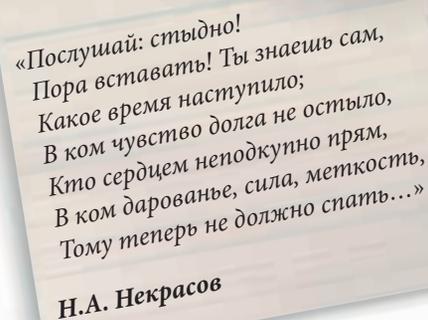


А.С. Курбатова, д. г. н., Ю.А. Баранникова, к. г. н.

СТП — палочка-выручалочка или тяжёлая дубинка



«Послушай: стыдно!
Пора вставать! Ты знаешь сам,
Какое время наступило;
В ком чувство долга не остыло,
Кто сердцем неподкупно прям,
В ком дарованье, сила, меткость,
Тому теперь не должно спать...»
Н.А. Некрасов

Какой шанс дан муниципальным властям и градостроителям России? Шанс наладить жизнь людей в стране. Инструментом в этой работе может и должен стать документ под названием «Схема территориального планирования». Но стать волшебной палочкой-выручалочкой он может только в руках команды умных делателей.

В России никогда и никому легко не жилось и не работалось. Поэтому и сегодня нет никакого смысла сетовать на трудности при разработке схем территориального планирования (СТП). Нужно просто как можно конкретнее и глубже разобраться с причинами возникновения проблем и научиться выстраивать эффективную работу по принципу «Пройти между струями».

Наиболее далека от идеала, вернее, от уровня, приемлемого для обеспечения нормальной работы, ситуация в следующих плоскостях:

I. Стратегирование.

1. Стратегирование и программирование социально-экономического развития территорий.
2. Формирование базы статистической и аналитической информации именно в территориальном разрезе.

II. Качество.

1. Повышение уровня профессиональной подготовленности проектных организаций и представителей муниципальных

властей, участвующих в разработке схем территориального планирования; повышение степени осознания теми и другими важности совместно выполняемых работ и их целей.

2. Действие механизмов выбора муниципальными властями организаций — разработчиков СТП.

III. Полезность.

1. Проработка способов и критериев оценки качества работ, выполняемых заказчиками и проектными организациями.
2. Проработка путей и механизмов использования разработанных СТП в решении вопросов развития территорий.

Обилие проблемных зон говорит о том, что муниципальные образования обязали приступить к разработке СТП без тщательной предварительной подготовки этого вопроса в целом. Поэтому никто не понимает, на краю какой пропасти мы сейчас стоим. Никто заранее не просчитывал, во сколько стране обойдётся разработка таких доку-

ментов и хватит ли у муниципальных властей средств на покрытие таких расходов. Зимой 2009 г. начальная (заявляемая в конкурсной документации) стоимость разработки СТП района колебалась в пределах от 1,2 (в Костромской области) до 11,0 (в Московской области) млн руб., в среднем она составляла примерно 3 млн рублей. Однако к середине 2009 г. падения на конкурсах и аукционах достигли 70%, и средняя стоимость разработки СТП снизилась до 1,2 млн руб. Такая ситуация свидетельствует о том, что даже этот принципиально важный для любого заказчика и подрядчика вопрос не был проработан заранее, как, впрочем, и вопрос о составе работ с точки зрения трудовых, материальных и временных затрат.

И в этом нет ничего удивительного, потому что сейчас ни у кого нет целостного, совокупного представления о том, в каком состоянии находится информационная база регионов, их транспортная и социальная инфраструктура, какова экономическая активность предприятий мелкого и среднего бизнеса, а также о том, каков уровень профессиональных возможностей проектных организаций, готовых принимать участие в разработке СТП.

Сегодня ситуация складывается таким образом, что СТП для Российской Федерации нет. Во многих субъектах федерации СТП самого субъекта и его районов разрабатываются одновременно, тем самым нарушается логика процесса «от общего к частному».

Но с другой стороны, а есть ли сегодня что-то **общее** между субъектами современной Российской Федерации? Ведь России как страны нет. Есть отдельные республики, объединённые по национальному признаку «нерусскости», и есть отдельные области и края, в которых преобладает русское население. Их жители даже по признаку национальной самоидентификации со страной проживания не могут (с позиций законодательства) сказать, что они живут в России. России НЕТ. Была до переворота 1917 года и исчезла...

