает, что наиболее проблемной группой являются крупнейшие и крупные города, имеющие высокую (более половины) долю оборонных производств, подверженные социально-демографическим, квалификационно-трудовым и экологическим стрессам. Значительная доля их населения с большими трудностями адаптируется к социально-экономическим изменениям, хотя здесь же располагаются, как правило, и наиболее мощные очаги развивающихся рыночных отношений. Для других групп городов, поселений сглаживающим моментом является относительное самообеспечение населения продовольствием.

I.6. С серьезными проблемами сталкиваются малые города. Они отстают от крупнейших в развитии социальной инфраструктуры на 15 – 20%. Хотя уровень обеспеченности населения жилищным фондом здесь несколько выше, но его оборудование канализацией уступает крупным в 1,5 – 3 раза, водопроводом и теплоснабжением – в 1,5 – 2 раза, газоснабжением – в 1,1 – 2,5 раза. К началу 1994 г. не имели водопровода 6 городов и 369 поселков городского типа, канализации – 58 городов и 804 поселка, сетей газоснабжения – 71 город и 376 поселков. В 10% малых городов отсутствуют улицы с твердым покрытием.

I.7. Сеть поселений закрытого типа, связанных с военно-промышленным комплексом страны, включает свыше 35 городов и поселков с населением около 1100 тыс.человек. Как правило, эти поселения созданы вокруг оборонных предприятий и объединений, преимущественно Минобороны, Минатома России, и требуют разработки особого градостроительного режима функционирования и преобразования. Эта группа поселений в силу специфических условий их развития (включая вопросы землепользования) требует постоянной государственной поддержки, конверсии и перепрофилирования производства.

I.8. В последние годы резко обозначились проблемы, связанные с обустройством сельской среды обитания. Так, ввод жилья уменьшился в 1993 г. по сравнению с 1990 г. в 1,9 раза, школ – в 2,1, больниц – в 2,1, поликлиник – в 2,3, дошкольных учреждений – в 3,9 раза.

Сохраняется бездорожье, слабое развитие социальной инфраструктуры. Сельские школы, больницы, поликли-

ники, как правило, размещены в старых, неприспособленных помещениях и имеют устаревшее инженерное оборудование. Рост тарифов на услуги транспорта и связи, ухудшение межселенной инфраструктуры ослабляют экономическую и социальную связанность систем поселений, увеличивают негативное воздействие на развитие сельскохозяйственного производства.

II. ГЕОПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

II.1. Россия находится сегодня в совершенно новой для себя геополитической ситуации. От исторически расширявшегося охвата пространства произошел одномоментный переход к границам, которые рассматривались в СССР как внутренние. В результате РФ столкнулась с ограничением выхода к Черному и Балтийскому морям, потерей ряда крупнейших транспортных узлов и портов, нарушением целостности трансконтинентальных и региональных инфраструктур как оборонного, так и гражданского назначения.

Указанные факторы окажут долговременное воздействие на формирование системы расселения, повлекут за собой вынужденные изменения в расселенческой и градостроительной политике.

II.2.Важным геополитическим моментом стал рост числа приграничных республик, краев и областей РФ (с 29 до 46), вызвавший необходимость обустройства новых государственных границ. При этом Россия в значительно большей степени, чем это было свойственно СССР, приобрела черты континентальной державы.

Формирование новых приграничных транспортно-коммуникационных узлов и развитие сохранившихся выходов к мировому океану потребуют к себе исключительного внимания.

II.3. Российская Федерация столкнулась с еще одной масштабной проблемой – расселения в своих границах русского и русскоязычного населения, мигрирующего из республик бывшего СССР, а также с задачей размещения передислоцируемых воинских контингентов, демобилизуемых военнослужащих и межрегиональных мигрантов.

Совокупность миграционных проблем, являющихся важной частью государственной градостроительной политики расселения, обусловливает необходимость использования нетрадиционных подходов к расселению, адаптации и обустройству значительного числа мигрантов.

II.4. Разрыв устоявшихся хозяйственных связей заметно изменил условия функционирования экономики. Осложнилось обеспечение промышленности некоторыми видами сырья, вынуждающее поиск его внутренних источников и эквивалентов, создание импортозамещающих производств.

Рост транспортных издержек заставляет в условиях континентальной экономики ориентироваться на максимально приближенные к местам переработки источники сырья, искать оптимальные пропорции взаимодействия на каждой конкретной территории общефедеральной части экономики (межотраслевой, отраслевой), включенной в мировые и межрегиональные хозяйственные связи, и ее внутрирегиональной части, использующей местные ресурсы и возможности. Реализация государственной градостроительной политики расселения на местном уровне должна способствовать развитию малых, средних городов и поселений, связанных с разработкой местных сырьевых ресурсов. При этом приоритетное значение будут иметь социально значимые и экологически чистые производства.

III. ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ БАЗИС РАССЕЛЕНИЯ

III.1. Земельный фонд

Из общей площади России на долю лесных земель приходится 900 млн.га, земли сельскохозяйственного назначения – 686,9 млн.га, городов, населенных пунктов и транспорта – 24,2 млн.га, особо охраняемых природных территорий – около 87 млн.га и водного фонда – 19,0 млн.га. Сельскохозяйственные угодья занимают 220,8 млн.га, из них под пашней находится 131,1 млн. га. Посевные площади России являются крупнейшими в мире, составляя примерно 10% площади всех мировых посев-

ных земель. Большая часть сельскохозяйственных земель приходится на европейскую часть страны.

III.2. Особо охраняемые природные территории

Особо охраняемыми природными территориями занято около 5% площади России, из них на долю 85 государственных заповедников приходится 28,7 млн. га (1,7% территории Российской Федерации), 25 национальных и природных парков – 4,3 млн.га (0,25%) и 71 заказник федерального значения – свыше 56,0 млн.га (3,3%).

Более 50% заповедников, 21 национальный парк и 32 охотничьих заказника расположены на европейской части и Урале, 11 заповедников – в районах Крайнего Севера, 3 национальных парка – в зоне Байкала.

Как показывает мировой опыт, общая площадь особо охраняемых природных объектов должна составлять не менее 20% общей площади России и не менее 30% в районах Крайнего Севера, где природные комплексы отличаются слабой устойчивостью к антропогенному воздействию.

III.3. Агрохозяйственные ресурсы

В пределах европейской части страны расположены почти все районы высокой и повышенной биологической продуктивности при естественном увлажнении, и на их долю приходится более 60% пахотных земель (Центральная и Центрально-Черноземная зоны, Северный Кавказ). Районы средней продуктивности находятся в Поволжье, на юге Нечерноземной полосы, в Предуралье, на юге Сибири. На востоке к районам повышенной биологической продуктивности относится Приамурье и западная часть Приморского края.

III.4. Лесные ресурсы

Россия располагает уникальным лесосырьевым потенциалом. Площадь лесопокрытых территорий составляет 764 млн.га с общим запасом древесины 81 млрд.куб.м (почти четверть мировых запасов), из которых около 80% приходится на ценные хвойные породы.

Средний процент лесистости в целом по России составляет 45%, в районах европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока показатель лесистости превышает 50%, а в степных районах – от 1 до 5%.

Особенностью размещения лесных ресурсов является удаленность их основной части от населенных пунктов и транспортных коммуникаций.

III.5. Водные ресурсы

Водные ресурсы (поверхностные воды) составляют около 4270 куб.км в год, из них около 4040 куб.км формируется на территории России. К наиболее крупным рекам, запасы энергии в бассейне которых превышают 10 млн. кВт, относятся Волга, Енисей, Обь, Лена, Амур.

Около 80% запасов пресных поверхностных вод сосредоточено в восточных районах страны. На долю европейской части приходится менее 1/4 объема водных ресурсов. В то же время на этот же регион приходится наибольший объем потребления воды.Водообеспеченность годовым речным стоком на 1 жителя колеблется от 100 — 500 куб.м на севере до 1 — 10 куб.м на юге России. В азиатской части она в основном составляет 100 — 1000 куб.м и более, за исключением южной части Западной Сибири, где ресурсы поверхностных вод ограниченны — 1 — 50 куб.м на человека.

Общие эксплуатационные запасы пресных подземных вод составляют 654 куб.км/год. По условиям водоснабжения в наиболее благоприятных условиях находятся равнины средней полосы и южных частей северной половины европейской части России, где сосредоточены крупнейшие артезианские бассейны подземных пресных вод, а также предгорные равнины и межгорные котловины Сибири и Дальнего Востока. В значительно более сложных условиях находятся равнины юга европейской части России.

Историческая особенность формирования городского и сельского расселения России, связанная с наличием гидрографической сети поверхностных водотоков и водоемов, не потеряла своего значения и в настоящее время.

III.6. Минерально-сырьевые ресурсы

Россия располагает уникальным сочетанием месторождений жидких и газообразных углеводородов, бурых углей, железа, меди, никеля, кобальта, олова, ванадия и других полезных ископаемых.Значительная часть добычи органического топлива (69% нефти, 92% газа и 76% угля) приходится на восточные районы России (Западную и Восточную Сибирь, Дальний Восток), где практически

освоены многие относительно доступные месторождения. При этом около 80% суммарного потребления топливно-энергетических ресурсов сосредоточено на европейской части России.

В перспективе возможно освоение ряда новых месторождений, в частности нефти, газа, торфа, алмазов, золота и др.

III.7. Проблемы охраны и экологической реконструкции окружающей среды

В Российской Федерации значительное число районов характеризуется неблагоприятной экологической обстановкой, в числе которых: крупные промышленные районы и узлы, перегруженные объектами тяжелой промышленности и военно-промышленного комплекса (ВПК); ареалы размещения нефтегазовой и горнорудной промышленности; районы добычи и переработки цветных металлов; лесопромышленные районы. К ним в первую очередь следует отнести север Тюменской области, Красноярский край, Урал, Кузбасс и ряд других сырьевых и промышленных районов европейской части России.

Каждый десятый город России имеет высокий уровень загрязнения природной среды (в них в общей сложности проживают более 50 млн.человек). Из них 56 городов имеют высокий, а 43 города наиболее высокий уровень загрязнения.

Превышение предельно допустимых концентраций вредных веществ (ПДК) по ряду ингредиентов в 10 раз и более отмечено в следующих городах: Березники, Братск, Волжский, Екатеринбург, Кемерово, Комсомольск-на-Амуре, Красноярск, Магнитогорск, Новокузнецк, Норильск, Омск, Пермь, Тверь, Тольятти, Хабаровск, Южно-Сахалинск.

Наибольшую долю в загрязнение водных источников вносят сельскохозяйственное производство, предприятия металлургической, целлюлозно-бумажной, химической и нефтеперерабатывающей промышленности.

Оценка городских источников питьевого водоснабжения показала, что не менее 10% из них не соответствует бактериологическим стандартам и 20% – химическим.

Ущерб от сточных вод, сбрасываемых в открытые водотоки и водоемы, особенно велик в зонах крупных, крупнейших городов и промышленных центров. Про-

грамма оздоровления жизненной среды населения России в предстоящие годы будет определяться «Государственной стратегией Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».

IV. ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И ИНЖЕНЕРНЫЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ

IV.1. Транспортная сеть России

Транспортная сеть России представлена 154 тыс.км железнодорожных путей, в том числе 87 тыс.км общего пользования, 728 тыс.км автомобильных дорог с твердым покрытием, в том числе 440 тыс.км общего пользования, 101 тыс.км внутренних судоходных путей и 206 тыс. трубопроводов, включая газопроводы.

IV.2. Железнодорожный транспорт

Железнодорожный транспорт играет основную роль в обеспечении грузопассажирских перевозок на значительные расстояния (свыше 1000 км), в укреплении производственно-экономических связей между отдаленными регионами России.

Регионы европейской части страны характеризуются сравнительно развитой сетью железных дорог с плотностью от 14 до 28 км/тыс.кв.км, тогда как в восточных и северных районах этот показатель колеблется от 1,5 до 3,6 км/тыс.кв.км. Болгария – 39 км/тыс.кв.км. Развитие железнодорожного сообщения будет связано со строительством скоростных магистралей, а также созданием взамен утраченных, дублирующих транспортных направлений.

IV.3. Автомобильный транспорт

Автомобильный транспорт обеспечивает потребности отраслей производства и населения в перевозках, в основном на короткие и средние расстояния. В общем объеме грузооборота значительную часть составляют внутрихозяйственные и внутригородские перевозки. Плотность автодорожной сети общего пользования в центральных районах европейской части составляет 147 км/тыс.кв.км

и 70 км/тыс.кв.км на Урале. Наименьшей обеспеченностью характеризуются районы Западной и Восточной Сибири и Дальнего Востока, где плотность в отдельных регионах составляет от 3,8 до 16,5 км/тыс.кв.км. Совершенствование автодорожной сети будет связано со строительством ряда автомагистралей на юг и северо-запад, дублирующих участки трасс, оказавшихся за пределами России.

IV.4. Морской и речной транспорт

Морской транспорт — необходимое средство, обеспечивающее устойчивость внешнеэкономических транспортных связей страны, а также хозяйственное и культурное развитие обширных отдаленных районов Дальнего Востока: Камчатки, Охотского побережья, Чукотки, Сахалина и Курильских островов. Северный морской путь позволяет завозить грузы в районы Крайнего Севера, организовывать перевозки из устья Лены к устью Яны, Индигирки, Колымы, Анадыря. Изменения в геополитическом положении России определяют необходимость развития и технического переоснащения сохранившихся морских портов, а также строительства ряда новых портов в приграничных зонах страны. Речной транспорт — традиционное для России средство обеспечения грузовых и пассажирских перевозок на внутригосударственных межрегиональных направлениях, особенно в труднодоступных и малоосвоенных районах Сибири и Дальнего Востока, несмотря на сезонность функционирования. Единой воднотранспортной системой европейской части страны осуществляется значительный объем грузопассажирских перевозок, как бесперевалочных по типу река—море, так и с перевалкой в портах на железнодорожный и автомобильный транспорт.

IV.5. Воздушный транспорт

В России создана и действует достаточно развитая сеть аэропортов и воздушных линий, обеспечивающая как межгосударственные, так и внутрироссийские сообщения.

Транспортный потенциал этой сети может быть существенно увеличен за счет частичного использования в гражданских целях системы аэродромов военного назначения, что в совокупности с действующей гражданской

сетью позволит обеспечить устойчивость функционирования трансконтинентальных воздушных линий.

IV.6. Инженерные условия использования территории Территория Российской Федерации характеризуется значительным многообразием проявления неблагоприятных инженерно-геологических процессов.

Наибольшее распространение имеют такие факторы, как затопление и подтопление территорий, пучинистость и просадочность грунтов, поверхностная эрозия, абразия и др. В инженерной защите нуждаются около 80% городских и 10% сельских населенных пунктов, более 65% общей площади сельскохозяйственных угодий, более 30% побережья морей и озер.

Кроме того, в районах Крайнего Севера, Восточной и Западной Сибири, Дальнего Востока дополнительными негативными факторами являются многолетняя мерзлота, термокарст и термоэрозия.

Сейсмические условия, лавиноопасные процессы и сели, как правило, характерны для горных районов страны (Северный Кавказ, юг Сибири, Забайкалье, Приморский край, Камчатка и др.).

V. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ПРОБЛЕМ СЛОЖИВШЕГОСЯ РАССЕЛЕНИЯ

V.1. В России сформировались две трансконтинентальные расселенческие структуры:

— **первая — основная полоса расселения,** к которой отнесены территории, расположенные южнее линии Санкт-Петербург — Омск, а также южные районы Сибири и Дальнего Востока. В пределах основной полосы расселения, занимающей менее 20% территории России, проживает около 3/4 ее населения;

— **вторая — северные и северо-восточные территории России,** характеризующиеся комплексом неблагоприятных инженерно-геологических процессов и явлений и слабой устойчивостью ландшафтов к антропогенным и техногенным нагрузкам, со средней плотностью населения 0,25 чел./кв.км.

