

ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД К ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ НА УРОВНЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАЙОНА

Ю.П. Воронов

Консультационная фирма «Корпус»

А.П. Долнаков

ЗапСибНИИпроект

Аннотация

Представлена новая схема территориального планирования административного района – через формирование набора инвестиционных проектов, каждый из которых будет влиять на использование земли. При отсутствии общенациональной схемы территориального планирования территориальное планирование на уровне административного района осуществляется «снизу вверх». Предложены новые правила демографического прогнозирования при проектном подходе. Разработана классификация факторов, определяющих выбор проектов. Проанализированы критерии возможного отклонения проектов населением и местной властью.

Ключевые слова: территориальное планирование, использование земли, инвестиционные проекты, уровень муниципального образования, выбор проектов, критерии выбора, Алтайский край, демографический прогноз, туристские зоны

Abstract

The paper proposes a new scheme of spatial planning applicable to an administrative area, i.e. by selecting a set of investment projects, each of them affecting the use of land. At present the spatial planning at the level of an administrative area is «bottom-up» since there is no a national system of spatial planning

yet. The paper offers new rules for demographic forecasting under a project approach suggested, and discusses some criteria which local communities or local authorities may apply if they want to reject undesirable projects.

Keywords: spatial planning, land use, investment projects, municipal level, selection of projects, selection criteria, the Altai region, demographic prognoses, touristic zones

ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ

Исторически сложилось так, что от советской плановой системы у нас осталось два элемента, без которых невозможно существование современного государства. Первый из них – бюджетное планирование. Второй, известный менее широко, но не менее важный, – территориальное планирование. Функция территориального планирования абсолютно необходима для сохранения нашей страной своего места среди цивилизованных стран. Без территориального планирования невозможен рынок земли. Отсутствие нормального земельного рынка для страны с такими огромными пространствами, как у России, означает лишь гарантированное ее прозябание на долгие годы. Даже ведение сельского хозяйства, инвестиции в него затруднительны. Это же касается всех отраслей экономики, так или иначе связанных с землей.

Но для того чтобы земельный рынок появился, нужно многое сделать. Если следовать правилам, установленным действующим федеральным законодательством, то все начинается со схем территориального планирования, где определяются основные контуры землепользования. Схемы территориального планирования составляются на уровне субъектов РФ и административных районов. Обсуждается проблема создания схемы территориального планирования Российской Федерации.

После схем территориального планирования должны разрабатываться так называемые районные планировки, а после них – генеральные планы, на основе которых должен быть уточнен земельный кадастр и определены кадастровые оценки земельных участков. Если не пройти этот путь, рынок земли так и останется «диким», практически исключенным из рыночной экономики, поскольку на нем будут отсут-

ствовать нормальные рыночные механизмы. Эти механизмы могут опираться только на материалы всех перечисленных этапов предпроектной деятельности.

Задача территориального планирования – определение назначения территорий путем установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения, зон с особыми условиями использования территорий и т.д.¹ Тем самым территориальное планирование, определяя возможные способы использования территорий, позволяет создать цивилизованный земельный рынок.

В статье 9 Градостроительного кодекса РФ зафиксировано, что территориальное планирование направлено на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Такой существенный набор ограничений с учетом интересов различных участников хозяйственной деятельности требует принципиально новых методических решений в процедурах планирования и согласования плановых решений. Оказываются необходимыми депутатские и публичные слушания проектов схем территориального планирования, утверждение их на уровне субъекта РФ и т.п. Все это требует затрат, многократно возрастающих не только из-за многочисленных согласований, но и из-за сложностей со сбором разнообразной социально-экономической, демографической, картографической, экологической информации.

Однако режим экономии, возникший благодаря антикризисным мерам Правительства РФ и местных властей, может привести и к сокращению бюджетных расходов на территориальное планирование. И это будет, видимо, самым существенным ударом по процессу формирования российских рыночных механизмов. Отсутствует базовый документ первого иерархического уровня – Схема территориального

¹ См.: **Градостроительный кодекс**. – М., 2007. – С. 15.

планирования Российской Федерации. Даже в научных кругах нет четко сформулированной концепции пространственного развития экономики и социальной инфраструктуры страны.