На примерах СТП, которые НИИПИ экологии города разрабатывает для 13 районов

Костромской области, можно ясно увидеть, как активно идёт сегодня процесс дезинтеграции её территории. На сегодняшний день утрачено около двух третей транспортных связей, объединявших эти районы. Большинство руководителей районных администраций искренне уверены, что им нужна только одна хорошая связь — связь со столицей области, Костромой.

Получается, что каждый район, водрузив на голову полученную в соответствии с Законом № 131-ФЗ «корону независимости», стал «сам себе режиссёром». Каждый сел в свою уютную лодочку и поплыл, не имея надобности интегрироваться ни в уровень области, ни в уровень федерации. Вот только знают ли они куда плыть? Ведь общий поток, в котором должны двигаться все эти лодочки, ещё не сформирован...

В этой ситуации разработчики СТП отдельных районов и областей сами мало что могут сделать. Но они должны пытаться закла-

К середине 2009 г.

**падения
на конкурсах
и аукционах**

достигли
70%,

и средняя стоимость
разработки СТП

**снизилась
до 1,2 млн руб.**

СТП для Российской Федерации нет. Во многих субъектах федерации СТП самого субъекта и его районов разрабатываются одновременно, тем самым нарушается логика процесса «от общего к частному».

дывать основу будущей интеграции через предложения:

- по строительству и ремонту дорог,
- по восстановлению храмов и монастырей как центров духовной жизни,
- по размещению в районах **крупных** производств, перерабатывающих продукцию местных средних и малых предприятий (именно через поставки сырья для таких предприятий в единый перерабатывающий центр и могла бы начаться интеграция);
- по организации туристических (краеведческих и экологических) маршрутов, предусматривающих передвижения по трассам дорог и руслам рек;
- по формированию поселений — «дальних дач» для жителей крупных городов...

Уникальная сложность положения, в которое попали заказчики и разработчики СТП, состоит в том, что им почти не на что опереться. У них нет никаких ориентиров развития территорий, кроме формулы «Жить было надо, и стали жить» (Толстой А.Н. Хождение по мукам. М., 1984).

В начале процесса разработки СТП предполагалось, что существующие у областей и районов программы социально-экономического развития (СЭР) нужно просто «положить на территорию» и получившийся в результате документ даст толчок их развитию. Сегодня разработчики не могут согласиться с таким подходом.

Кризис разделил СТП и программы СЭР на «живые» и «мёртвые» точно так же, как в одноименном романе К. Симонова рухнувший при бомбежке мост разделил людей на живых и мёртвых (Симонов К. Живые и мёртвые, 1989). Так и в нашем случае, кризис обрушил экономический мост между 2008 и 2009 гг., между программами СЭР и градостроительными документами, будь то генпланы сельских поселений или СТП областей. Теперь экономику развития нужно строить в новых условиях и по-новому.

ной: распадается больше половины заключённых браков, а в сельских школах учатся всего по 50–60 детей. Самый простой выход в этом случае — сокращать количество объектов социального обслуживания, объединять сельские поселения, предлагать местной власти делать то, что раньше обманчиво называлось укрупнением. Но это тупиковый путь, не оправдавший себя даже в годы советской власти при плановом ведении экономики. Сегодня он представляется ещё более губительным. Поселения, в которых нет школ, обречены на обезлюдение из-за безвозвратного бегства из них молодых семей с детьми школьного возраста. Большая часть населённых пунктов в России (даже имеющих статус центров сельских поселений) уже перешагнула планку критической численности населения, выставленную рыночной экономикой, и обречена на умирание. Но ведь без таких поселений Россия тоже обречена!

Как выходить из этой ситуации? Нужно предлагать для таких территорий особые схемы пространственной организации инфраструктуры территории. Прежде всего, её транспортный каркас следует выстраивать не по типу линейных коридоров, а по типу сетки. В районах с низкой плотностью населения и низкой экономической активностью наиболее удобны в эксплуатации дороги не с асфальтовым, а с улучшенным щебенчатым покрытием. Асфальтирование (как сложившийся стереотип качества) удорожает процессы их строительства и эксплуатации, косвенно способствуя разрушению сети дорог.

Теперь мы, как честные проектировщики, при разработке СТП должны и программы социально-экономического развития корректировать, и территориальным планированием заниматься.

При разработке СТП гораздо разумнее закладывать решения по развитию сети дорог, а не по повышению их категоричности.