V.2. Федеральная система расселения в России включает 11 крупных региональных систем поселений (средняя численность населения 13,4 млн.человек), 77 систем областного типа (1,9 млн.), около 2000 местных систем в границах сельских районов (30 тыс.). В восточных районах формируются межрайонные системы расселения (объединяющие несколько местных), в северных – вахтовые и вахтово-экспедиционные, сочетающие базовые (стационарные) и временные населенные пункты.

Наиболее подготовленными для выполнения функций опорных межрайонных центров расселения являются города с населением порядка 100 тыс.чел. Возможно возложение роли опорных центров на отдельные города с меньшей численностью населения, но занимающие выгодное транспортное положение, имеющие благоприятные предпосылки для размещения производственных объектов, предприятий материально-технического снабжения, строительной базы, развития предпринимательской деятельности.

V.3. Важнейшая федеральная проблема расселения – увеличение численности населения зоны Транссибирской магистрали и Тихоокеанского побережья на Дальнем Востоке.

Необходимость дальнейшего развития Тихоокеанского региона России диктуется прежде всего требованиями геополитического характера. Особенно это касается Тихоокеанского побережья и южной части Дальневосточного экономического района.

V.4. В число федеральных проблем входит совершенствование расселения на Ближнем и Крайнем Севере. В пределах всей зоны Севера в настоящее время проживают более 12 млн. человек, из них 1,5 млн. человек связаны с освоением Западно-Сибирского нефтегазового комплекса.

На значительной части зоны Севера, где сосредоточены запасы минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, медико-географические условия неблагоприятны для формирования постоянных поселений.

Подзона Ближнего Севера, располагающаяся между основной полосой расселения и Крайним Севером, имеет более благоприятные условия проживания и хозяйственной деятельности. Она может рассматриваться в качестве буферной территории, в которой возможно размеще-

ние производств по переработке «северного сырья», развитие достаточно крупных городских поселений – базовых центров проживания населения, обслуживающих вахтовыми методами объекты Крайнего Севера.

V.5. Процесс интеграции урбанизированной и сельской местностей уже стал реальностью в зонах хозяйственного тяготения крупных городов, где сформировались или формируются агломерированные формы расселения. В настоящее время в основной полосе расселения России агломерациями охвачено около половины всего населения. Их дальнейшее формирование следует осуществлять путем наращивания социального и хозяйственного потенциала, прежде всего субурбанистических ареалов населенных мест, преимущественного развития жилья, культбыта, транспортной, коммуникационной и инженерной инфраструктур.

Рассматривая проблему интенсивного развития сельской местности, необходимо прежде всего иметь в виду исторически освоенные земли севера и центра европейской части России, в пределах которых сельское население сократилось на некоторых территориях по сравнению с довоенным периодом более чем в 4 раза.

V.6. Особое место в расселенческой структуре страны занимают Московский и Санкт-Петербургский регионы.

Московский регион сосредоточивает 1/10 всего населения, 1/8 часть городского населения страны и в силу своего экономико-географического положения доминирует в Центральной России.

Значимость Московского региона в общероссийской системе расселения будет в перспективе возрастать в силу наибольших вложений в развитие инфраструктуры и соответственно наиболее высокого рыночного спроса на объекты недвижимости.

Позиция Санкт-Петербурга и Балтийского ареала в новом геополитическом пространстве России является существенно большей по сравнению с СССР, что обусловливает приоритетность формирования системы связей Балтика – Санкт-Петербург – Москва и сопутствующих точек градостроительного развития. Непрерывно возрастающую роль будут играть коммуникационные связи Москва – Санкт-Петербург с выходом на систему Балтийских портов России и на скандинавские страны.

V.7. Определенное влияние на развитие расселения оказывают межэтнические отношения. Наиболее многочисленным этносом России являются русские (более 81% ее населения). На территории России имеются ареалы относительно компактного проживания отдельных этносов, в ряде случаев имеющих национально-территориальное устройство, что является фактором активного влияния на динамику и характер процессов расселения.

V.8. В современных условиях сильно ограничено использование жителями России традиционных мест отдыха в Крыму, Закавказье, Прибалтике.

Меняется направление традиционных рекреационных потоков, что требует особого внимания к обустройству и охране природной среды на территории освоенных рекреационных районов (Валдай, Селигер, Кавказские Минеральные Воды, Сочи, Карелия, побережье Финского залива, Балтийского моря, Владивостокская курортная зона и др.) и к формированию новых рекреационных зон федерального уровня (побережье Азовского и Каспийского морей, Байкал, Алтай, Саяны).

V.9. Возникновение районов чрезвычайных экологических ситуаций требует реорганизации расселения и переселения из них части жителей. В настоящее время к числу таких районов относятся зона ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, часть территории Южного Урала (бассейн реки Теча и прилегающие земли в бассейне реки Исеть), Алтай.

V.10. Необходима дальнейшая проработка вопросов совершенствования сложившегося экономического районирования и административно-территориального устройства России и входящих в нее субъектов Федерации в части выделения более дробных и управляемых экономических районов. Совершенствование административного территориального устройства должно учитывать принцип взаимосвязанности развития поселений и зон их тяготения, обеспечения внутрирегиональной транспортной доступности центров различного ранга, создания условий социально-экономического и культурного развития этих центров и прилегающих к ним территорий, национально-этнические, экологические и другие факторы.

V.11. Целесообразно первоочередное развитие территорий, обладающих:

— наиболее благоприятным экономико-географическим положением для формирования свободных экономических зон; соответствующими ресурсами и условиями для создания новых транспортных узлов, морских портов и крупных международных аэропортов (север и центр европейской части, Дальний Восток, Алтайский край, Читинская область и др.);

— уникальными природными ресурсами в сочетании с имеющимися транспортными коммуникациями (зона влияния Байкало-Амурской магистрали, Красноярское Приангарье);

— значительными курортно-рекреационными и бальнеологическими ресурсами (Черноморское, Каспийское и Азовское побережья, Кавказские Минеральные Воды, Калининградская область, Валдай, Сольвычегодск, Горный Алтай, Сочи и др.).

VI. ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РАССЕЛЕНИЯ

VI.1. Социально-экономическое развитие регионов России

Основные направления социально-экономического развития регионов России приняты в соответствии с Комплексной схемой территориального экономического и социального развития Российской Федерации, разрабатываемой Советом по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству.

Расселение всегда теснейшим образом было связано с развитием и размещением производительных сил России. К началу 90-х годов на территории страны сформировалась достаточно устойчивая структура расселения, оказывающая существенное влияние на экономические и социальные процессы, на состояние окружающей среды. Инерционность расселенческой системы защищает ее в определенной степени от потрясений, связанных с формированием новых общественно-экономических отношений.

В настоящее время хозяйство Российской Федерации находится в затяжном экономическом кризисе, характеризующемся спадом производства, нарушением межрегиональ-

ных связей, сложной социально-экономической ситуацией почти на всей территории России. В наиболее трудном положении оказались районы с преобладанием отраслей группы «А», в том числе с высокой долей оборонного комплекса, а также районы Крайнего Севера.

Социальный кризис проявляется в падении уровня жизни. Рост розничных цен и тарифов не компенсируется соответствующим увеличением доходов населения. Значительно замедлилось развитие материальной базы социальной сферы. Действовавший механизм административного регулирования территориальных пропорций социального развития и расселения перестал существовать, а новый механизм, учитывающий рыночные отношения, не создан.

К настоящему времени произошел ряд изменений в геополитическом и экономическом положении России и ее регионов: формируются новые принципы взаимоотношений между субъектами Российской Федерации, резко возросла их самостоятельность, изменился характер взаимодействия с федеральными органами власти и управления; осуществляется переход от административной системы управления к преимущественно рыночному регулированию экономических процессов.

В процессе перехода к рынку предстоит пройти последовательно три этапа: выхода страны из кризиса; стабилизации экономики и восстановления докризисного уровня развития; коренной реконструкции экономики и обеспечения ее устойчивого подъема.

Территориально-структурные сдвиги в развитии производительных сил Российской Федерации должны быть направлены в первую очередь на ослабление влияния сырьевого и энергетического факторов путем внедрения ресурсосберегающих технологий. В связи с этим необходимо сокращение производства ресурсо- и энергоемкой продукции в районах европейской части страны при развитии специализации предприятий на науко-, фондо- и трудоемких видах продукции с учетом расширения продукции группы «Б» на конверсируемых оборонных объектах Урала и центральных районов России. В восточных районах экономически выгодным будет развитие производства энерго-, водо- и ресурсоемкой, но малотрудоемкой промышленной продукции с использованием собственных энер-

гетических и ресурсных баз. Приоритетным должно стать развитие производств по комплексной переработке сырья и освоению топливно-энергетических ресурсов.

На региональном уровне важнейшими направлениями социального развития являются следующие:

– преодоление отставания в развитии социальной инфраструктуры восточных районов;

– возрождение деревни и малых городов, прежде всего в Центральной России; создание единой системы городского и сельского расселения и формирование межселенной инфраструктуры;

– обеспечение рациональной занятости и предотвращения чрезмерной безработицы, особенно в крупных центрах и индустриальных районах страны: Центральном, Уральском, Поволжском, в южных районах Сибири, где намечаются большие структурные преобразования в народном хозяйстве и конверсия ВПК;

– упорядочение миграции населения, расселения беженцев и демобилизуемых военнослужащих, привлечение их в депрессивные районы, особенно Нечерноземной зоны России;

– создание экономических и социальных условий для возрождения экономики и культуры в районах малочисленных народов, особенно на Севере;

– ликвидация социальных последствий крупномасштабных нарушений окружающей среды, особенно чернобыльской и челябинской атомных катастроф; улучшение окружающей среды в Центральном, Северо-Западном, Поволжском и Уральском регионах, на территории Кузбасса и Тюменской области, в десятках индустриальных центров страны.

Сроки и полнота решения задач регионального развития, реконструкции территориальной структуры народного хозяйства, оказывающих наибольшее воздействие на расселенческие процессы, главным образом зависят от общей экономической и политической ситуации, продолжительности переходного периода, различных способов и методов проведения экономической реформы на разных этапах ее осуществления.

Особое значение для выхода из кризиса имеет развитие старопромышленных районов европейской части России, Урала и юга Сибири, где сосредоточен основной эконо-

мический, научный и кадровый потенциал страны. Только используя эти возможности, Россия может осуществить намечаемую структурную перестройку и выйти на мировой рынок с качественными товарами. Поэтому быстрейшая реконструкция экономики старопромышленных районов и крупных городских агломераций является стратегической задачей региональной политики, предлагаемой Комплексной схемой территориального экономического и социального развития России. Решение ее прежде всего связано с конверсией оборонных предприятий, модернизацией производственной инфраструктуры, массовой переподготовкой кадров, обеспечением потребностей населения в продуктах питания и промышленных товарах.

Северные и восточные районы сохранят роль сырьевого цеха. Развитие здесь добывающих производств будет прежде всего связано с необходимостью сохранения высокого уровня добычи топливно-энергетических ресурсов.

В то же время на этих территориях в условиях рыночных отношений становится экономически невыгодным функционирование многих перерабатывающих и обрабатывающих производств. Районы с экстремальными природными условиями находятся в зависимости от поставок машин, оборудования и материалов, продуктов питания и товаров народного потребления. Поэтому жизненно важным является восстановление нарушенных экономических и транспортных связей. Учитывая стратегическое значение ресурсного потенциала, выход из кризиса экономики районов нового хозяйственного освоения является обязательным условием стабилизации хозяйства всей России.

На всех этапах экономического и социального реформирования, для развития систем расселения будут наиболее важны: совершенствование территориальной организации народного хозяйства России с учетом процессов приватизации, демонополизации и конверсии оборонных предприятий путем коренной реконструкции старопромышленных районов и крупных городских агломераций; усиление социальной направленности использования их огромного производственного, научно-технического и кадрового потенциала; преодоление депрессивного состо-

яния экономики и социальной сферы слаборазвитых регионов; экономически целесообразное развитие регионов с экстремальными природными условиями; укрепление сети малых городов и создание современной жизненной среды в сельской местности.

Особое место в стратегии территориального развития Российской Федерации должны занимать меры, связанные с формированием в каждом регионе структуры хозяйства, в наибольшей степени отвечающей имеющимся условиям и ресурсам, потребностям населения и рыночным экономическим отношениям.

К проблемам размещения производительных сил, с которыми может быть связана трансформация расселенческих структур, относятся:

– обеспечение энергией европейской части России;

– сближение экономических условий жизни населения различных регионов;

– обеспечение сохранности и социально-культурного развития малочисленных народов России;

– предотвращение «обвальных» экономических кризисов в районах с депрессивной структурой хозяйства;

– выделение региональных «точек роста» – районов, имеющих наиболее благоприятные условия для развития прогрессивных отраслей, центров высоких технологий, внедрения рыночных отношений;

– строительство объектов транспортной инфраструктуры, обслуживающих международные экономические связи России;

– освоение новых месторождений полезных ископаемых на севере и востоке страны и организация добычи ресурсов, имеющих стратегическое значение для развития внешней торговли и экономики России;

– смягчение отрицательных последствий для населения и хозяйства в зонах радиоактивного заражения;

– ликвидация чрезмерных нагрузок на природоохранную среду (водные ресурсы юга европейской части России, воздушные бассейны крупных городов, многофакторное загрязнение Кузбасса, Иркутско-Черемховского промрайона и др.);

– предотвращение региональных межнациональных конфликтов и регулирование вынужденной миграции; согласование с местными условиями и интересами разме-

щения мигрантов из районов экологических бедствий и межнациональных конфликтов, а также военнослужащих, прибывающих в Россию из-за границы.

VI.2. Концепция пространственной организации расселения

По данным Госкомстата России 1994 г., численность населения России может сократиться к 2001 году до 142,7 млн.человек (с учетом миграционного прироста населения около 3 млн.человек) за счет низкого уровня рождаемости и высокой смертности. Значительная часть населения (40%) проживает в Российской Федерации в 33 крупнейших агломерациях. К 2001 году в них будет, по прогнозу, сосредоточено около половины городского населения страны.

Оценка градостроительного потенциала территорий и среды обитания позволяет сформировать следующие **концептуальные положения по пространственной организации расселения на территории России.**

Укрепление экономического пространства и территориальной целостности страны связано с последовательной **адаптацией федеральной системы расселения бывшей РСФСР к комплексу изменений, воздействующих на формирование системы расселения новой России**. Возрастает роль **опорного каркаса** федеральной системы расселения, то есть непрерывной цепи наиболее интенсивно заселенных ареалов, сети городов и поселений, связанных общефедеральными коммуникациями, инфраструктурами связи, управления, производства.

Целесообразно дальнейшее совершенствование опорного каркаса федеральной системы расселения, активизация процесса интеграции поселений разных типов и категорий, развитие межселенной инфраструктуры.

Особое значение для развития опорного каркаса имеют увеличение научно-технического и социального потенциала его узлов, то есть **крупных и крупнейших городов,** формирующихся на их основе **агломераций и более сложных урбанистических структур,** а также качественное совершенствование его линейных элементов.

Усиление позиций региональной политики и региональной экономики требует сбалансированного взаимосочетания общефедеральных и региональных структур,

располагающих возможностями выполнения активных вертикальных и горизонтальных связей.