В то же время разрабатываются и утверждаются схемы территориального планирования республик, краев и областей, административных районов. При отсутствии общероссийской концепции сегодня ярко проявляется несогласованность предложений по территориальному планированию даже соседних регионов. По образному выражению В. Глазычева, схема территориального планирования субъекта РФ чаще всего напоминает планирование развития острова, окруженного со всех сторон океаном. А например, схема территориального планирования Московской области представляет собой планирование развития кольца, посередине которого ничем не занятая дыра.

Схемы территориального планирования, планы социально-экономического развития, их пространственная интерпретация в условиях кризиса должны стать предметом серьезных научных исследований.

Параллельно с распространением территориального планирования «снизу вверх» в проектно-строительном комплексе России идет переход от нормативного подхода к техническому регулированию. При этом реально осуществляющийся сценарий не был предусмотрен официальными директивами. Процесс идет вяло и несогласованно с территориальным планированием.

Многие регионы уже разработали и продолжают разрабатывать предусмотренные законодательством территориальные строительные нормы (ТСН), в том числе нормативы градостроительного проектирования регионального и муниципального уровней. В этих документах, несомненно, остро нуждаются проектировщики на местах. Однако местными властями не везде даже осознается важность ТСН.

Но если верить провозглашенной новой системе документов технического регулирования в строительстве, ТСН – это документ пятого уровня считая сверху. Верхними слоями системы являются

- кодексы и федеральные законы – первый (верхний) уровень;
- специальные технические регламенты – второй уровень;
- национальные стандарты – третий уровень;

- федеральные строительные нормы (ФСН) и федеральные строительные правила (ФСП) – четвертый уровень.

На сегодняшний день документы второго, третьего и четвертого уровней находятся в стадии разработки, и она далека от завершения. Разработка градостроительных нормативов (ТСН) регионального и муниципального уровней с очевидностью показала, насколько сильным оказывается влияние документов уровней со второго по четвертый на структуру и содержание ТСН – документов пятого уровня.

Невосполнимый урон качеству проектной документации по территориальному планированию наносит применение в этой среде действующего Федерального закона № 94 от 21 февраля 2005 г. «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Градостроительное проектирование как нелицензируемый вид деятельности стало предметом торгов без каких-либо специальных требований не только к юридическим, но и к физическим лицам. В погоне за бюджетным рублем на рынок градостроительных услуг наряду с профессиональными коллективами ринулись представители почти всех секторов малого и среднего бизнеса: юристы, ювелиры, строители, ремонтники автомобильных дорог, индивидуальные частные предприниматели в сфере торговли и др.

С другой стороны, имеющийся у властных структур (заказчиков) соблазн получить за малые деньги требуемую по Градостроительному кодексу РФ документацию неизбежно приводит к тому, что тендеры выигрывают те, кто просто не понимает предмета торгов, не владеет необходимой квалификацией. Происходит профанация территориального планирования, которое сводится исключительно к фиксации сложившейся пространственной структуры экономики и социальной сферы.

Справедливости ради следует сказать, что даже упорядочение картографической информации в условиях, когда длительное время ей уделяли мало внимания, тоже приносит определенную пользу. Но территориальное планирование нельзя рассматривать как закреплённые статус-кво. Как и любое планирование, оно обращено в будущее.

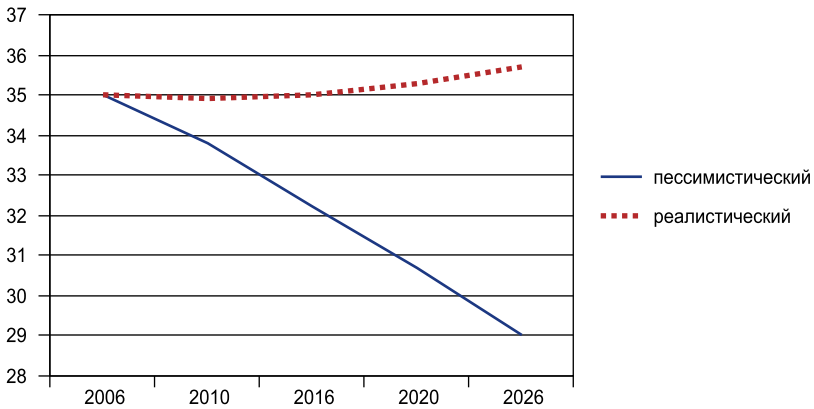
Это будущее для всех субъектов РФ и для всех административных районов обладает высокой степенью неопределенности, которая начинается с демографии. Пространственное развитие конкретной территории зависит от того, сколько людей будет жить на ней через 10, 20, 25 лет, т.е. от демографического прогноза. И здесь территориальное планирование требует сделать первый важный выбор: экстраполировать ли сложившиеся демографические тенденции или планировать их изменение с помощью внешнего воздействия на них.

