Фонд «Институт экономики города»

Фонд «Градостроительные реформы»

Научно-исследовательская работа

«РАЗРАБОТКА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА ГОРОДА НИЖНЕГО НОВГОРОДА - «ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В ГОРОДЕ НИЖНЕМ НОВГОРОДЕ»

Промежуточный отчет по второй стадии первого этапа:

«КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО ЗОНИРОВАНИЯ НИЖНЕГО НОВГОРОДА»

Заказчик:
Главное управление
архитектуры и градостроительства
Администрации Нижнего Новгорода
(Договор № 60263-000-00 от
21.07.03)

Нижний Новгород, Москва, 2004

СТРУКТУРА ОТЧЕТА

1. Введение

2. Градорегулирование в Нижнем Новгороде: проблемные вопросы и направления их последовательного решения

2.1. Стратегия, тенденции, проблемные ситуации и предложения по развитию структуры Нижнего Новгорода

2.2. Процедуры градорегулирования: проблемы и подходы к решению проблем

3. Концептуальные положения, закладываемые в основу проекта нормативного правового акта – «Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде»

4. Заключение

5. Приложения

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Место Концепции в последовательности выполнения цикла работ по подготовке правил землепользования и застройки

1.2. Цель разработки Концепции

1.3. Методы, использованные при разработке Концепции

1.4. Соотношение генерального плана города и правил землепользования и застройки

2. ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ В НИЖНЕМ НОВГОРОДЕ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

2.1. Стратегия, тенденции, проблемные ситуации и предложения по развитию структуры Нижнего Новгорода

2.1.1. Стратегия развития Нижнего Новгорода

2.1.1.1. Стратегическое планирование – посредник между генеральным планом и правилами землепользования и застройки

2.1.1.2. Развитие Нижнего Новгорода как столицы Приволжского федерального округа

2.1.1.3. Повышение инвестиционной привлекательности Нижнего Новгорода

2.1.1.4. Дополнительные возможности построения стратегии развития Нижнего Новгорода

2.1.2. Основные тенденции развития города

2.1.2.1. Тенденции формирования доходной части городского бюджета

2.1.2.2. Основные тенденции структурного развития экономики Нижнего Новгорода

2.1.2.3. Инвестиции в основной капитал

2.1.2.4. Доходность городской территории

2.1.2.5. Оценка доходов бюджета от недвижимости

2.1.2.6. Оценка интенсивности использования промышленных

территорий

2.1.2.7. Дефицит свободных участков для строительства

2.1.2.8. Усиление ограничений развития по условиям охраны исторического наследия.

2.1.2.9. Возможный вариант стратегии городского развития: пример Мюнхена

2.1.3. Основные проблемные ситуации развития города

2.1.3.1.Экономика и структура города

2.1.3.2. Экология

2.1.4. Предложения по построению схемы правового зонирования

2.1.4.1. Жилищное строительство.

2.1.4.2. Транспортные и инженерно-технические коммуникации города

2.1.4.3. Изменение планировочной трактовки улицы Белинского

2.1.4.4. Формирование нового делового центра Нижнего Новгорода

2.1.4.5. Зона размещения коммерческих объектов

2.1.4.6. Промышленные территории

2.2. Процедуры градорегулирования: проблемы и подходы к решению проблем

2.2.1. Подходы к рассмотрению и решению процедурных проблем градорегулирования

2.2.2. Проблемные вопросы и предлагаемые решения

2.2.2.1. Вопросы (1) организации процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства, реконструкции

2.2.2.2. Вопросы (2) организации процедур участия граждан в принятии градостроительных решений

2.2.2.3. Вопросы (3) резервирования земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд

2.2.2.4. Вопросы (4) о включении в градостроительные регламенты ограничений использования недвижимости по экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям охраны памятников истории и культуры

2.2.2.5. Вопросы (5) использования земельных участков, иных объектов недвижимости, назначение и параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту

3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ЗАКЛАДЫВАЕМЫЕ В ОСНОВУ ПРОЕКТА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА – «ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В НИЖНЕМ НОВГОРОДЕ»

3.1. Предложения по структуре правил землепользования и застройки

3.2. Предложения по составу основных норм, регулирующих землепользование и застройку

3.3. Генерализованная схема правового зонирования территории Нижнего Новгорода

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

5. ПРИЛОЖЕНИЯ

5.1. Протокол заседания Комиссии по обеспечению разработки, согласования, обсуждения и внесения на утверждение правил застройки по обсуждению промежуточного отчета - «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования»

5.2. Извлечения из Комментариев на поступившие замечания и предложения относительно промежуточного отчета - «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования»

5.3. Приложения к разделу 2.1 - «Стратегия, тенденции, проблемные ситуации и предложения по развитию структуры Нижнего Новгорода»

5.3.1. Аналитические схемы для подготовки Концепции правового зонирования г. Нижнего Новгорода

5.3.1.1. Карта существующего землепользования

5.3.1.2. Схема интенсивности использования промышленных площадок

5.3.1.3. Схема основных проблем в организации транспортного движения

5.3.1.4. Схема транспортных потоков

5.3.1.5. Схема плотности маршрутов общественного транспорта

5.3.1.6. Схема основных проблем инженерного обеспечения и первоочередных предложений по развитию инженерных систем.

5.3.1.7. Схема размещения охранных зон памятников истории и культуры по территории города

5.3.1.8. Схема размещения охранных зон памятников истории и культуры и археологического слоя на территории центра города

5.3.1.9. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям

5.3.1.10. Схема предоставления участков и выдачи разрешений на строительство по территории города за 1999 – 2003 годы.