Формирование федеральной системы расселения требует прежде всего укрепления агломераций как центров региональных систем расселения и важнейших ареалов густонаселенных территорий.

Для поступательного развития России важно эффективно использовать народнохозяйственный потенциал крупнейших городов, способных при рациональном использовании их уникальной среды и ресурсов обеспечить развитие научно-технического и социального прогресса России.

Анализ мировой практики урбанизации показывает, что центры высоких технологий, территориальных очагов научно-технологических прорывов формируются только там, где средняя плотность населения составляет 300 – 350 человек на кв. км, то есть в крупных конурбационных (агломерационных) образованиях. Следовательно, развитие высоких технологий в России пока может быть обеспечено только в весьма ограниченном числе сложившихся расселенческих структур. Увеличение числа таких ареалов (даже за счет снижения плотностей других) становится важным направлением федеральной политики расселения и селективного поощрения инвестиционной активности.

VI.3. Уровень экономического развития, особенности социально-экономического пространства России и ее инфраструктурного обустройства в сочетании с ограниченностью демографического потенциала позволяют предполагать дальнейшее развитие поляризационных процессов в расселении с концентрацией городского и сельского населения в наиболее престижных центрах и районах, в зонах и ареалах наиболее интенсивного социально-экономического и градостроительного развития.

Приоритетным представляется развитие масштабных региональных центров (подцентров) в районах Сибири и Дальнего Востока – Новосибирска, Красноярска, Иркутска, Хабаровска, Владивостока и др.

Необходимо создание новых элементов опорного каркаса расселения на внешних транспортных выходах России (морских, сухопутных, воздушных), прежде всего транспортно-технических комплексов на морских побе-

режьях, а также формирование центров трансконтинентальных контактов в «глубинных» районах России (например, в Приобье).

Исторически сложившаяся система расселения подчинялась в процессе своего становления воздействию факторов, обусловленных прежде всего географическими и хозяйственными условиями, что в последние десятилетия расходилось с преобладанием административно-политических, этнических и военно-стратегических детерминантов. В силу этого развитие региональных и местных систем расселения, агломераций не всегда совпадает с административными границами, побуждая развитие новых форм интеграционных связей в расселении.

Особенно остро стоит вопрос об административном закреплении городских агломераций в случае их существования при разных субъектах Федерации, а также в бассейнах крупных внутренних рек и водоемов.

Структурную перестройку промышленности крупных городов и их агломераций целесообразно увязывать с перепрофилированием предприятий, особенно оборонного назначения. Эта трансформация должна в первую очередь быть проведена на заводах, потребляющих большое количество воды, энергии, топлива, сырья и занимающих большие территории. Необходима приоритетная государственная поддержка конверсии военных предприятий в местах концентрации, где их доля в промышленности составляет 50 – 75%,— в Санкт-Петербурге, Москве, Нижнем Новгороде, Челябинске, Самаре, Перми, Ижевске и закрытых административно-территориальных образованиях.

Создание программ конверсии производств и градостроительного развития крупных городов и их агломераций позволит снять социальную напряженность и улучшить экологическую ситуацию.

В настоящее время начата разработка программ по 18 из них – Челябинску, Туле, Воронежу, Нижнему Тагилу и другим. Одной из главных позиций при разработке этих программ является активное освоение пригородных зон с наиболее благоприятными условиями для жизни населения, размещение в них экологически чистых производств, а также активное развитие взаимосвязанных поселений агломерации в противовес ранее преобладавшим

центростремительным тенденциям стягивания людских и хозяйственных ресурсов в город-центр агломерации.

Сложившаяся структура городских и сельских поселений не претерпит существенных изменений в среднесрочной перспективе. Появление новых городских поселений будет носить единичный характер в связи с освоением новых месторождений полезных ископаемых или размещением объектов повышенной опасности, требующих удаления от сложившихся поселений.

Новые сельские поселения могут возникать по мере развития в отдельных ареалах фермерства, мелкого корпоративного сельскохозяйственного производства, расселения этнических, социально-этнических общностей (немцев, казачества и др.), строительства «вторых жилищ».

Несмотря на стремление к обособлению отдельных субъектов Федерации, разрушение хозяйственно-территориальных связей между бывшими республиками, входившими в состав СССР, и между субъектами Российской Федерации, **важен учет неизбежных интеграционных связей.** По крайней мере между относительно развитыми территориями России, расположенными в одних и тех же бассейнах рек; в эксплуатируемых бассейнах минерально-сырьевых ресурсов; между территориями зоны Севера и основной полосы расселения по снабжению продуктами, материалами, рабочей силой; между территориями, связанными активным переносом воздушных масс. Необходим учет внутригосударственных и внешних для России связей в обустройстве, использовании природной среды и эколого-хозяйственном и расселенческом развитии приграничных территорий. Мировой опыт свидетельствует об этом, и вряд ли Россия будет исключением.

Определена приоритетность развития трансконтинентального направления расселения по оси Санкт-Петербург — Владивосток со щадящим режимом использования территорий, хозяйствования и аккумулирования миграционных потоков в границах основных ареалов на европейской части страны и активизацией роли городов на востоке, обладающих значительным хозяйственно-деловым и социально-культурным градостроительным потенциалом (Екатеринбург, Новосибирск, Красноярск, Иркутск,

Хабаровск, Владивосток). Развитие западной части этой оси (особенно на участке Москва – Санкт–Петербург) может ускорить научно-технический прогресс в России.

VI.4. Градостроительное развитие зоны Севера, которая занимает почти 65% территории России, в пределах которой проживают более 12 млн.чел. должно определяться ее природными и этническими особенностями, методами хозяйствования в условиях рыночной экономики, крайней неустойчивостью природных комплексов к техногенным воздействиям.

Совершенствование сети городских и сельских поселений требует учета зональных и секторальных особенностей Севера, ареалов сложившегося расселения и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народностей и предполагает:

– переход от политики проживания к политике пребывания некоренного населения в этом регионе, особенно в условиях Крайнего Севера;

– углубление разделения труда между районами Севера и районами основной полосы расселения, развитие в последних опорных центров освоения Севера;

– инфраструктурное обустройство осваиваемых территорий (транспортная сеть, строительный комплекс и т.п.);

– улучшение социально-экономических условий проживания и сохранение среды обитания малочисленных коренных народностей.

На Крайнем Севере целесообразно максимально ограничить рост городов; обеспечить жесткий отбор лиц, прибывающих на Север, по профессиям и состоянию здоровья; постепенный переход к осуществлению плановой сменности трудящихся. Конкретные мероприятия по совершенствованию расселения могут обеспечить концентрацию населения в наиболее перспективных населенных пунктах с относительно комплексной и стабильной экономической базой, отказ от создания новых мелких постоянных поселений, широкое внедрение вахтово-экспедиционного способа с постепенной переориентацией его на меридиональное направление экспедиционных поездок. Особое внимание следует уделить и возрождению национальных поселков малых народностей с мак-

симальным сохранением в них традиционного уклада жизни.

Для «буферной зоны», примыкающей к районам Крайнего Севера, характерными должны стать более разнообразные по величине и функциям поселения. Возможно создание новых постоянных поселений на стабильной экономической базе. Необходимо активизировать процессы интеграции формирующихся там систем расселения с системами в прилегающих районах.

Исходя из специфических социальных и экономических особенностей каждого региона Севера в них могут быть выделены следующие приоритеты градостроительной политики.

Для районов европейского Севера приоритетными задачами являются: совершенствование застройки существующих городов (прежде всего крупных), решение проблем охраны природы и историко-художественного облика исторических городов и населенных мест, создание системы расселения, учитывающей освоение нефтегазовых ресурсов на севере Тимано-Печерского ТПК и месторождений на шельфе России в Баренцевом море; сохранение и развитие системы сельского расселения, непосредственно связанной с производством основных продуктов питания региона.

На севере Западной Сибири важно решить дальнейшую судьбу городов и поселков нефтегазового комплекса, восстановить нарушенные таежные и тундровые экосистемы, обеспечить градостроительное освоение полуострова Ямал.

В северных районах Восточной Сибири актуальны проблемы развития новых промышленных районов на севере Красноярского края, создания группы поселений при освоении Удоканского месторождения меди на севере Читинской области в зоне БАМ.

В дальневосточных районах Севера стоят задачи реконструкции сети поселков в районах добывающей промышленности, расселения и застройки поселений в районах проживания коренных народностей, рекультивации нарушенных природных ландшафтов.

VI.5. Предстоит преодолеть усиливающуюся стагнацию малых и средних городских поселений, определяющих эко-

номическую и социальную жизнь окружающих сельских районов.

Россия и в перспективе страна со значительными пространствами сельской местности, на большей части которых узловыми элементами опорного каркаса выступают малые города. От развития межрайонных и районных функций обслуживания тяготеющих к ним территорий в большой мере зависит формирование многоукладного аграрного комплекса.

В небольших городских поселениях эффективны инвестиции в развитие предприятий пищевой, легкой, деревообрабатывающей промышленности, производство строительных материалов.

В условиях нарастающей урбанизации и рыночной экономики перспективно развитие рекреационных функций в малых поселениях. Для этого подходят 235 малых и 60 средних городов России, особенно в Центральном, Северо-Западном и Северном регионах. Из них 62 малых и 13 средних городов имеют уникальные архитектурные памятники и градостроительные ансамбли. Около 40 малых городов могут стать центрами отдыха и лечения федерального значения (Валдай, Плес, Кашин, Таруса, Сольвычегодск, Юхнов, Мариинский Посад и др.).Целесообразно создавать туристские фирмы, использующие жилищный фонд горожан.

Необходима государственная финансовая и организационная поддержка для создания стартовых условий саморазвития малых поселений и адаптации их к новым экономическим отношениям.

VI.6. Усиление транспортно-экономических связей Центра и Урала с Западной Сибирью и Дальним Востоком целесообразно осуществлять за счет строительства новых железнодорожных линий и создания направлений вдоль южной границы Российской Федерации, дублирующих магистральные связи, ныне разорванные новыми государственными границами.

В европейской части страны развитие железнодорожного транспорта по направлениям Центр – Юг и Центр – Запад связано с реконструкцией и развитием магистралей Санкт-Петербург – Москва – Черное море, Москва – Поволжье, подключением к общеевропейской системе через северо-западное и западное направления, а также с

формированием железнодорожной транспортной связи Урал – Север с выходом к портам Белого и Балтийского морей.

Предусматривается развитие и совершенствование системы федеральных автодорог в основной полосе расселения с формированием межобластных связей и организацией межрегиональных направлений в обход Москвы. Намечается формирование новых направлений магистральных автодорог, дублирующих автодороги, ныне нарушенные государственными границами с Украиной, Казахстаном и Беларусью.

Для компенсации утраченных портов и организации перевозок пассажиров и грузов на межконтинентальных и международных линиях целесообразно создание в России новых портов на Белом, Балтийском, Каспийском и Черном морях, в частности в районах Мурманска, Печенги, Санкт-Петербурга, Архангельска, Новороссийска, Астрахани и др.

Укрепление позиций России в Тихоокеанском регионе также потребует усиления транспортной инфраструктуры и экономического потенциала Владивостока, Находки, Хабаровска, Благовещенска, Сахалина и Камчатки.

В основу развития транспортной инфраструктуры должен быть заложен принцип поэтапного обеспечения завершаемых частей материально-техническими и финансовыми ресурсами.

Развитие внешних транспортно-промышленных выходов России в ряде случаев целесообразно совмещать с формированием свободных экономических зон (Санкт-Петербург, Калининградская область, Находка, Благовещенск, Хабаровск, Владивосток и др.).

VI.7. Серьезной проблемой является повышение экономической и социальной активности населения сельской местности, предотвращение распада сети сельских населенных пунктов и возрождение российской деревни.

В сельской местности сохранятся основные зональные особенности сложившегося расселения. В обобщенном виде можно выделить следующие типы сельского расселения: редкоочаговый, очаговый, равномерно-рассредоточенный, мозаичный, равномерно-сплошной, концентрированный, ареально-компактный, вертикально-рассредоточенный, пригородный.

Появление разнообразных форм собственности на землю и типов ведения сельского хозяйства, беспрецедентное в мировой практике масштабное развитие садово-огородных хозяйств силами горожан, связанное со строительством «вторых жилищ», расселение всех групп вынужденных мигрантов в определенных ареалах окажут существенное влияние на трансформацию сети сельских поселений и уклад жизни в них. Наибольшие изменения можно ожидать в зонах непосредственного влияния больших, крупных и крупнейших городов. Во многих случаях они будут оказывать определяющее влияние на сельское расселение с преобладанием этих связей над агроресурсным потенциалом территории.

VI.8. Миграция населения. В число важнейших государственных проблем выдвинулось регулирование расселения и обустройства беженцев, вынужденных переселенцев, северян и военнослужащих (всего 5—6 млн. человек).

Складывающаяся география расселения мигрантов пока в определенной мере подвержена стихийности и не всегда отвечает народнохозяйственной целесообразности. Более того, встает вопрос о квотировании их въезда в густонаселенные регионы, отдельные города, районы бедствий или экологически кризисных ситуаций.

Для массового расселения вынужденных мигрантов представляется целесообразным использовать преимущественно территории России с лучшими ландшафтно-экологическими характеристиками, с преобладанием русского населения, с потенциалом расселенческой сети, природно-территориальными ресурсами в сочетании со сравнительно благополучным состоянием окружающей среды.

Нецелесообразно использовать для массового расселения вынужденных мигрантов: крупные города и зоны их интенсивного влияния, научные, научно-производственные центры; районы рекреаций федерального значения; районы и ареалы с пригородными комплексами, нуждающиеся в особых режимах охраны; районы с кризисным и катастрофическим состоянием окружающей среды; районы с наиболее благоприятными условиями проживания и хозяйственной деятельности, насыщенные уже к настоящему времени вынужденными мигрантами; районы Севера, малоблагоприятные для постоянного прожи-

вания населения из других природных зон; районы, создающие свободные экономические зоны; районы со значительным развитием ВПК, территории национально-государственных и национально-территориальных образований, ареалы компактного проживания различных этносов (карелы в Тверской области, татары-мишари в Нижегородской, немцы в Алтайском крае, Омской области и др., малые народы на Севере и Дальнем Востоке и др.).

Наиболее предпочтительными для размещения мигрантов являются области Среднерусского региона: Псковская, Новгородская, Тверская, Ярославская, Костромская, а также примыкающая к ним Вологодская область. Средняя плотность населения на этих территориях невелика, и возможности расселения вновь прибывающего населения в их пределах далеко не исчерпаны. По ориентировочным расчетам ведущих градостроительных организаций страны, в этом регионе можно дополнительно расселить 1 — 2 млн. человек.

Для расселения мигрантов рекомендуются также территории Курской, Смоленской, Кировской, Нижегородской, Пензенской, Самарской, Саратовской и Ульяновской областей.

Желательно привлечение переселенцев в Оренбургскую, Курганскую, Томскую, Новосибирскую, Амурскую области, Алтайский и Приморский края, Еврейскую автономную область.

Расселение северян рекомендуется организовывать в местностях, прилегающих к северным районам, наиболее близким к ним по природно-климатическим условиям: в южных районах Дальнего Востока, Сибири, Урала, в Нечерноземной зоне. Требуется развитие многоукладной системы строительства жилья для прибывающих северян с использованием средств предприятий, населения, иных источников инвестиций при государственной поддержке.

Практически все виды вынужденной миграции требуют государственной и муниципальной поддержки в виде финансовых и материальных ресурсов, что соответственно сокращает возможности государства и субъектов Федерации для осуществления других программ развития территорий Федерации в целом.