ПРОЕКТЫ И ДЕМОГРАФИЯ

Проектный подход к территориальному планированию тесно связан с демографическими прогнозами. Связь здесь двоякая. С одной стороны, если нет проектов, демографический прогноз заведомо будет пессимистическим. С другой стороны, если прогноз пессимистический, не всегда разумно предлагать и реализовывать инвестиционные проекты, создающие новые рабочие места. Какой смысл создавать новые рабочие места, если их некому будет занять?

Варианты традиционно сложившегося демографического прогнозирования в современных условиях приведут к результатам, непригодным для планирования вообще и для территориального планирования в частности. Дело в том, что прогноз предполагает сохранение сложившихся тенденций, тогда как план нацелен на то, чтобы эти тенденции, если они отрицательные, переломить. Невозможно прогнозировать одно, а планировать противоположное.

Тем более, что прогноз в условиях неблагоприятной ситуации ориентирует не на выживание и прогресс, а на постепенное вымирание. Приведем пример по Бийскому району Алтайского края. В нем за последние три года (2006–2008 гг.) в целом занятых стало меньше на 7%, в том числе в промышленности – на 10%. Если, например, схема территориального планирования составляется на 15 лет, то район (при пролонгировании такой неблагоприятной тенденции) окажется почти безлюдным, в нем практически прекратится хозяйственная деятельность. Такую перспективу нельзя закладывать в плановые документы.



Два прогноза численности населения Бийского района до 2026 г., тыс. чел.

Для иллюстрации приведем два прогноза численности населения по Бийскому району Алтайского края (см. рисунок). По прогнозу официальных органов государственной статистики, численность населения в районе должна сократиться к 2026 г. до 29 тыс. чел., т.е. на 17%. Включение такого прогноза в расчеты по схеме территориального планирования означало бы, что в нормативные документы войдет санкция на обезлюдивание территории, которая по климатическим условиям является одной из лучших в Сибири. А следовательно, это было бы явным согласием и с тем, что и на прочих сибирских территориях возможно сокращение численности населения. Это, в свою очередь, открывает путь к утере Россией восточных регионов, составляющих более двух третей территории страны.

Таким образом, включать в схему территориального планирования прогноз сокращения численности населения было бы принципиально неверным. Поэтому приходится более тщательно подходить к тем положительным элементам в демографическом развитии района, которые позволили бы обосновать возможные позитивные сдвиги в демографии на данной территории.

Использование коротких рядов более предпочтительно по двум причинам. Во-первых, в условиях резких демографических деформаций (падение рождаемости в годы Великой отечественной войны,

в 90-е годы XX в.) длинный ряд будет смещать прогнозные оценки. Во-вторых, тяжелая демографическая ситуация последних лет заставила федеральные власти принять несколько радикальных мер по повышению рождаемости (материнский капитал и т.п.). Такие меры ранее не использовались. По этой причине эффект от них не может быть спрогнозирован по аналогии с предыдущими тенденциями или на их основании.

Фактически теми же недостатками обладает и классическая схема передвижки половозрастных групп, которая лучше экстраполяции уже тем, что она улавливает влияние «демографических волн». Но мероприятия власти, ориентированные на преодоление негативных демографических тенденций, не могут быть учтены этим методом. Более того, данные мероприятия и направлены на то, чтобы изменить половозрастную структуру.