Теперь мы, как честные проектировщики, при разработке СТП должны и программы СЭР корректировать, и территориальным планированием заниматься. Единственный путь в этой ситуации — делать ставку на развитие местных ресурсов района или группы районов.

Но мы постоянно сталкиваемся с грозным фактором, ограничивающим развитие территорий, — депопуляцией. Сегодня в российском Нечерноземье демографическая ситуация становится всё более напряжён-

Ещё один важный момент (особенно для негазифицированных районов) состоит в пересмотре отношения к газу как единственному виду топлива, обеспечивающему рентабельность любого производства. Этот стереотип так же вреден, как и стереотип асфальтирования. Ожидание прихода в район газовой трубы останавливает поиск путей его развития, заставляет закладывать их до лучших времен, а такое «промедление

смерти подобно». (Авторство этой известной фразы принадлежит персидскому царю Дарию (522–486 г. до н. э.)). Сегодня весь мир занят поисками альтернативных источников топлива. Было бы неправильно обременять этими проблемами отдельные районы, однако они могут и должны получать помощь областных структур в вопросах поиска альтернативных путей энергообеспечения.

Поиск и сбор информации для подготовки СТП должны осуществляться и районными властями (как заказчиками), и проектировщиками (как профессиональными разработчиками). Но то, как он происходит, — вопрос отдельного рассмотрения.

Почему сейчас нет единой системы, «единого рецепта» создания СТП? Потому что нет единой систематизированной статистической информации. Нет систем сбора, обработки и хранения данных. Значит, разработку СТП можно доверять только фирмам, обладающим высоким научно-методическим и аналитическим потенциалом, так как в современных условиях качественную СТП невозможно разработать без проведения исследовательских работ.

Сейчас существует опасность дискредитации ценной идеи создания СТП, потому что неисполнение или плохое исполнение сводит на нет даже самые полезные начинания.

Кроме того, СТП должна задавать векторы территориально-хозяйственного развития, но чтобы развиваться, нужно прикладывать усилия, энергию и ресурсы, другими словами, в развитие нужно вкладывать бюджетные деньги, но такая статья расходов в муниципальных бюджетах не предусмотрена. Большинство территориальных бюджетов являются дефицитными. Прибыльны только частноинвестиционные бюджеты, но их прибыль идёт в карманы частных лиц. Однако частные инвесторы не смогут развивать государство. По принципу «Раньше думай о Родине, а потом о себе!» строились эко-

номические отношения только в рамках социалистической экономики. Сегодня мышление и мотивация людей, занимающихся бизнесом, изменились — ничего не поделаешь: «бытие определяет сознание...»

Документы территориального планирования должны стать инструментом построения моделей инвестиционных программ, содержащих характеристики условий и темпов развития территорий.

Смена экономических формаций произошла очень резко, у нас просто не оказалось собственных высококлассных экономистов, способных указать новые пути развития страны. Мы вынуждены искать их «в процессе» методом проб и ошибок. Парадокс ситуации с СТП состоит в том, что они действительно необходимы для развития территорий, но у нас нет человеческих ресурсов для их выполнения. Сейчас существует опасность дискредитации ценной идеи создания СТП, потому что неисполне-

ние исходных данных, а на завершающем этапе — комплексную со всех точек зрения оценку разработанных проектировщиками документов территориального развития. Чтобы избежать доминирования местных

интересов, нужно, чтобы экспертные советы наполовину состояли из местных, наполовину — из приглашённых специалистов.

Такой подход сделал бы эффективной и процедуру общественных слушаний при приёме генпланов и СТП. Наш опыт проведения общественных обсуждений СТП в различных районных администрациях показывает, что местным чиновникам, не имеющим специального образования, трудно понять язык профессиональных планировщиков и экономистов. Поэтому очень важно простым и доходчивым языком объяснить им, что будет с их районом через 5, 10 и т. д. лет и какие действия нужно предпринимать, чтобы не допустить развития ситуации по негативному варианту.

Таким образом, СТП можно разрабатывать только совместными усилиями. Между разработчиками и администрациями субъектов муниципального самоуправления должно установиться взаимопонимание. Только в этом случае местные власти смогут принять участие в работе СТП и осмысленно использовать их для эффективного управления своими территориями. Документы территориального планирования должны стать для них инструментом построения моделей инвестиционных программ, содержащих характеристики условий и темпов развития территорий. ■■