VI.9. Размещение и обустройство выводимых войск с учетом и других мероприятий по совершенствованию расселения по территории отдельных военных округов

Общая численность выводимых войск, а также членов их семей составляет около 600 тыс.чел. (без солдат и сержантов срочной службы).

Районы размещения войск в целом совпадают с территориями, намеченными для массового расселения других групп вынужденных мигрантов.

Программа вывода и размещения войск рассчитана на реализацию уже в ближайшие 2 года.

Процесс расселения отставников займет значительно больший срок и должен быть увязан с расселением других групп мигрантов.

Наибольшая нагрузка приходится на наиболее урбанизированные области с крупнейшими городами (Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Самара и др.), а также на областные центры.

Размещение воинского контингента предполагается преимущественно в существующих воинских городках, а также вблизи других городских поселений, что облегчает передислокацию войск в намеченные сроки. Всего намечается размещение в 156 населенных пунктах от 20 до 8000 офицеров, в зависимости от рода войск и территориальных условий для строительства жилья.

При выборе районов размещения воинских частей учитывалась военная доктрина, разработанная Генштабом, наличие сложившейся сети военных городков, договоренность с администрацией областей о размещении войск, наличие строительной базы, возможность использования в качестве рабочей силы гражданских лиц и военных строителей.

Сложной проблемой является занятость вторых членов семей военнослужащих, особенно в малых городах и военных городках, удаленных от других населенных пунктов. В случае кустового размещения военных городков, а также строительства крупных городков, должен предусматриваться набор объектов социального обслуживания местной и пищевой промышленности, увеличивающий возможности трудоустройства.

VI.10. В рамках Чернобыльской программы ЮНЕСКО принято решение о создании на территории Смоленской об-

ласти эталонной зоны расселения (около 30 тыс.человек), ориентированной на: производство продукции и услуг; организацию строительства и создание инфраструктуры с учетом требований экологии; развитие международной кооперации и совместных предприятий, на формирование центра реабилитации населения загрязненных территорий; обучение и техническое совершенствование на региональном уровне.

Данный проект следует рассматривать как начальный этап формирования системы различных объектов, прежде всего в Центральной России, для расселения различных групп вынужденных мигрантов, упомянутых выше.

Выбор территории Смоленской области в качестве полигона международного экономического и социального сотрудничества предопределен важнейшим транспортным направлением, обеспечивающим западные внешнеэкономические связи России.

Социально-экономическая и пространственная концепция эталонной зоны расселения получила одобрение и поддержку Правительства Российской Федерации и ЮНЕСКО.

VI.11. Значительные региональные различия России в уровне урбанизации, характере расселения и развития населенных мест, тесно связанные со спецификой природных условий, экономического развития и демографической ситуации, сохранятся и в перспективе.

В основной полосе расселения особое внимание должно быть уделено крупным эколого-градостроительным структурам, среди которых могут быть выделены урбанизированные структуры с высоким и относительно высоким уровнем развития интеграционных пространственных связей, прежде всего в расселении (выражающихся в развитии агломерационных и межагломерационных форм расселения и других форм территориально сближенного расселения), с напряженной эколого-гигиенической ситуацией, с высоким градостроительным, научно-производственным и социальным потенциалом. Этими системами являются Центральная, Уральская, Северо-Кавказская.

Существенное значение в развитии расселения на территории России могут иметь регионы основной полосы расселения в ареалах недостаточно интенсивного освое-

ния и с исторически сложившейся сетью поселений. Они обладают резервами градостроительного развития и активизации хозяйственной деятельности, благоприятными природными и экологическими условиями. Их экономико-географическое положение способствует межрегиональным и внешнеэкономическим связям, что стало определяющим в рекомендациях по массовому расселению здесь мигрантов и возрождению ранее процветавших районов традиционного расселения на территории России.

VI.12. В число работ, требующих федеральной поддержки, должно быть включено развитие системы градостроительного права, в частности разработка нормативно-законодательных актов по регулированию градостроительной деятельности, градостроительное обеспечение федеральных программ развития крупных и крупнейших городов с формирующимися на их основе агломерациями, развития малых и средних исторических городов, организации национальных парков в целях сохранения природного потенциала жизненного пространства России, а также программы по обустройству приграничных территорий.

Реализация первоочередных мероприятий предусматривает в организационном плане разработку комплекса проектных и научно-исследовательских работ в целях реализации федеральных программ по:

– развитию региональных систем расселения – Среднерусской, Южно-Сибирской, Тихоокеанской, обладающих относительно благоприятными условиями;

– формированию федеральной транспортно-коммуникационной инфраструктуры путем развития трансконтинентальных стратегических железнодорожных и автомобильных магистралей, мостов, тоннелей, а также развития существующих и создания новых портов на Балтийском, Черном, Каспийском, Белом и Баренцевом морях, Тихоокеанском побережье;

– дальнейшему развитию рекреационных зон федерального значения (Кавказские Минеральные Воды, Байкал, Черноморское побережье, Золотое Кольцо, Валдай, Селигер, Карелия и др.);

– проведению мероприятий по улучшению экологической ситуации в районах с кризисным состоянием среды обитания (зона Чернобыля, районы Урала, Алтая и др.);

— социально-экономическому развитию Курильских островов, обустройству зоны Севера, расселению мигрантов, вынужденных переселенцев и военных, захоронению отходов и других программ, включая градостроительные аспекты федеральной программы «Жилище».

VII. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РАССЕЛЕНИЯ

Основные направления государственной градостроительной политики расселения Российской Федерации базируются на использовании опыта градостроительного проектирования, научных исследований, разработки федеральных и региональных программ формирования городских агломераций и инфраструктурных комплексов, размещения мигрантов, развития малых и средних городов, сельских населенных пунктов, а также на международном опыте ведения и регулирования градостроительной (планировочной) и инвестиционной деятельности по «физическому развитию территорий» (термин комиссии по населенным пунктам Европейской экономической комиссии ООН, содержательно соответствующий отечественному понятию градостроительства).

Государственная градостроительная политика расселения призвана служить основой и регулятором взаимодействия органов государственной власти России, субъектов Федерации, органов местного самоуправления по обеспечению рациональной и взаимосогласованной системы действий, направленной на совершенствование российского расселенческого пространства и городского развития.

Основными направлениями государственной градостроительной политики расселения определены следующие:

1.Территориальные аспекты

1.1. Совершенствование и развитие исторически сложившейся системы расселения, способствующей территориальной целостности России, стабилизации географических, инфраструктурных и градостроительных факторов устойчивого развития страны.

1.2. Адаптация системы расселения России (и прежде всего в зоне Севера) к изменившейся геополитической ситуации, возникшим негативным экологическим явлениям, структурным преобразованиям в народнохозяйственном комплексе.

1.3. Опережающее формирование систем расселения:

Среднерусской – по направлениям широтной связи Кострома – Бологое – Псков и меридиональной Архангельск – Вологда – Воронеж с диагональной связью Москва – Санкт-Петербург;

Южно-Сибирской – с инициированием развития Новосибирска в наиболее крупный мегаполис азиатской части страны;

Тихоокеанской – по осям Благовещенск – Хабаровск – Владивосток.

1.4. Модернизация и развитие целостного транспортно-коммуникационного комплекса России федеральной значимости в рациональном взаимодействии с сетью региональных и местных объектов инфраструктуры, обеспечивающих устойчивое функционирование поселений.

1.5. Приоритетное развитие инфраструктурных комплексов и связей Москва – Санкт-Петербург – балтийские порты, южные порты России, Тверь – Астрахань – Каспий, Благовещенск – Китай, Владивосток – Находка – Тихоокеанский регион, резко усиливающих внешний контур приграничных транспортных узлов России и создающих условия для формирования свободных экономических зон.

1.6. Ориентация на «бассейновый» принцип решения региональных и межрегиональных проблем территориальной организации производства и расселения (бассейн Большой Волги, Кузнецкий, Тимано-Печорский бассейны и др.).

1.7. Выявление территорий, имеющих общенациональную значимость, создание федеральной и региональных систем эколого-ландшафтных, природоохранных и средовых зон регулируемого пользования (национальных парков, заповедников, резерватов), обеспечивающих сохранность всего многообразия природы, этнических и культурных особенностей России.

2. Планировочные аспекты

2.1. Создание градостроительных предпосылок для активного формирования агломерационных систем крупных и крупнейших городов с учетом критерия экологической безопасности проживания населения, а также развитие в их зонах центров высоких технологий.

2.2. Повышение значимости малых и средних городов, прежде всего в ареалах формирующихся систем расселения, агломераций и в местах плотной сети сельских населенных пунктов.

2.3. Предоставление равных возможностей развития всем типам сельских населенных мест на основе потребностей населения в ведении различных форм сельского хозяйства исходя из его многоукладности.

2.4. Освоение пригородных субурбанизированных зон за счет предоставления их населению возможностей ведения садово-огородного хозяйства, индивидуального и коллективного жилищного строительства, использования местных рекреационных возможностей.

2.5. Сохранение памятников истории, культуры, архитектуры и градостроительства путем их консервации, реновации или реконструкции в зависимости от инвестиционных возможностей и градостроительных условий.

2.6. Сохранение исторических традиций, образа жизни, быта и аутентичности среды обитания различных этнических и этнокультурных групп населения, особенно малочисленных коренных народов.

3. Экологические аспекты

3.1. Оздоровление городской среды обитания за счет нового строительства на наиболее экологически чистых землях пригородных зон, снижения этажности, рекультивации земель промзон и промузлов, реконструкции сложившихся районов с модернизацией систем инженерного оборудования, реализации программ оздоровления окружающей среды.

3.2. Последовательная экологическая реконструкция земель городов, пригородных и рекреационных зон, промузлов, сельских населенных мест, межселенных территорий, создание на этой основе непрерывной цепи урбоэкологических пространств благоприятной среды обитания.

3.3. Модернизация и развитие систем инженерного оборудования и обеспечения городских и сельских поселений, ориентация на создание широкой номенклатуры инженерных систем разной мощности, адекватных градостроительным условиям и инвестиционным возможностям.

3.4. Последовательное проведение принципов энергосбережения в городском и жилищно-коммунальном хозяйстве, максимальное использование местных энергоносителей (биогаз, торф, древесные отходы и др.), альтернативных традиционным углеводородам.

3.5. Ориентация градостроительной политики преимущественно на внутренние резервы развития городов через введение механизмов городской земельной ренты, залогового права, налогов на недвижимость и сделки с нею, выплат в фонды развития жилищного строительства и т.п.

3.6. Снижение зависимости населенных мест на прилегающих к городам территориях от внешних поставок за счет развития приусадебных, мелкотоварных и фермерских хозяйств, местной промышленности и промыслов, производства строительных материалов с целью сокращения доли транспортных затрат в стоимости производства и потребления.

4. Правовые аспекты

4.1. Законодательно-нормативное обеспечение землепользования, отвечающее специфике городских земель и объектов городской недвижимости; расширение прав градостроительного регулирования в рамках местного самоуправления за счет организации муниципальных комиссий по градостроительству и землепользованию, разработки городских уставов застройки и оценки городских земель, регистрации недвижимости и способов формирования местных бюджетов.

4.2. Повышение роли градостроительной документации как долгосрочной основы функционального зонирования территорий, формирования инфраструктуры и обеспечения экологической безопасности среды обитания населения на региональном (районная планировка), городском (генеральные планы), внутригородском (проекты планировки, застройки) уровнях.

4.3. Закрепление за градостроительной документацией статуса правовой основы назначения (функционального зонирования) городских и пригородных земель, параметров и характеристик застройки (градостроительных ограничений), трассировки улиц и коммуникаций, планировочной структуры городских и территориальных образований.

4.4. Ведение прогнозного градостроительного проектирования в увязке с перспективными моделями и прогнозами развития производства и потребностей в трудовых ресурсах на федеральном и региональном уровнях для определения возможных вынужденных либо поощряемых миграций (регион—регион, город—город, город—село и т.п.), вызывающих изменения в системе расселения.

4.5. Разработка и поэтапное внедрение информационных систем, обеспечивающих формирование банков градостроительных данных федерального, регионального, местного уровней, имеющих совместимые языки программирования; внедрение юридически адекватных машинных методов регистрации недвижимости, мониторинга их изменений и соответствия градостроительной документации.

5. Социально-экономические аспекты

5.1. Последовательное осуществление возможности расселения в России всех мигрантов из зарубежных стран, желающих вернуться на постоянное место жительства, используя:

— территориальные возможности формируемых Среднерусской, Волго-Донской, Южно-Сибирской и Тихоокеанской систем расселения для приема массовых потоков мигрантов;

— резервы создания новых мест приложения труда при строительстве и эксплуатации инфраструктурных комплексов и связей, развития новых отраслей хозяйства, связанных с использованием местных ресурсов, а также с функционированием новых приграничных служб и хозяйственных структур;

— широкое распространение индивидуальной и коллективной жилой застройки с приусадебными участками, позволяющей вести строительство собственными силами и снижать потребность в иных формах занятости;

— структурную перестройку промышленности строительных материалов и базы стройиндустрии в направлении максимального использования местных и традиционных для России природных ресурсов, используемых в строительстве;

— меры государственной поддержки мигрантов в части землепользования, поощрения малого бизнеса, льготной налоговой политики и возможности постоянного реинвестирования их средств в собственное обустройство;

— мобилизацию внебюджетных источников финансирования за счет совместных (акционированных) вложений инвесторов всех форм собственности с объединениями переселенцев (землепользователей и рабочей силы) в хозяйственное развитие территорий с целью обустройства мигрантов;

— внедрение новых форм выпуска долговых обязательств государства перед уволенными в запас военнослужащими, мигрантами и иными социально защищаемыми группами населения с целью повышения их активности в реализации предоставляемых государством гарантий.

VIII. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РАССЕЛЕНИЯ

VIII.1. Механизмы реализации государственной градостроительной политики расселения формируются по следующим основным направлениям:

— правовое и нормативное обеспечение: создание системы градостроительного права, включающей законодательно-нормативные акты Российской Федерации и других административно-территориальных образований, уставы отдельных поселений, статусы особо охраняемых территорий, обеспечивающие правовое регулирование развития городских и сельских поселений, возможность реализации прав и интересов всех участников градостроительной деятельности, разграничение компетенции и

ответственности органов власти и управления различных уровней;

— налогово-кредитное регулирование и инвестиционная поддержка;

— землеустройство и регулирование земельных отношений, учитывающих градостроительные интересы территорий разных уровней при формировании федеральной и региональной налоговой политики и подготовке проектов законов и указов президента, постановлений Правительства России и республик в составе Российской Федерации по указанным вопросам;

— разработка и принятие Градостроительного кодекса и Закона о функциональном зонировании с последующей корректировкой на их основе существующей градостроительной документации, включая федеральные и региональные территориальные градостроительные программы и генеральные планы городов;

— ресурсное обеспечение градостроительной деятельности в части создания и отладки механизмов регулирования развития систем расселения, агломераций, городов и поселений, концентрирующих недвижимость, основные фонды и являющихся средой обитания населения;

— разработка и ведение градостроительного мониторинга и государственного градостроительного кадастра с выделением межрегиональных систем расселения и агломераций в качестве самостоятельных объектов градостроительного регулирования, проектирования, инвестирования и статистической отчетности;

— информационное обеспечение и создание автоматизированной системы единого информационного пространства по проблемам комплексной организации территории и расселения, научное и проектное обеспечение планировочных и изыскательских работ, осуществление контроля за реализацией градостроительной политики расселения, включая подготовку федеральной информационно-справочной базы градостроительных данных для разработки и принятия решений в области расселения на всех уровнях управления.