Несколько лучше показывает себя прогноз динамики населения по населенным пунктам района с последующей сводкой полученных по ним прогнозов (как экстраполяцией, так и передвижкой половозрастных групп). В прогнозе по каждому населенному пункту можно учесть специфические для него факторы, влияющие на демографию.

Несколько смягчает коллизию между экстраполяционным и проектными прогнозами учет уже сделанных демографических прогнозов по Российской Федерации и субъекту РФ (в случае Бийского района – по Алтайскому краю). Дело в том, что в демографических прогнозах более высокого уровня (регионального и национального) частично учтены эффекты проектных решений и законодательных инноваций. Кроме того, вполне возможно отклонение в позитивную сторону коэффициентов рождаемости и смертности по данному административному району. В частности, именно такие положительные сдвиги отмечаются и по Бийскому району, и по сельской местности Алтайского края в целом.

Наряду с коэффициентами смертности и рождаемости немаловажное значение имеет учет различий в половозрастной структуре населения. Для сельского района это прежде всего более высокая доля детей дошкольного и школьного возраста. Именно она позволяет скор-

ректировать прогноз более высокого уровня (общероссийский или национальный) в сторону более оптимистических показателей.

В случае существенных передислокаций населения (самоликвидации неперспективных сел, изменения административного деления, реализации инвестиционных проектов и т.д.) используется еще один метод – одновременное прогнозирование численности занятых, детей и населения. При таком прогнозировании за основу берется некоторая точка в будущем (прогнозный год), в которой наступает стабилизация численности населения, занятых и детей школьного возраста. Эта стабилизация должна наступить одновременно, тогда обеспечивается стационарность развития. Такой прием обеспечивает вполне надежные результаты.

ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ ВЫБОРА ПРОЕКТОВ

Одна из проблем современного территориального планирования в Российской Федерации состоит в том, что процесс такого планирования идет снизу вверх. По этой причине для определения внешних воздействий непригодна рекомендация Градостроительного кодекса, согласно которой в схемах территориального планирования должны приниматься во внимание «основные направления реализации государственной политики в области градостроительства с учетом особенностей социально-экономического развития и природно-климатических условий районов»². Такая постановка дважды дезориентирует разработчиков схем территориального планирования. Во-первых, четко выраженная «государственная политика в области градостроительства» отсутствует. Нельзя считать государственной политикой факультативные работы по городским агломерациям, какие велись некоторое время под эгидой Минрегионразвития РФ. Во-вторых, первоочередное значение (по сравнению с «особенностями социально-экономического развития и природно-климатичес-

² **Береговских А.Н.** Управление развитием территорий и градостроительная документация. Ч. 1: Разработка градостроительной документации муниципальных образований. – Омск: РА «Град», 2008. – С. 34.

ких условий») имеют связи районов с их соседями, их пространственное положение.

Иными словами, местоположение и внешние факторы, влияющие на использование земель, по нашему мнению, играют наиболее важную роль, особенно в условиях, когда есть тенденция к автаркии регионов на локальных уровнях управления.

Рассмотрим в качестве примера набор внешних факторов, воздействующих на территориальное планирование социально-экономического развития Бийского района.

Прежде всего на развитие Бийского района влияет *географическая близость туристических зон Горного Алтая* (миллион туристов в год в настоящее время, несколько миллионов в перспективе). Эта географическая близость может рассматриваться как основное конкурентное преимущество для жителей района.

Со строительством игровой и туристско-рекреационной зон, новых санаториев, турбаз и пансионатов число туристов удвоится в течение ближайших пяти лет. На 33 тыс. жителей района приходится миллион потребителей, готовых платить за продукты питания, развлечения и проч. Это означает, что численность туристов, проезжающих через район, в 30 раз превышает численность его жителей. Это также означает, что если каждый турист, проезжающий через район, оставит в нем 500 руб., то на каждого жителя района придется по 15 тыс. дополнительных рублей валового дохода в год. Обслуживание потока туристов должно стать значимой частью экономики района. Помимо строительства мотелей и придорожных кафе необходимо развивать своего рода придорожную индустрию развлечений.