VIII.2. В условиях перехода к рыночной организации землепользования с широким использованием арендных отношений целесообразно увеличение **ставок земельного налога** в городах-миллионерах и их пригородных зонах по

сравнению с малыми городскими поселениями. Кроме того, в условиях переходного периода необходимо ввести специальные ставки земельного налога на санитарно-защитные зоны предприятий и их промышленные территории.

Наиболее крупные размеры платежей и штрафов за загрязнение окружающей среды целесообразно установить в городах-миллионерах, а также в центрах и ареалах с уникальными природно-рекреационными ресурсами, при этом необходимо предусмотреть использование части средств от платежей за землю на градостроительное развитие и инфраструктурное обустройство межселенных территорий.

Ценовой механизм регулирования расселения, предполагающий поэтапную либерализацию ставок земельной платы (ренты), позволит успешнее решать проблемы градостроительства, способствуя переструктуризации промышленности крупнейших городов, оптимизации размещения жилищного строительства, объектов коммунального назначения и обеспечивая условия для территориальной конкуренции производств и предпринимательства.

VIII.3. Требует модернизации сложившаяся система долевого участия в привлечении ресурсов коммерческого сектора на развитие инфраструктуры. Это подразумевает, что при строительстве коммерческих и промышленных объектов местные органы должны учитывать создаваемую объектом дополнительную нагрузку на инфраструктуру и предусматривать возмещение затрат на ее расширение застройщиками.

При строительстве инфраструктурных объектов муниципалитетом их стоимость должна распределяться между всеми пользователями пропорционально ожидаемым нагрузкам. Основой принятия решений при этом должен стать генеральный план города.

VIII.4. Кредитно-финансовая политика в проблемных регионах должна сыграть важную роль в реорганизации расселения, создавая условия для адресного инвестирования. Не менее важны кредитные стимулы для развития малого бизнеса – градообразующей базы малых городов и поселков. Возможно селективное предоставление прямой финансовой помощи в случаях неординарных градо-

строительных ситуаций, тем самым обеспечивая поддержку государственных и региональных программ расселения.

VIII.5. Реализация государственной градостроительной политики расселения осуществляется через преемственность и пошаговое продвижение исходных решений по шкале масштабов от пространства Российской Федерации в целом к межрегиональным, региональным, местным и локальным территориально-градостроительным образованиям. При этом исходные принципы и решения трансформируются и конкретизируются, приобретая все большую детализацию, завершаемую утверждением рабочей документации градостроительного и строительного проектирования.

Различные по масштабу объекты рассматриваются в качестве потенциальных точек вложения капитала, соответствующих возможностям инвесторов. Существующая иерархия территориально-градостроительных объектов предполагает отработку новых механизмов интеграции инвестиций различной природы и разных источников, вкладываемых в развитие городских и расселенческих структур.

Городское и территориальное развитие относится к числу наиболее капиталоемких форм инвестиционной деятельности и является сферой экономики, нуждающейся в активной поддержке государства.

VIII.6. Сочетание государственной поддержки с предпринимательской инициативой всех возможных инвесторов является важнейшим условием реализации градостроительной политики, которое должно обеспечиваться включением системы правовых механизмов, гарантирующих устойчивость и стабильность отношений собственности, налогообложения, структур управления и процедур выработки решений при участии инвесторов.

Отработка способов использования и учет обратных связей в практике принятия решений относятся к числу важнейших аспектов градостроительного законодательства. Мнение населения – наиболее массового инвестора, непосредственно оценивающего результаты градостроительной деятельности, – должно рассматриваться как основной источник формирования обратных связей типа «снизу вверх», непрерывно оказывающих корректирую-

щее воздействие на государственную градостроительную политику расселения.

VIII.7. Формирующееся градостроительное законодательство нацелено на решение вопросов компетенции и прав субъектов градостроительных отношений в зависимости от их уровня либо характера деятельности, что соответствует в целом принципам и направлениям, представленным в данном документе.

Чрезвычайно важным аспектом градостроительного законодательства являются вопросы регулирования земельных отношений в городах, поселениях и зонах их градостроительного влияния. Градостроительное и земельное законодательства должны взаимно дополнять друг друга, устраняя многие противоречия и предотвращая конфликты.

Основные задачи градостроительства – проектирование строительства, реконструкции, планировочной структуры городов, их улиц, площадей, систем обслуживания и рекреации населения, функциональное зонирование территорий и прогнозы (концепции) долгосрочного развития поселений. Осуществляемая на земле городов и прилегающих к ним территорий деятельность предполагает свой специфический подход к определению землепользования, регулированию земельных отношений, оценке земель и городской недвижимости. Отсюда характер требований к градостроительному зонированию, кадастрам, процессам мониторинга, затрагивающим преимущественно «морфологические», то есть объемно-пространственные параметры объектов (участков, строений, элементов инфраструктур) при относительном безразличии к их принадлежности тому или иному собственнику. Земельное законодательство в пространстве города, напротив, фокусируется на определении собственника и не рассматривает вопросов проектирования, прогнозов и концепций городского развития.

Результатом реализации градостроительной политики расселения является закрепление за архитектурно-градостроительными органами администраций функций регулирования застройки и контроля за соответствием использования земель градостроительной документации, а также за ведением градостроительного мониторинга и государственных градостроительных кадастров.

VIII.8. В России сформировалась устойчивая иерархия расселения по масштабности и территориально-административному уровню:

– федеральные вопросы расселения, связанные с оценкой и воздействием на расселение в едином государственном пространстве Российской Федерации;

– региональные вопросы расселения;

– местный масштаб расселения.

Проблемы взаимоотношения этих уровней заключаются в реализации эффективных способов перехода от уровня к уровню, позволяющих обеспечить конституционные права субъектов Федерации и органов местного самоуправления по реализации собственных интересов в контексте общенациональной политики градостроительства и расселения.

VIII.9. Разграничение задач градостроительной деятельности по основным направлениям реализации государственной градостроительной политики расселения на федеральном, региональном и местном уровнях.

На федеральном уровне:

— участие в разработке (совместно с отраслевыми ведомствами) федеральных схем расселения и размещения производительных сил как по России в целом, так и по отдельным ее регионам; целевых и отраслевых государственных программ развития отдельных проблемных регионов, а также некоторых типов городов, поселений;

— разработка системы градостроительного права – законов, указов, постановлений правительства, нормативов и инструкций, – обеспечивающей правовое пространство градостроительной деятельности;

– выполнение комплекса градостроительных прогнозных, предпроектных, проектных и научно-исследовательских работ, связанных с реализацией важнейших государственных программ, касающихся как всей территории России, так и ее регионов, крупнейших городов и их агломераций;

– формирование информационной базы для управления градостроительной деятельностью на федеральном уровне.

На региональном уровне (субъектов Федерации):

— принятие нормативных актов, регламентирующих процесс землепользования и функционального зонирования на подведомственных территориях;

— разработка градостроительной документации, схем комплексного развития, районной планировки, территориальной организации агломераций;

— правовая поддержка и привлечение бюджетных (разного уровня) и внебюджетных инвестиций в городское развитие, возрождение исторической среды населенных мест, развитие рекреации, градостроительное обустройство мест массового расселения вынужденных мигрантов, а также градостроительное решение специфических региональных проблем;

— создание и ведение градостроительного кадастра и мониторинга территорий; формирование системы особо охраняемых природных территорий и их резервов регионального значения;

— определение градостроительных приоритетов в функциональном использовании территорий, разработка региональных нормативов природопользования и градостроительной деятельности, налогов и платежей за пользование природными ресурсами;

— создание информационной базы для проектирования и управления градостроительной деятельностью на региональном и местном уровнях.

На местном уровне:

— принятие нормативных актов (уставов), регламентирующих градостроительную деятельность на подведомственной (район, город, поселок) территории;

— разработка градостроительной документации на подведомственную территорию или части ее, контроль за реализацией и соблюдением утвержденных проектных решений;

— выбор приоритетов в структуре жилищного строительства с соответствующим развитием строительной базы и обеспечением потребностей жилищного строительства градостроительной документацией; контроль за отводом земельных участков под жилищное строительство; привлечение внебюджетных источников финансирования жилищного и культурно-бытового строительства;

— регулирование вопросов распределения земельного фонда, инфраструктурного обустройства территории, размещения строительства, содержания, ремонта жилья и зданий общественного назначения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации является документом долгосрочного действия. Вероятностный характер документа предполагает периодическую корректировку и адаптацию его к меняющимся условиям исходя из основополагающих принципов сохранения территориальной целостности, освоенности географического пространства, уверенного включения в систему глобальных коммуникаций и защиты геополитических позиций страны.

Для России в ближайшие десятилетия проблемы территориального развития и расселения будут стоять особенно остро, так же как поиск разумного баланса региональной интеграции и региональной самостоятельности в рамках единого государственного пространства. Долгосрочный характер должна также иметь политика в области социально-экономического и технологического развития, отвечающего постиндустриальной фазе цивилизации. Здесь возможны различные сценарии и варианты развития, которые будут тесно связаны с вопросами расселения, городского развития, размещения и территориальной организации производств.

Генеральная схема расселения будет играть роль опорного документа, совмещающего большое количество информационных слоев и позволяющего на базе своих информационных систем и банков данных проводить множество вариантных проработок. На реализацию этих возможностей будут направлены последующие работы по Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации, что позволит осуществлять взаимосогласование, сбалансированность политики федерального уровня с межрегиональными, региональными и местными решениями по реализации расселенческой, градостроительной, инвестиционной и строительной политики.

Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации одобрена Правительством Российской Федерации (протокол №31 заседания Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1994г.). Принято решение о необходимости создания Межведомственной комиссии по градостроительной политике и расселению на

территории Российской Федерации под руководством министра строительства Российской Федерации Е.В. Басина. Правительство Российской Федерации рекомендовало федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться Генеральной схемой расселения на территории Российской Федерации при формировании федеральных, региональных, отраслевых программ социально-экономического развития и принятии решений о размещении производительных сил.

ПРИЛОЖЕНИЯ

АВТОРСКИЙ СОСТАВ

Авторский состав Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации (головной разработчик – Государственный институт проектирования городов («Гипрогор») Минстроя России):

от Минстроя России – Басин Е.В., Борисов В.И., Голубев В.Н., Кочетыгова Г.П., Кривов А.С. (научный руководитель)

от института «Гипрогор» Минстроя России – Вайнберг Э.И., Гафт А.И., Мелик-Пашаев А.И., Романов А.А., Толчинская А.С., Бикеева Ф.Г., Власюк А.С., Грошин С.И., Кисина Т.Е., Котляр И.Э., Левашова З.В., Львова А.Е., Петухова И.В., Резвякова Л.М., Сафонова А.Л., Фролов А.Е., Цыгановская Л.Х., Шацило Е.С., Шафров А.Н., Шилова Т.Ф., Шмидько Ю.В.

от ПНИИИС Минстроя России – Рогозин А.Л., Слинко О.В., Пырченко В.А., Груздов А.В., Артемьева Н.М.

от ЦНИИЭПграждансельстрой Минстроя России – Баеров Р. Д., Бодалов Т.Г., Шульгина О.В.

от Научно-консультативной фирмы «ЭКО-Фермер» при РАН – Федосеева Т.П.

от Института экологии человека АЕН России – Прохоров Б.Б., Ревич Б.А.

от Общества социологов и демографов Минтруда России – Аникеев В.А., Котляр А.Э., Саликова Н.А., Татевосов Р.В.

от ЦНИИПградостроительства Минстроя России – Наймарк Н.И.

от НИИПградостроительства Минстроя России – Митягин С .Д., Мякиненков В.М.

от МО «Фонд Байкала» – Бородкин Ю.Д.

Авторский состав Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации:

Басин Е.В., Борисов В.И., Вайнберг Э.И., Голубев В.Н., Кривов А.С., Мелик-Пашаев А.И., Романов А.А., Фролов А.Е.

В доработке основных положений Генеральной схемы по замечаниям Экспертного совета при Правительстве России приняли участие: Ильин И. А., Пчелинцев О.С., Хорев Б.С., Лаппо Г.М., Мичугина А.М.

Состав рабочей группы Экспертного совета при Правительстве России:

академик РАН Гранберг А.Г., ученый секретарь, доктор экономических наук Ильин И. А., академик РАН Аганбегян А.Г., доктор экономических наук Алексеев А.И., кандидат биологических наук Амирханов А.М., доктор географических наук Глазовский Н.Ф., кандидат исторических наук Котов И.Л., доктор географических наук Лаппо Г.М., доктор экономических наук Любовный В.Я., академик архитектуры Платонов Ю.П., кандидат экономических наук Пчелинцев О.С., академик архитектуры Розанов Е.Г., инженер Скворцов О.В., доктор географических наук Хорев Б.С., член-корреспондент РАН Яблоков А.В.

Полный комплект материалов Генсхемы расселения (субподрядные работы, аналитические, текстовые и графические материалы) находятся в институте «Гипрогор» Минстроя России.

ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПРОТОКОЛ № 3 (5)
г.Москва
30 мая 1994 г.

Председательствовал Г.С. Хижа

Присутствовали:
члены Экспертного совета
А.Г.Аганбегян, Ю.М.Арский, В.Г.Артюхов, С.В.Ассекритов, Н.Г.Басов, И.Ф.Глумов, Ю.Б.Жуковский, И.Я.Иммореев, И.П.Казанец, А.Н.Коновалов, А.В.Кулаков, И.А.Лазарев, В.А.Мартынов, Ю.П.Платонов, Ф.К.Салманов, В.А.Трайнев, И.С.Туров, Р.И.Хаиров, В.И.Хохлов, С.П.Чернов, В.П.Чичканов, Ю.А.Яшин
от Секретариата Экспертного совета
В.И.Водков, А.В.Мягков

Приглашены:
от Госстроя России
А.С.Кривов, В.И.Борисов, В.Н.Голубев, Г.П.Кочетыгова
от министерств, ведомств, центральных учреждений Российской Федерации и общественных организаций
Д.Н.Гришин, А.Е.Крупнов, К.И.Сергеев, Г.И.Кулешова, А.Г.Гранберг, Ю.П.Салтыков, Б.В.Гусев, А.И.Меликпашаев, А.Е.Фролов, Е.Г.Розанов, И.А.Ильин
от Департамента инвестиций Аппарата Правительства Российской Федерации
Ю.Л.Куракин

Об основных положениях Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации

(Кривов, Гранберг, Мартынов, Туров, Казанец, Салманов, Ассекритов, Кулаков, Платонов, Гусев, Иммореев, Розанов, Ильин, Хижа)

Заслушав и обсудив доклад первого заместителя Госстроя России Кривова А.С. по основным положениям проекта Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации, а также проведя анализ представленных заключений экспертов и рабочей группы (руководитель – Гранберг А.Г.), созданной распоряжением председателя Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации от 5 марта 1994 г. №4 во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 4 января 1994 г. №ОС-П20-02827, Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации рекомендует:

1. Определить статус разработанной Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации как **концепции общенациональной целевой программы**, основные положения которой должны быть положены в основу создания федеральных и региональных целевых программ комплексного развития среды обитания населения России в новых геополитических и социально-экономических условиях, разработки и реализации градостроительной и инфраструктурной политики.

2. Одобрить основные положения представленного проекта Генеральной схемы расселения в Российской Федерации, отражающие предлагаемый подход **к формированию опорного каркаса расселения и формирования территориальных систем поселений** с учетом ожидаемых изменений условий развития Российской Федерации.

3. Поддержать предложения Госстроя России:

– о разработке совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами целевой программы **Генеральная схема расселения в Российской Федерации;**

– о создании Межведомственной комиссии по градостроительной политике и подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики расселения в Российской Федерации»;

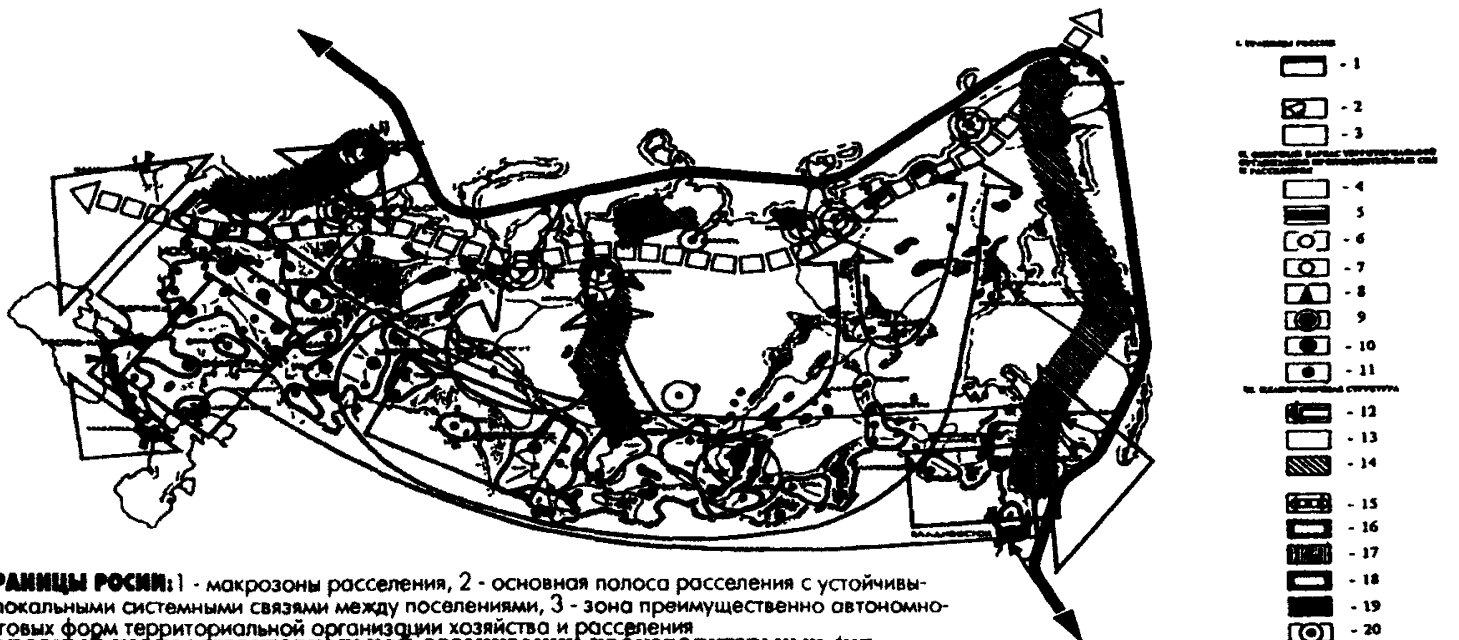
– о необходимости государственного финансирования работ в области научного и проектного обеспечения разработки и реализации государственной политики расселения;

– о разработке информационного банка данных целевой программы совместно с Международной академией информационных процессов и технологий.

4. Учесть при разработке программных документов и механизмов реализации Генеральной схемы расселения в Российской Федерации предложения и рекомендации, изложенные в заключениях экспертов и рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, а также высказанные на заседании Экспертного совета.

Председатель Экспертного совета
Г.ХИЖА

ГЕНЕРАЛЬНАЯ СХЕМА РАССЕЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СТРУКТУРНАЯ МОДЕЛЬ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

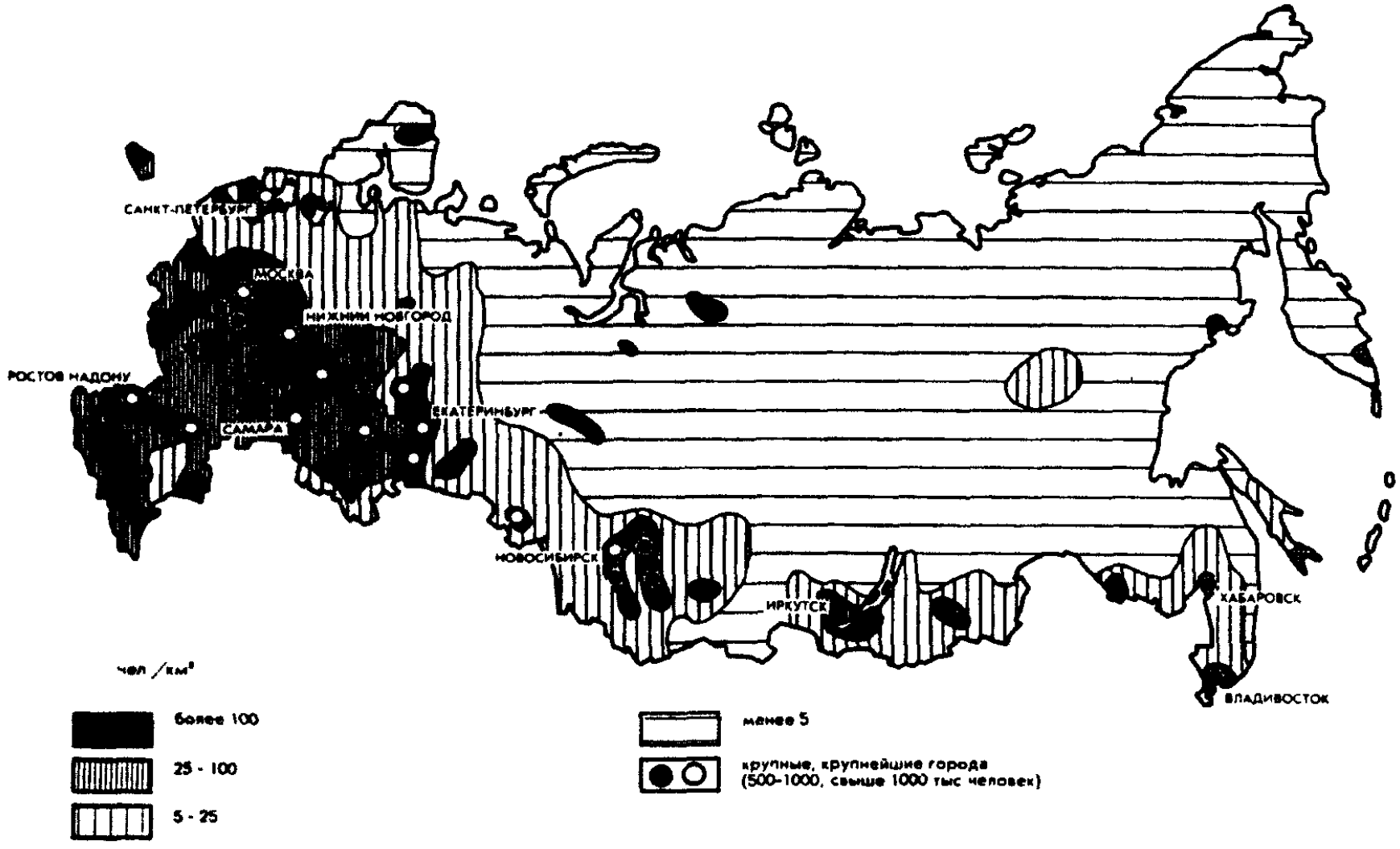


I. ГРАНИЦЫ РОССИИ: 1 - макрозоны расселения, 2 - основная полоса расселения с устойчивыми локальными системными связями между поселениями, 3 - зона преимущественно автономно-очаговых форм территориальной организации хозяйства и расселения

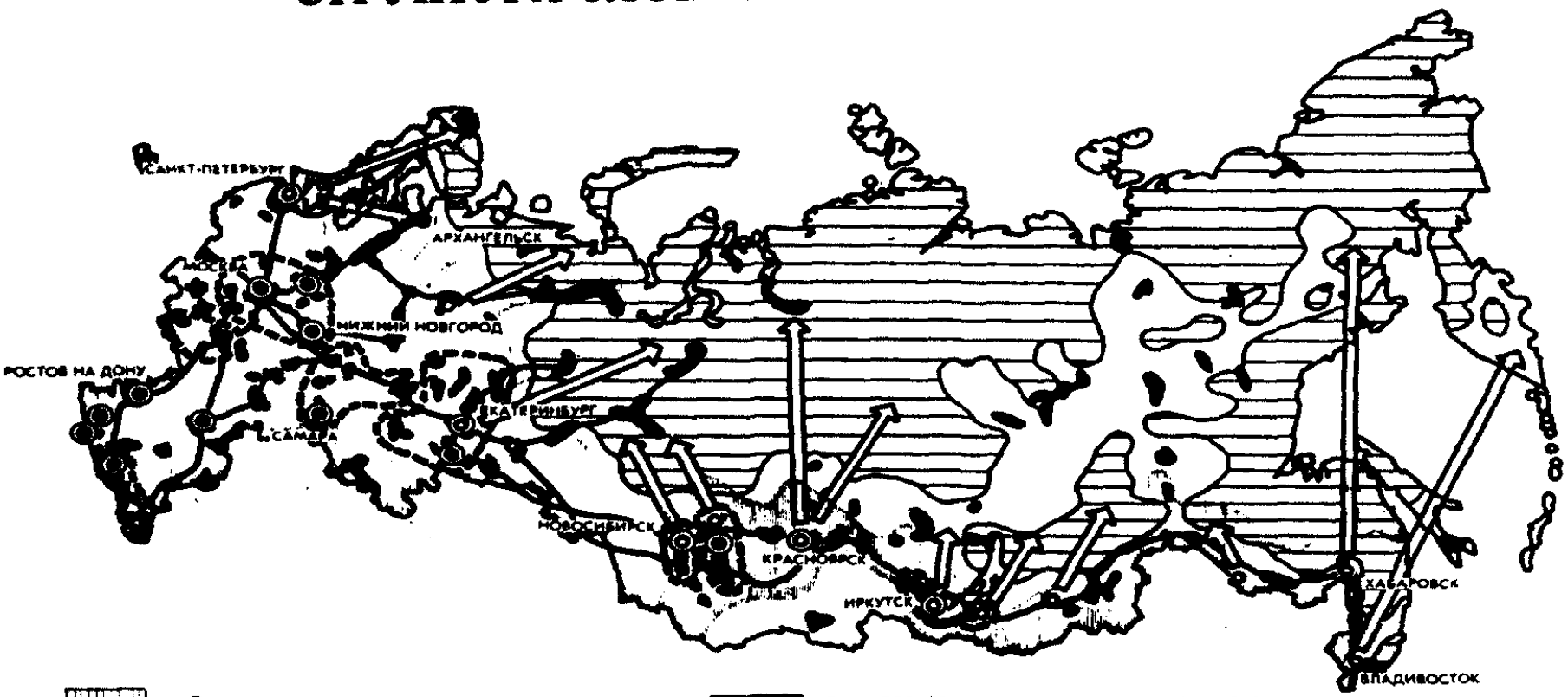
II. ОПОРНЫЙ КАРКАС ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ И РАССЕЛЕНИЯ: 4 - *основные наземные транспортные направления* - существующие, перспективные, 5 основные направления морских сообщений в пределах территориальных вод РФ, 6 - порты Северного морского пути, 7 - прочие порты в зоне Севера, 8 внешние морские выходы России, 9 - столица России, 10 - региональные, субрегиональные центры, 11 - прочие центры субъектов Федерации

III. ПЛАНИРОВОЧНАЯ СТРУКТУРА: 12 - главные планировочные оси градостроительного развития территории, 13 направления взаимодействия основной полосы расселения и зоны Севера, 14 - коридоры формирования крупных рекреационных систем и особо ценных природоохранных территорий в северных и восточных регионах РФ, 15 - возможное перспективное направление трансконтинентальных связей, 16 - ареалы наиболее активного градостроительного развития, 17 - районы концентрации городского и сельского расселения в зоне Севера, 18 - районы приоритетного расселения вынужденных мигрантов, 19 - ценные природоохранные и рекреационные территории, 20 - уникальные объекты природы

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ НЕРАВНОМЕРНОСТЬ РАССЕЛЕНИЯ



СТРУКТУРА СЛОЖИВШЕГОСЯ РАССЕЛЕНИЯ



Основная полоса расселения

Основные элементы опорного каркаса территориальной организации производительных сил и расселения

Основные транспортные направления- ведущие оси экономического развития и расселения

крупные и крупнейшие города

наиболее развитые агломерации

территориально-градостроительные структуры

прочие наиболее значительные ареалы взаимосвязанного городского и сельского населения, групп территориально-сближенных городских поселений

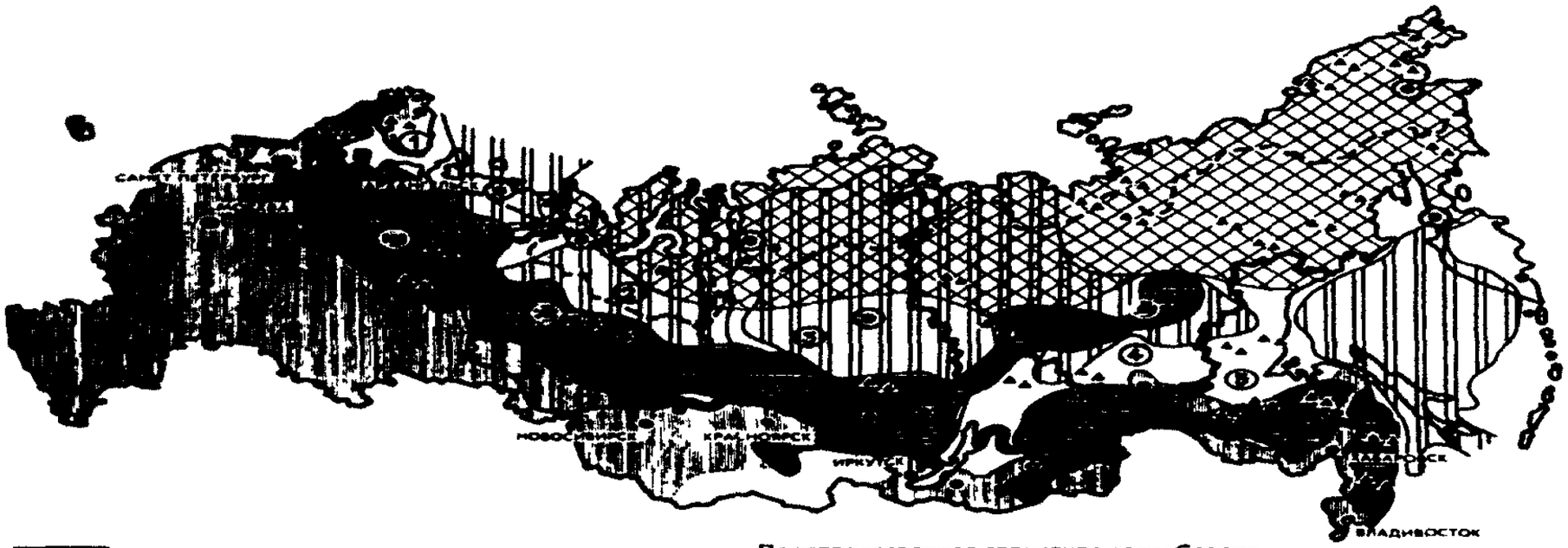
опорно-тыловые центры освоения и развития зоны Севера и направления их воздействия