Развитие придорожной индустрии развлечений изменит представление о Бийском районе, что может благоприятно сказаться на инвестиционном климате. Усиление первого внешнего фактора – строительство Бийского международного аэропорта. Второй фактор развития Бийского района состоит в непосредственной близости к нему г. Бийска с населением более 200 тыс. чел. и развитой промышленностью.

Из этих двух внешних факторов вытекают два класса инвестиционных проектов. Первый класс привязан к фактору близости к району туристических зон. Проекты этого класса разделяются на три группы:

обслуживание туристов, проезжающих через район, участие в туристическом сервисе для туристов, находящихся за пределами района, и поставки продукции в туристические зоны.

Целесообразно развивать следующие производства, ориентированные на обслуживание туристических зон.

Промышленное рыболовство. До революции 1917 г. оно составляло значительную сферу хозяйственной деятельности на юге Западной Сибири. В сибирские пруды весной запускали мальков, осенью спускали каскад прудов (их число доходило до 12 прудов на одной речке). Рыбу не ловили, а собирали со дна, стараясь подгадать под первые морозы. Мороженую и живую рыбу продавали так, как сейчас продают капусту для засолки. Объяснялся этот цикл тем, что промысловая рыба зачастую не выживала под толстым сибирским льдом, погибала от кислородного голодания.

Но сейчас стартовая ситуация для сибирского рыбного бизнеса изменилась. Новосибирский ихтиолог В.А. Коровин сумел вывести карпа, который засыпает на зиму подо льдом. Имя В.А. Коровина получило, без преувеличения, всемирную известность. Его работа практически совершила революцию в прудовом рыбоводстве Северного полушария, в особенности отличилась в этом Канада. Сибирские же предприниматели пока недостаточно осваивают данный вид бизнеса. Между тем в развитых странах выращивание ценных пород рыб – очень выгодный бизнес (например, в Норвегии эта отрасль по доходности находится на втором месте после нефтяного бизнеса).

Оба направления бизнеса – и коммерческая рыбалка, и промышленное разведение рыбы – могут сосуществовать. В Подмосковье даже рыбхозы, помимо разведения рыбы и ее продажи, предлагают приехать на пруд, чтобы и половить рыбу, и попутно отдохнуть на природе, сняв на выходные летний домик.

Экологически чистые продукты. Слабая насыщенность Бийского района индустриальными объектами может рассматриваться не только как недостаток, но и как конкурентное преимущество. Производство и переработка экологически чистых продуктов питания под единой торговой маркой (например, «Бийский родник» или подобной)

могут быть ориентированы на туристов, а также на кафе и рестораны игровой зоны и курортов Алтая.

Экопродукты – это продукты, в которых содержание вредных веществ меньше, чем в обычных, «стандартных» продуктах. Экологически чистый продукт выращен на чистой территории без применения минеральных удобрений, пестицидов и без других техногенных воздействий. Это продукт, полученный из натурального сырья по современной технологии, обеспечивающей минимальное попадание в него других веществ, практически не содержащий посторонних включений.

На первом этапе можно начать выращивание в Бийском районе экологически чистых распространенных культур: картофеля, моркови, кабачков, лука, семян подсолнечника, малины, салатов, помидоров, тыквы. Поля для выращивания экопродуктов и предприятия для их переработки должны быть одинаково удалены от промышленных предприятий и от дорог с высокой интенсивностью движения. Будущему предприятию требуются складские и производственные помещения площадью 5 тыс. кв. м.

Выращивание лекарственных трав. Одним из перспективных направлений развития Бийского района являются эффективная борьба с сокращением земель сельскохозяйственного назначения и отведение заброшенных площадей под выращивание лекарственных растений. Основная идея проекта для Бийского района состоит в прибыльном увеличении количества земель, отведенных под засев лекарственными растениями и, как следствие, в сокращении заброшенных земель.

Рентабельность выращивания лекарственных трав достигает 500%. Она зависит от вида выращиваемых культур и после их переработки значительно возрастает. Экономическая целесообразность проекта обуславливается двумя современными тенденциями: повышением цен на лекарственные препараты и увеличения различных нежелательных, даже опасных побочных эффектов от применения синтетических препаратов. Современная отечественная медицина использует 230 видов лекарственных растений, из них в культуре возделывают лишь 50 (22%).