районы проживания малочисленных народностей Севера и Дальнего Востока

ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ



ЗОНА СЕВЕРА



основная полоса расселения

границы зоны Севера

Особо-ценные природно-сырьевые ресурсы

лесоэксплуатационные леса

топливно – энергетические ресурсы (месторождения горючих ископаемых, включая перспективные) – нефть, газ, уголь

основные месторождения рудного и нерудного сырья

зона целесообразная для постоянного проживания населения из других природных зон

Пространственная структура зоны Севера

Арктическая зона

① Европейский Север

② Север Западной Сибири

③ Север Восточной Сибири

④ Север Дальнего Востока

⑤ Северо-Восток

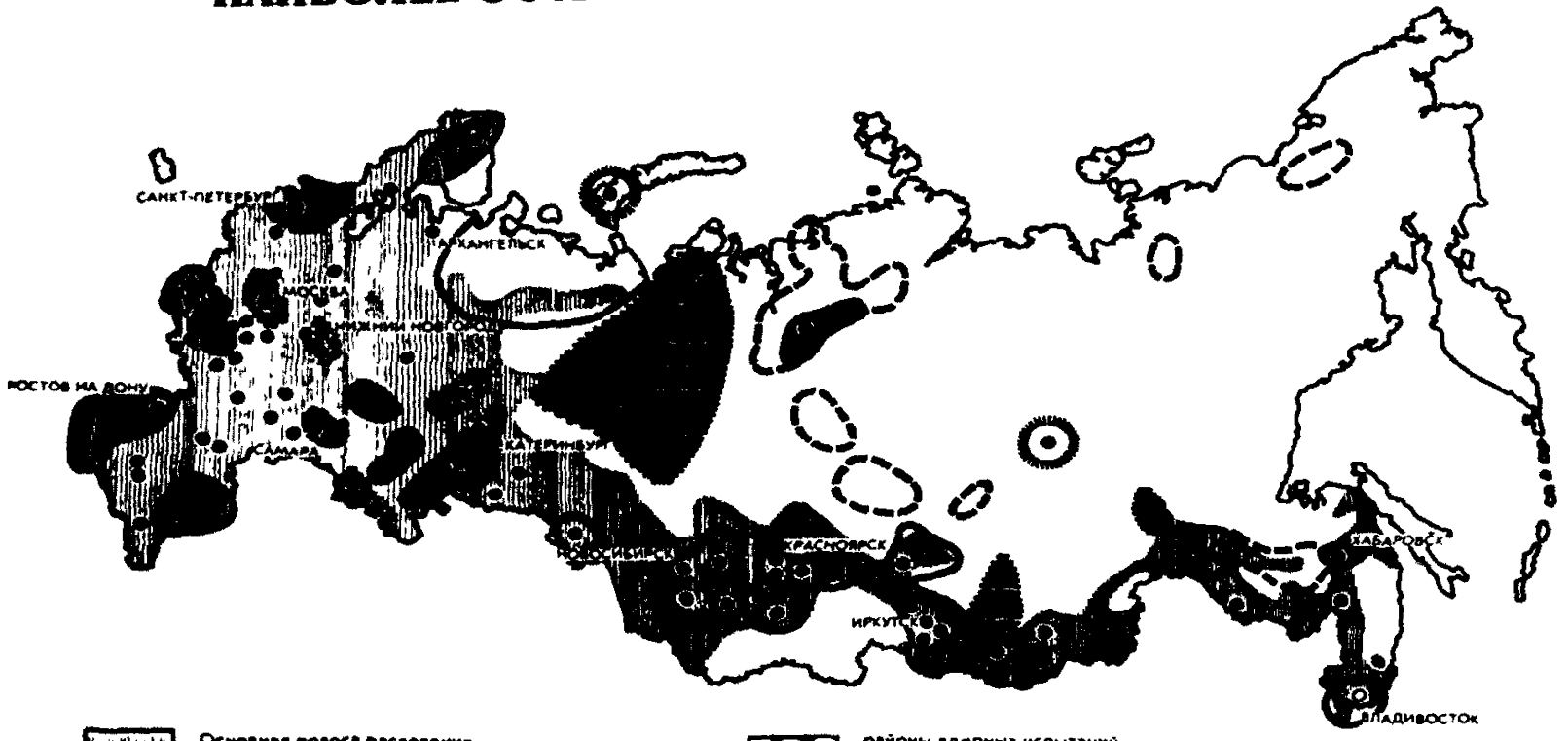
Опорные центры территориальной организации производительных сил и расселения

центры национально-государственных национально-территориальных образований

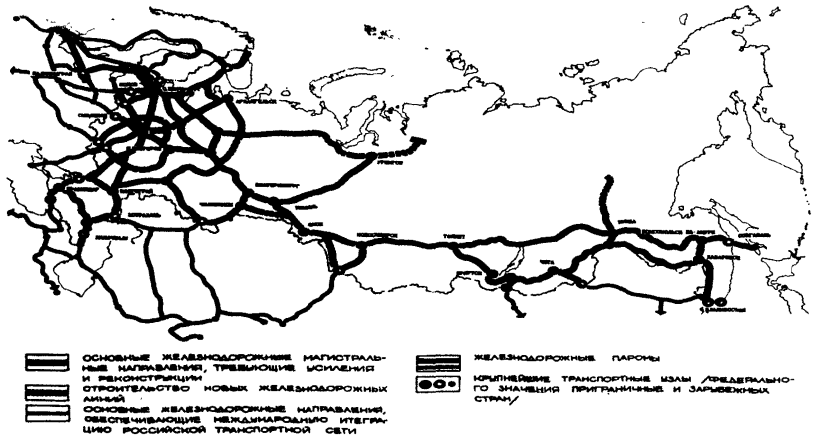
базовые

опорно-узловые

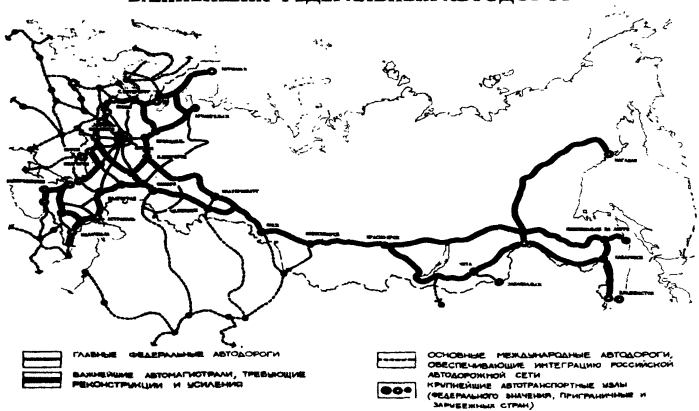
НАИБОЛЕЕ ОСТРЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СИТУАЦИИ



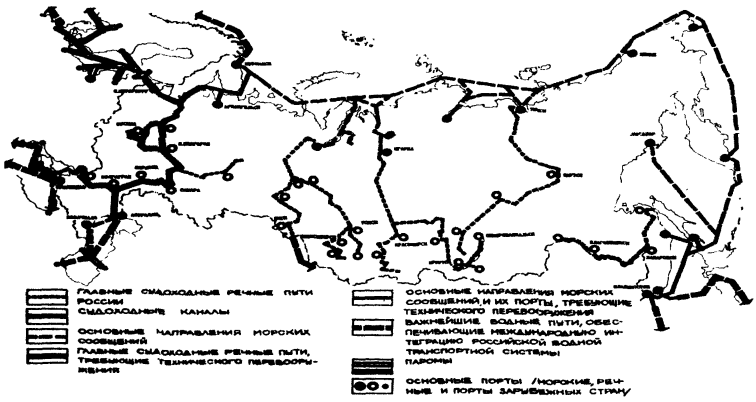
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ И РАЗВИТИЮ СИСТЕМ ВАЖНЕЙШИХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ



ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ И РАЗВИТИЮ СИСТЕМ ВАЖНЕЙШИХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ АВТОДОРОГ



ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ И РАЗВИТИЮ СИСТЕМ ВАЖНЕЙШИХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ



ПРОБЛЕМНЫЕ АРЕАЛЫ РОССИИ *

ТИП АРЕАЛА, НАИМЕНОВАНИЕ АРЕАЛА	ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ, РАССЕЛЕНИЯ И СРЕДЫ ОБИТАНИЯ	ЦЕЛЕСООБРАЗНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УСЛОВИЙ ПРОЖИВАНИЯ И РАССЕЛЕНИЯ, ОПРЕДЕЛЯЕМЫЕ СПЕЦИФИКОЙ МЕСТНЫХ (ВНУТРИАРЕАЛЬНЫХ) ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ
I. Ареалы масштабного использования и дальнейшего освоения природных ресурсов В зоне Севера		
Тимано-Печерский ТПК, Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс (ЗСН ГК), Норильский ТПК, Южно-Якутский ТПК	Формирование среды обитания в сложных природных условиях, при большой оторванности от обжитых районов, при научно-проектной неподготовленности (или недостаточной подготовленности) создания ТПК и крайнем отставании транспортной, инженерно-технической и социально-бытовой инфраструктуры от промышленного строительства, при резко выраженном ведомственном подходе к освоению территории.	Развитие освоения районов должно учитывать региональные, "секторальные" и локальные природохозяйственные условия на базе мирового опыта достижений НТП. Формирование благоприятной среды обитания возможно при условии: наличия общегосударственной политики по освоению и

*Данный документ выполнен в составе Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации

	Отсутствие учета "северных" особенностей района формирования ТПК, проявляющееся: в применении обычных, несеверных технологий и техники во всех видах хозяйственной деятельности, определяющих привлечение в эти районы значительных трудовых ресурсов (преимущественно неквалифицированных) и масштабные неэффективные затраты на освоение и эксплуатацию уникальных ресурсов; в необоснованных масштабах развития вспомогательных и обрабатывающих производств (эффект "снежного кома"), обрекающих большие группы населения на постоянное проживание в некомфортных условиях; в формировании нерациональной сети поселений (по ее структуре и масштабам развития отдельных поселений), без учета эколого-градостроительных условий и продолжительности периода эксплуатации месторождений природных ресурсов; в крупномасштабных нарушениях природной среды, усугубляющих дискомфортные условия проживания населения;	использованию зоны Севера; создания повышенной комфортности проживания и социального обслуживания населения для компенсации неблагоприятных природных условий жизнедеятельности, для привлечения и закрепления квалифицированной рабочей силы; повышенного внимания к экологическим проблемам; развития сети центров организационно-хозяйственного и социального обслуживания в пределах зоны Севера и опорно-тыловых центров в соответствующих "секторах" южнее расположенных территорий; создания транспортной и инженерно-технической инфраструктуры, опережающей промышленное и гражданское строительство или сопряженной с ним.

	в нарушении среды обитания и условий хозяйственной деятельности коренного населения Севера; в отсутствии управленческих структур освоения и эксплуатации районов нового освоения, что приводит к рассогласованности промышленного, инфраструктурного и гражданского строительства, в лишении регионов особой государственной поддержки в сложившейся социально-экологической ситуации.	
Вне зоны Севера		
ТП Курской магнитной аномалии	Формирование крупнейшего горнодобывающего и металлургического производства в старообжитом плотно заселенном сельскохозяйственном районе с уникальными плодородными черноземами. Масштабное нарушение природной среды — эрозия почв на больших площадях, связанная с сельскохозяйственным производством; нарушение земель в районах добычи железных руд и строительных материалов; сокращение площади лесов и их деградация (и как следствие ресурсов поверхностных	Направленное улучшение экологической обстановки (предотвращение дальнейшей эрозии почв, рекультивация нарушенных земель, комплексное использование руд и вскрышных пород, облесение водоохранных территорий).

	вод и рекреационных ресурсов); активизация карстовых процессов и др. Резкое сокращение численности населения в сельской местности в результате длительного процесса урбанизации центральной части России и стягивания населения в центры горнорудной и металлургической промышленности. Напряженный водный баланс из-за отсутствия крупных поверхностных водотоков и в связи с понижением грунтовых вод из-за горнодобывающих работ.	
Прикаспийский (Астраханский) газоконденсаторный комплекс	Использование крупнейшего газоконденсаторного месторождения в условиях неустойчивого природного комплекса Нижней Волги с уникальной флорой и фауной. Формирование крупного промышленного комплекса высокого уровня санитарной вредности в сравнительной близости от областного центра — г. Астрахани (0,5 млн. жителей). Катастрофические нарушения окружающей среды из-за научно-проектной неподготовленности развития комплекса, несо-	Разработка программы разведки, освоения и масштабов использования природных ресурсов Прикаспийской низменности с учетом специфики ее геологического строения природоохранных требований, обеспечивающих сохранение экосистемы Прикаспия и Нижней Волги, межгосударственного взаимодействия в использовании Каспийского моря и его

	вершенства применяемых технологий и оборудования, ведомственных подходов к развитию комплекса (воздух, вода с нарушением среды обитания ценных пород рыб, почв). Кризисное экологическое состояние дельты Волги и Северного Прикаспия, связанное с нарушениями водохозяйственного баланса и с превращением низовьев Волги в своеобразный гигантский отстойник, гидрохимическую "ловушку" за счет стоков промышленности, сельскохозяйственных поселений и речного транспорта бассейна Волги в условиях каскадного использования вод реки гидротехническими сооружениями. Нерешенность вопросов расселения трудящихся комплекса и их семей. Повышение уровня Каспийского моря.	прибрежной зоны. Оценка условий трансформации сложившейся сети поселений и разработка соответствующих мероприятий по переносу, инженерной защите и другим аспектам развития поселений, требующих федеральной поддержки в условиях дальнейшего освоения нефтегазовых ресурсов Нижней Волги и подъема уровня Каспийского моря. В связи с размещением Астраханского газоконденсатного комплекса в зоне экологического бедствия необходимо установление в его пределах и в зоне его возможного воздействия особого режима промышленной и сельскохозяйственной деятельности, санитарно-защитных зон производственных объектов.

Кузбасс	Крайне напряженная эколого-градостроительная ситуация, обусловленная: многолетней эксплуатацией угольного бассейна в условиях отставания социальной и инженерно-технической инфраструктуры без учета экономических последствий строительства и эксплуатации угледобывающих предприятий; концентрацией в Кузнецкой котловине крупных предприятий химико-металлургического комплекса и тепловой энергетики, оказывающих исключительно неблагоприятное воздействие на загрязнение и нарушение окружающей среды и создание экономически дискомфортных условий проживания населения; крайней сложностью существующей территориальной организации и пространственных аспектов дальнейшего развития хозяйственного комплекса и расселения из-за широкого распространения угленосных территорий; несовершенством городской среды основных поселений Кузбасса в связи с распространением угленосных территорий, чересполосным размещением промышленной	Упорядочение системы расселения, связанной с угледобывающей промышленностью, целенаправленное формирование системы опорных центров расселения, упорядочение застройки и транспортных связей, развитие инженерной и социально-бытовой инфраструктуры в пределах угленосной зоны, выход с дальнейшим городским строительством на безугольные, экологически чистые территории.

	и жилой застройки, наличием значительных по площади зон высокого загрязнения атмосферы, недостаточным и неэффективным развитием пассажирского транспорта; дефицитом водных ресурсов, территорий для организации пригородного сельскохозяйственного производства.	
Канско-Ачинский топливно-энергетический комплекс (КАТЭК).	Начало освоения и развития комплекса без аргументированного обоснования его масштабов и структуры, без сопряженности решений по угольной структуре, без сопряженности решений по угольной промышленности и энергетике, при крайней неясности проблем комплексной переработки и транспортировки канско-ачинских углей, а также большого числа экологических проблем воздействия КАТЭКа как на район размещения его объектов, так и на более удаленные территории. Практически полное отсутствие исследований и проработок по восточному крылу КАТЭКа. Крайнее проявление ведомственности в формировании комплекса, в создании сети поселений.	Уточнение программы развития КАТЭКа при безусловном применении экологически чистых технологий. Изучение непосредственного воздействия сверхмощных тепловых станций на окружающую среду и условия проживания населения, на сельскохозяйственное производство, а также отдаленных экологических последствий создания крупного ТЭКа как на прилегающие, так и на отдельные территории (например, район оз. Байкал). Обеспечение опережающих темпов формирования социаль-

	Низкий уровень жилищного и социально-бытового строительства (как по объемам, так и по качеству застройки), подход к застройке нового города Шарыпово, как к сумме микрорайонов вне решения общегосударственных проблем. При большой сложности вопросов водоснабжения, требующих кардинального общерайонного решения, принятие временных необоснованных решений по водоснабжению объектов западного крыла КАТЭКа, наносящих непоправимый ущерб природной среде (нарушение водного режима оз. Инголь и др.).	но-бытовой, инженерной и транспортной инфраструктуры. Разработка проблемы обводнения территории на базе регулирования р. Чулым на западном крыле КАТЭКа; исследование проблемы водоснабжения с учетом вариантов сторительства объектов КАТЭКа на его восточном крыле.
II. Арсалы сложившегося расселения со сложным комплексом проблем хозяйственного, эколого-градостроительного и социального развития территории		
Уральский экономический район	Крайне напряженная эколого-градостроительная ситуация, обусловленная: длительной эксплуатацией многочисленных ископаемых без учета экологических последствий строительства и эксплуатации горнопромышленных предприятий в условиях отставания социальной и инженерно-	Разработка и осуществление комплексной программы природоохранных мероприятий: внедрение природоохранных технологий на всех хозяйственных объектах региона, организация системы очистки и пере-

	технической инфраструктуры; концентрацией крупных промышленных предприятий высокого класса санитарной вредности (химико-металлургический комплекс, электроэнергетика, оборонный комплекс) с исключительно неблагоприятным воздействием на загрязнение и нарушение окружающей среды и созданием экологически дискомфортных условий проживания как в рабочих режимах эксплуатации, так и в связи с многочисленными техническими авариями; наличием территорий с радиационным загрязнением в результате ряда аварий и испытаний на оборонных объектах и АЭС; преобладанием поселений с крайне несовершенной средой обитания и жизнедеятельности населения из-за наличия большого числа производственных объектов с устаревшим оборудованием, значительного числа узкоспециализированных поселений с крайне ограниченным выбором мест приложения труда и ветхим неблагоустроенным жилым фондом при недостаточном уровне развития всех видов инфраструктуры; дефицитом территорий для организации	работки, захоронения отходов промышленности; восстановление и развитие природно-экологического комплекса в зонах радиационного поражения. Целенаправленное развитие опорных центров расселения, упорядочение опорных центров расселения, упорядочение застройки и транспортных связей, развитие инженерной и социально-бытовой инфраструктуры. Форсированное развитие продовольственной базы региона с особым вниманием на производство экологически чистой продукции. Поиск кардинальных решений обеспечения Урала водными и энергетическими ресурсами в новых условиях хозяйствования.

	пригородного сельскохозяйственного производства в большом числе промышленных центров; истощением природных ресурсов, являющихся сырьевой базой ряда отраслей специализации региона, острым дефицитом водных ресурсов, обусловленных как природными особенностями региона, так и несовершенством использования имеющихся запасов; дефицитом топливно-энергетических ресурсов; слабым развитием системных связей между поселениями и опорного каркаса расселения за пределами крупных городских агломераций при обширной сети поселений, прежде всего городских, связанных с освоением природных ресурсов; недостаточным социально-культурным потенциалом большого числа городских поселений, в том числе сокращением и конверсией ВПК.	
Азово-Черноморский регион	Чрезвычайно сложная экологическая ситуация, выраженная прежде всего в загряз-	Разработка и осуществление межгосударственной программы

	нении региона и прибрежных морских вод, резком сокращении рыбных ресурсов и нарушении их тиофауны, деградации пляжных ресурсов крупного курортного региона, в дефиците воды питьевого качества. Эта ситуация обусловлена: недостаточным развитием и низким техническим уровнем очистных сооружений как в крупных промышленных центрах (Ростов-на-Дону, Новороссийск, Туапсе и др.), так и в крупных рекреационных комплексах (Большой Сочи, Анапа, Ейск и др.); наличием в пределах региона устьевых участков крупных рек Дон, Кубань, аккумулирующих недостаточно очищенные стоки с обширных плотно заселенных промышленных и сельскохозяйственных территорий; ростом водопотребления в бассейнах этих рек, сопровождающимся нарушением водного баланса в пределах региона; нерациональным использованием прибрежных территорий, уникальных для России по своему рекреационному и сельскохозяйственному потенциалу, использованием уникальных территорий без соблюдения	сохранения экосистем Черного и Азовского морей (с корректировкой схем охраны бассейнов рек Дона и Кубани) с привлечением других стран Причерноморского бассейна. Разработка и осуществление программы сохранения и восстановления рекреационных ресурсов; рационализация использования прибрежных территорий в увязке с функционированием промышленности, сельского хозяйства, морского транспорта. Упорядочение системы расселения постоянного населения с учетом вынужденной миграции.

	рационального функционального зонирования и для размещения объектов, непрофильных для региона; крайне недостаточным их инженерным обустройством; нарушением сохранности уникальных природных объектов и территорий, недостаточным учетом инженерно-геологических особенностей территории при всех видах строительства; нерешенностью важных вопросов развития и функционирования рекреационных районов федерального значения; чрезмерными рекреационными нагрузками на сложившиеся курорты при отставании с освоением новых курортных районов (например, побережья Азовского моря); недостаточным развитием транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры; деградацией природных комплексов в курортно-рекреационных районах.	
Комсомольско-Амурский промрайон	Кризисная эколого-градостроительная ситуация: крайне высокий уровень загрязнения воздушной и водной среды и нарушение экоси-	Проведение комплексной реконструкции промышленных предприятий с внедрением малоотходных технологий.

	стемы в целом; повышенный уровень заболеваемости, особенно среди людей молодого возраста; крайне низкий уровень развития социальной сферы, обеспеченности жильем и продуктами питания; использование для питьевого водоснабжения недостаточно очищенных и неочищенных вод р. Амур. Нерациональное использование городских территорий при размещении значительной части жилого фонда в зонах санитарной вредности промышленных предприятий.	Упорядочение промышленной и жилой застройки с организацией санитарно-защитных зон. Приоритетное решение вопросов снабжения продуктами питания, жильем, объектами социально-бытового обслуживания, реконструкция и расширение очистных сооружений водоснабжения и канализации.
III. Ареалы формирования крупных локальных систем расселения		
Московский столичный регион, Ленинградский регион, крупные городские агломерации	Гипертрофированное развитие центров систем, определяемое неупорядоченным формированием их градообразующей базы при отсутствии приоритетов для развития отраслей и объектов, определяющих НТП и внедрение его достижений в народное хозяйство. Низкий технический уровень промышленности, строительство с высокой долей неквалифицированного ручного труда, не-	Изменение структуры градообразующей базы центров систем с целью переориентации научно-промышленного комплекса крупных городов на отрасли, определяющие НТП (региональные центры) и обеспечивающие внедрение достижений НТП (областные центры). В Москве и Санкт-Петербурге

	соответствие роли этих центров в территориальной организации производительных сил и расселения; наибольшая острота указанных проблем в Московском столичном и Ленинградском регионах, отсутствие приоритетов в развитии "столичных" функций. Непрерывное расширение производственной (при экстенсивной застройке сложившихся промышленных и коммунально-складских территорий) и селитебной территории центров агломераций, сопровождающееся наступлением на ближайшие экологически чистые природные ландшафты, а с расширением строительства "вторых" жилищ и на межмагистральные пространства пригородных территорий. Слабая подготовленность внешних зон систем для разделения функций с их центрами из-за недостаточного развития транспортных связей, неподготовленности социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов этих зон. Почти повсеместное кризисное (катастрофическое) состояние экосистем в центрах агломераций при распространении их за-	приоритетное развитие столичных функций, в региональных центрах — функций по обслуживанию регионов. Ограничение территориального развития ядер агломераций за счет упорядочения всех видов застройки, интенсификации использования территорий на базе введения дифференцированной платы за ресурсы при ориентации на профильные для города функции. Развитие внешней зоны агломераций как за счет выносимых из центров непрофильных для объектов, так и производств, нуждающихся в научно-производственной базе центрального города, а также объектов по обслуживанию систем в целом. Развитие научно-производственного комплекса центральных городов не только за счет внешней зоны своей агломера-

	грязнений на значительные прилегающие территории, нерешенность вопросов очистки воздушного и водного бассейнов, сбора и переработки мусора и захоронения промышленных отходов центров систем и городов внешней зоны. Значительное загрязнение и нарушение природной среды внешней зоны агломераций, связанное с неконтролируемой концентрацией в ее пределах промышленных, коммунально-складских, инженерных, транспортных сооружений и коммуникаций, свалок и полигонов по складированию промышленных и коммунально-бытовых отходов. Недостаточный уровень обеспеченности населения системой учреждений кратковременного и длительного отдыха; высокие нагрузки на рекреационные ресурсы агломерации, приводящие к разрушению природных комплексов. Выход с объектами отдыха на территории за пределами агломерации (область, регион, соседние регионы), особенно выраженный для крупнейших городов, без соответствую-	ции, но и на более широком "территориальном фоне" — область, регион (Санкт-Петербург), группа регионов (Москва). Преодоление кризисных экологических ситуаций на территориях систем за счет внедрения малоотходных ресурсосберегающих производств, экологически чистых видов транспорта, экономических методов борьбы с загрязнением и нарушением окружающей среды, сохранения озелененных пространств как в теле города, так и вокруг ядра агломерации. Создание централизованных систем сбора и переработки отходов производства и жизнедеятельности, совершенствование методов очистки бытовых стоков. Развитие социально-культурного потенциала центров агло-

	щего развития транспортных связей с рекреационными ареалами. Недостаточный уровень развития социально-культурного потенциала центров агломераций, особенно при учете потребности в нем всех категорий сопряженного населения. Непрерывная концентрация в агломерациях городского и сельского населения в силу их максимальной социальной привлекательности для проживания населения в условиях РСФСР, что ведет к дополнительному ограничению трудовых ресурсов в районах осуществления крупных государственных программ развития производительных сил. Отсутствие органов управления агломераций, согласованности в решении вопросов развития центров и внешних зон агломерации, что препятствует рациональному использованию систем в целом и сдерживанию роста их центров.	мераций с учетом населения не только агломерации, но и сопряженных с их центрами территорий с соответствующим развитием пассажирского транспорта. Резкое повышение уровня стандартного обслуживания населения внешней зоны для сокращения неоправданных бытовых поездок в центр системы и повышение комфортности проживания населения как в центрах, так и на периферии. Увеличение вместимости всех видов рекреационных учреждений за счет рационального использования рекреационных ресурсов агломерации, области, региона при сопряженном развитии транспортных связей. Принятие законодательно-нормативных актов по регламентации природопользования и землепользования на территории пригородных зон городов и ядер агломераций.

IV. Ареалы (области) наиболее выраженной потери сельского населения и деформации его демографической структуры		
1. Брянская, Калининская, Костромская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тульская, Ярославская, Горьковская, Белгородская, Курская, Тамбовская, Новгородская, Псковская области, Мордовская АССР 2. Вологодская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Кировская, Липецкая, Воронежская, Пензенская, Ульяновская	Наиболее значительное в Российской Федерации сокращение численности сельского населения за последние десятилетия в 1,6—1, 8—2 (вторая группа областей) и более раз (первая группа областей) за 1979—1989 гг., в том числе на 1/3 и более за 1979—1989 гг., при резком постарении населения (доля в возрастах старше трудоспособного в размере 28—36% и более) как следствие длительного процесса урбанизации Центральной России, гипертрофированного развития Московского столичного региона, неблагоприятных социально-экономических условий проживания и хозяйственной деятельности в сельской местности. Процесс и сложившаяся ситуация наиболее выражены в периферийных районах областей, вне зон непосредственного влияния областных и других сколько-нибудь значимых городских центров. В этих ареалах убыль населения начинает распространяться и на малые городские поселения. Дефицит кадров в сельском хозяйстве, прежде всего периферийных районов, обла-	Определение рациональных пространственных различий в специализации сельскохозяйственного производства с учетом сложившихся поляризационных процессов в сельском расселении. Обеспечение сопряженного развития технических и социальных предпосылок интенсификации сельского хозяйства (в частности, в периферийных районах). Рассмотрение ареала одним из основных районов, возможных для расселения населения из районов с экстремальными экологическими и социальными ситуациями, для расселения военнослужащих и их семей в связи с сокращением вооруженных сил.

	стей при сложившейся специализации и технологии сельскохозяйственного производства, усугубляемый низким профессиональным уровнем работников (возрастной состав), что, в частности, приводит к сокращению объемов сельскохозяйственного производства и неэффективности капитальных вложений в АПК. Некомплексный подход к преобразованию села, особенно губительный для периферийных районов.	
V. Ареал охраны уникального природного объекта		
Бассейн оз. Байкал	Нарушение экосистемы оз. Байкал и его бассейна, связанное с размещением на побережье озера и в его бассейне ряда хозяйственных объектов, загрязняющих водный и воздушный бассейн и оказывающих негативное воздействие на экосистему; со строительством Иркутской ГЭС, сопровождающимся изменением уровневого режима озера, нарушением крупнейших нерестилищ байкальского омуля и усилением переработки берегов; с широким развитием эрозионных процессов в бассейне из-за переруба	Осуществление комплекса природоохранных мероприятий (ТерКСОП Байкала), включающих предложения по отнесению бассейна оз. Байкал к региону особого природопользования, в пределах которого вся хозяйственная деятельность подчинена задаче сохранения экосистемы озера и его бассейна, и осуществлению комплекса технических, технологических, организационно-хозяйственных

	лесных массивов, перевыпаса скота на естественных пастбищах, с распашкой целинных земель, имеющих почвоохранное значение.	и режимных мероприятий на территории региона.
VI. Экстремальный ареал		
Зона экологического бедствия от аварии на Чернобыльской АЭС (Брянская, Калужская, Орловская, Тульская, Курская, Рязанская области) — с плотностью загрязнения по цезию равной 137 более 1кюри/км^2	Нарушение природно-экологического комплекса, связанное с радиоактивным поражением населения разной интенсивности, природного комплекса, всех основных производственных и непроизводственных фондов, скота, при времени распада радионуклидов цезия до уровня, обеспечивающего безопасность проживания, около 30 лет.	Разработка прогноза радиационной обстановки на пораженных и сопредельных территориях. Реабилитация населения и территорий, внесение необходимых изменений в хозяйственную деятельность, в обеспеченность районов социальной и инженерной инфраструктурой, при приоритетном сравнительно с другими районами Российской Федерации развитии комплекса услуг, связанного со здоровьем населения; организация снабжения населения чистой продукцией в целях уменьшения риска дальнейшего проживания на зараженных территориях.

		Оценка возможности и эффективности архитектурно-планировочных подходов к реабилитации населенных мест с учетом уже имеющегося опыта на территории стран СНГ.

gost.e-ecolog.ru