К особо ценным растениям Алтайского края относятся золотой корень (родиола розовая), маралий корень (рапоптикум сафлоровидный), красный корень (копеечник забытый), марьин корень (пион уклоняющийся), солодка уральская, душица, зверобой, девясил высокий и др. Даже на первом этапе развертывания нового бизнеса можно добиться внушительных результатов, создав в хозяйствах простые участки по предварительной переработке, измельчению и сушке лекарственного сырья.

Производство дачной мебели. Складная дачная мебель представляет собой экологически чистую мебель, изготавливаемую целиком из погонажа (отрезков строганного шлифованного бруска, вагонки или узкой доски) и деревянного прутка.

Материал, из которого изготавливаются элементы, – береза, но возможно использовать и пихту. Отмечается устойчивый спрос на относительно недорогие изделия как со стороны представителей среднего класса, организующих отдых в модном «экологическом стиле», так и со стороны обычных дачников, особенно ценящих то, что мебель разборная и транспортабельная. Эти обстоятельства делают целесообразным производство данного вида продукции для нужд дачников Бийского района и всего края.

Промышленное выращивание грибов. Один из серьезных ресурсов Бийского района – отходы деревообработки лиственных пород, прежде всего старые, лежалые березовые опилки, которые уже нельзя использовать в качестве топлива. Целесообразно организовать промышленное выращивание грибов «шиан-гу» (или «хоан-мо», японское название – «шитаке»). Эти грибы широко распространены во всех странах Юго-Восточной Азии и могут рассматриваться как продукт либо для экспорта в Китай, либо для китайского реэкспорта в другие страны.

Культивируются эти грибы с применением субстрата на опилках, расфасованного в полиэтиленовые пакеты или в специальные бункеры (камеры) из нержавеющей стали. Опилки хвойных пород непригодны, так как содержат смолы и фенольные вещества, тормозящие рост мицелия.

По данным российских грибоводческих хозяйств, производство грибов будет давать прибыль, достаточную для развития хозяйства, только если производительность составит не менее 1 т грибов в сутки. Возможная средняя степень загрузки помещения субстратом – 200 кг на 1 кв. м. Средний урожай грибов на начальном этапе – 16–20% от веса субстрата.

Второй класс внешних эффектов для сельского района связан с *географической близостью г. Бийска*, в особенности с учетом того, что город интересен для селян прежде всего как рынок сбыта производимой на селе продукции. Бийский район Алтайского края – пригородный район г. Бийска, имеющего население более 200 тыс. чел. Близость к городу делает еще более привлекательными перечисленные выше проекты, ориентированные на поток туристов. Но есть особый фактор, связанный исключительно с соседним городом, а не с туризмом, – это дачные поселки горожан (садово-огородные товарищества), расположенные на территории Бийского района.

Численность дачников примерно равна численности жителей района. Иными словами, летом численность населения в районе удваивается. При общей ориентации современного российского законодательства на заимствование правовых норм англо-американского типа такой категории, как дачные поселки или садово-огородные товарищества, в перспективе не должно быть.

В садово-огородных обществах, расположенных на территории Бийского района, как и по всей стране, идут два важных социально-экономических процесса: приватизация земельных участков и строительство домов постоянного проживания. Оба процесса принципиально меняют экономическую ситуацию и вводят новые ограничения на территориальное планирование. Прежде всего, в условиях отсутствия функционального назначения земель появляются в массовом количестве собственники земельных участков. Этот процесс никак не состыкован с процедурами территориального планирования, он идет сам по себе. Отсюда следует, что использование этих земель объективно будет полифункциональным. В пригородных районах, к которым, в частности, относится и Бийский район Алтайского края, необходимо предусмотреть выделение участков под коттеджные посел-

ки. Эти поселки будут отличаться от тех, что стихийно образуются на месте садово-огородных товариществ и кооперативов, тем, что они будут строиться по заранее составленному плану.

В схеме землепользования Бийского района предусматривается землеотвод под строительство организованных поселков малоэтажного жилья различных классов. Более всего для коттеджного строительства подойдут земельные участки вблизи федеральной автомагистрали М52, а также на берегу Катуня и непосредственно возле Бийска с учетом возможностей подключения к электрической и магистральной газовой сетям города.

ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ ВЫБОРА ПРОЕКТОВ

Вначале следует оговориться, что деление факторов на внешние и внутренние во многом условно. Тот фактор, который связан с хозяйственной деятельностью на территории района, может быть более обоснованно взят из опыта хозяйственной деятельности на других территориях и даже из опыта других стран.

Среди внутренних факторов выбора проектов, в свою очередь, выделяются прямые предложения организаций и предложения, выявляемые по особенностям хозяйственной деятельности района или его соседей. В первом случае разработчик схемы территориального планирования оказывается в стесненной ситуации, его функции становятся сугубо техническими. Он должен включить предложения в схему территориального планирования, с тем чтобы в ходе последующих обсуждений выявились все положительные и отрицательные черты предложенного проекта. Разработчик в данном случае – лишь транслятор того, что уже сгенерировано внутри района.

Можно привести два примера прямых предложений от организаций района: санаторий «Бехтемир» и конезавод. И в том, и в другом случае предложение было оформлено полностью как предложение о расширении земельного участка, принадлежащего предприятию. Еще одно предложение можно считать внутренним, – это приход на территорию Бийского района компании «Алтайбройлер», специализирующейся на птицеводстве. Проект в данном случае также содер-

жит совершенно конкретные предложения по землеотводу. Роль разработчиков схемы территориального планирования здесь также вспомогательная.

Неявное предложение района является результатом анализа сложившихся инноваций в системе хозяйствования, отраслевой структуре, номенклатуре производимой продукции.

На протяжении 50 лет в Бийске работает Клуб виноградарей, 30 лет – Школа виноградарства, которую организовал в 1973 г. виноградарь-любитель Р.Ф. Шаров – разработчик сибирских систем виноградарства ССВ-1 и ССВ-2. Успех достигнут благодаря разработке сибирской агротехники и селекции винограда в открытом грунте и проведению организационных мероприятий по распространению положительного опыта. Сейчас десятки тысяч садоводов в Сибири обращаются к выращиванию винограда. Идет интенсивная селекция сортов акклиматизированного сибирского винограда. В южных регионах Западной Сибири осуществляется культивирование винограда в укрытом варианте, причем практически все виноградники находятся на участках частного садоводства.

В Бийском технологическом институте выпускают специалистов по специальности «технология бродильного производства и виноделие». В конце 2008 г. прошла первая публичная дегустация бийских виноградных вин. Введение в сельскохозяйственный оборот выращивания винограда одновременно вызывает к жизни развитие новой отрасли промышленности – винодельческой. С учетом большого потока туристов в перспективе виноделие Бийского района будет иметь мощную локализованную составляющую, когда у сельскохозяйственных предприятий и отдельных фермеров будут собственные марки вин, собственные этикетки на бутылках и все то, что давно есть у фермеров-виноделов Европы.

Данное предложение вызвало разную реакцию внутри района и вне его. Депутаты и главы сельских поселений района встретили это предложение как вполне естественное. Практически у каждого из них на садовом участке давно выращивается несколько сортов винограда.

ВЫБОР ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА (БЕНЧМАРКИНГ)

Имеются также внешние факторы выбора проектов, не связанные ни с территориальной близостью туристических зон и города, ни со сформировавшимися условиями внутри региона. Это – структурные изменения в отраслях, уже существующих или намечаемых в проектах. В особенности важны для территориального планирования новые трактовки территориального распределения технологий. Хороший пример – использование глин и песка для производства кирпича.

Прежняя, распространенная трактовка распределения технологий сводится к следующему. Глина и песок подвозятся к месту производства кирпича – кирпичному заводу, где они хранятся на складах. Склады песка и глины занимают относительно дорогую землю. Выбор места для складов предопределен расположением печей для обжига кирпича. Подготовка шихты для производства кирпича осуществляется на каждом кирпичном заводе.

Новая трактовка территориального распределения технологий принципиальным образом отличается от прежней. Подготовка шихты для производства кирпича не совмещается с обжигом, это отдельный бизнес. Шихта готовится на отдельном предприятии для нескольких кирпичных заводов. Место подготовки шихты выбирается оптимально (по критерию минимума транспортных расходов) относительно расположения месторождений глин и песков, а также существующих кирпичных заводов.

При интенсивном развитии производства шихты для изготовления кирпича она может стать самостоятельным товаром, который будет вывозиться за пределы района. Это будет способствовать его экономическому развитию, повышению доходов населения.

ПРИЧИНЫ ОТКАЗА ОТ НЕКОТОРЫХ ПРЕДЛОЖЕННЫХ ПРОЕКТОВ

В ходе согласования проектов некоторые из них были отвергнуты и разработчиками, и районными органами власти – администрацией и депутатами. Целесообразно проанализировать эти случаи отклоне-

ния проектов, для того чтобы хотя бы первично, на уровне стартовых отказов систематизировать причины этих отклонений.

Рассмотрим сначала проект, который был отвергнут разработчиками в ходе построения схемы территориального планирования, – восстановление производства сыра. Бийские сыры в дореволюционное время давали российской казне больше валюты, чем пушнина. Отказ от внешне привлекательного проекта возрождения сыродельного производства мотивировался тем, что нет реальных возможностей для производства молока высокой жирности, нужного для эффективного сыроделия.

Два проекта были отвергнуты исполнительной властью района и депутатами районного совета, – это строительство цементного завода и развертывание сети свиноферм. Предложения от разработчиков мотивированы были следующим образом. Цементный завод предполагалось разместить на территории Бийского городского округа. Но депутаты городской думы, общественность города отвергли это инвестиционное предложение. Тогда появился соблазн предложить тот же проект Бийскому району. Но и в сельском районе он был отвергнут. Это было вполне естественным: депутаты районного Совета и депутаты городской думы г. Бийска постоянно общаются между собой, и вполне очевидно, что возражения против размещения цементного завода в Бийске воспроизводились и в Бийском сельском районе.

Мотивы отклонения этих двух проектов были разными. В случае цементного завода местные органы исполнительной и законодательной власти опирались в основном на экологические соображения. В случае свиноферм они указывали на сложности создания кормовой базы для свиноводства.

С учетом самой процедуры отказа от некоторых проектов проектный подход к территориальному планированию сводится к проработке инвестиционных проектов через выявление факторов. Факторы, как было пояснено выше, делятся на внешние и внутренние. Внешние, в свою очередь, делятся на территориальные (местные) и лучший передовой опыт, внутренние – на явные (прямые) и неявные.

Совершенно очевидно, что для каждого административного района будет свой набор факторов и проектов. Единственное, что можно

утверждать, – это то, что обязательно должны присутствовать четыре фактора выбора проектов: внутренние прямые, внутренние неявные, внешние – соседские и бенчмаркинг.

* * *

Конкурсы и тендеры по разработке схем территориального планирования выигрывают проектно-архитектурные компании. С недавних пор архитектурные вузы страны и архитектурные факультеты строительных вузов готовят архитекторов-градостроителей. Но подготовка идет по старым, советским «лекалам», в предположении, что существуют народно-хозяйственные планы.

Научно-методическим центром по разработке стратегии градостроительной деятельности в новых условиях могла бы стать Академия архитектуры и строительных наук (г. Москва), ее научно-исследовательские институты. Большой вклад в разработку методологии территориального планирования могут внести НИИ и проектные институты – члены Национальной гильдии градостроителей. Рассмотренный нами пример, касающийся конкретного сельского района, говорит о необходимости подключения к территориальному планированию и экономической науки. Все-таки основная часть проектного подхода к территориальному планированию находится в сфере экономических исследований. Из демографического прогноза следует прогноз численности занятых. Проекты предполагают создание новых рабочих мест, количество которых должно быть увязано с объемами вводимых объектов. Территориальное планирование тем самым оказывается началом возрождения планирования народного хозяйства. Это планирование будет индикативным, но определенные черты директивности несомненно сохранит. Ведь схема территориального планирования уже содержит ограничения по функциональному использованию территорий.