5.3.2. Группировка предприятий Нижнего Новгорода по степени интенсивности использования участков

5.4. Приложения к разделу 2.2. – «Процедуры градорегулирования: проблемы и подходы к решению проблем»

5.4.1. Предложения о введении в законодательство норм, регламентирующих процедуры формирования и предоставления земельных участков на реконструируемых территориях

5.4.2. Предложения о внесении дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации в части норм, регулирующих вопросы развития «девелопмента»

5.4.3. Предложения о введении в федеральное законодательство норм, регламентирующих формирование земельных участков на основе градостроительной документации о планировке территории

5.4.4. Предложения по изменению федерального законодательства в части распределения средств от продажи прав собственности, аренды на земельных участки, предоставляемые для строительства органами местного самоуправления

5.4.5. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.1 – «Вопросы (1) организации процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства, реконструкции»

5.4.5.1. Аналитические материалы к проблеме (1.1) неправомерного смешения процедур применительно к свободным и «занятым» земельным участкам

5.4.5.2. Аналитические материалы к проблеме (1.2) использования процедур, не предусмотренных федеральным законодательством

5.4.5.3. Аналитические материалы к проблеме (1.3) соотношения процедур с предварительным согласованием и без предварительного согласования мест размещения объектов, а также использования преимущественно документов технического характера, не имеющих необходимого правового статуса

5.4.5.4. Аналитические материалы к проблеме (1.4) неточности процедур относительно видов и сроков предоставления прав на земельные участки

5.4.5.5. Аналитические материалы к проблеме (1.5) преобладания натуральных форм расчетов с инвесторами

5.4.5.6. Проект предложений к проведению эксперимента по предоставлению инвесторам права реконструкции застроенных кварталов с переселением граждан из ветхого жилищного фонда

5.4.6. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.2 – «Вопросы (2) организации процедур участия граждан в принятии градостроительных решений»

5.4.6.1. Таблица сопоставления двух подходов к согласованию интересов между администрацией, частными застройщиками и жителями в процессе строительства, реконструкции на застроенных территориях

5.4.6.2. Извлечения из анализа проекта «Положения об участии граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности в городе Нижнем Новгороде»

5.4.7. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.3 – «Вопросы (3) резервирования земельных участков для реализации государственных и

муниципальных нужд»: концептуальные положения по регламентированию процедур резервирования земельных участков

5.4.8. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.4 – «Вопросы (4) о включении в градостроительные регламенты ограничений использования недвижимости по экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям охраны памятников истории и культуры»

5.4.7.1. Вопрос о регламентировании использования объектов недвижимости в зонах охраны памятников истории и культуры

5.4.7.2. Предложения по внесению дополнений в Градостроительный кодекс РФ в части определения границ зон ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости

5.5. Стенограмма "круглого стола" на тему «Стратегия развития г. Нижнего Новгорода как столицы Приволжского округа»

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Место Концепции в последовательности выполнения цикла работ по подготовке правил землепользования и застройки

Настоящий второй промежуточный отчет подготовлен в соответствии с договором между администрацией Нижнего Новгорода и Фондом «Институт экономики города» от 21 июля № 60263-000-00.

Предметом указанного договора является разработка проекта нормативного правового акта - «Правила землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде».

В подготовке второго промежуточного отчета и материалов для его составления приняли участие:

- Фонд «Институт экономики города»,
- Фонд «Градостроительные реформы»,
- сотрудники Главного управления архитектуры и градостроительства Администрации Нижнего Новгорода,
- привлеченные к работе специалисты Нижнего Новгорода.

В соответствии с техническим заданием общая цель всего комплекса работ и основные задачи определены следующим образом.

Итоговая цель всего комплекса запланированных работ: подготовить, согласовать, обеспечить условия для принятия и введения в действие основанного на правовом зонировании нормативного правового акта - «Правила землепользования и застройки в Нижнем Новгороде». Заложить информационные, методические и правовые основы для последовательного развития современной системы градорегулирования, ориентированной на рыночные преобразования в сфере недвижимости, привлечение инвестиций в строительство, использование компьютерных технологий в планировании городского развития и управлении процессами обустройства и застройки территории.

Основные задачи:

1) на основе сбора и компьютерной обработки информации, ее графической фиксации и комплексного анализа подготовить, обсудить с общественностью и согласовать с администрацией города “Концепцию правового зонирования в Нижнем Новгороде”, опираясь на которую на последующих стадиях работы будут

подготавливаться соответствующие материалы в составе нормативного правового акта – правила землепользования и застройки;

2) на стадиях разработки первой и второй редакций документа подготовить, обсудить с общественностью, провести другие необходимые мероприятия для принятия местного нормативного правового акта - “Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде”, основанных на правовом зонировании территории города и включающих: а) процедурные нормы землепользования и застройки, б) карту правового зонирования города, в) градостроительные регламенты использования земельных участков применительно к территориальным зонам, выделенным на карте правового зонирования.

Выполнение работы запланировано в три этапа:

- первый этап: «Концепция правового зонирования Нижнего Новгорода»;

- второй этап: первая редакция проекта местного нормативно-правового акта «Правила землепользования и застройки в Нижнем Новгороде»;

- третий этап: заключительная редакция проекта местного нормативно-правового акта - Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде, а также сводная таблица учета поступивших замечаний и предложений и комментарии к ним.

В рамках первого этапа выполнены две стадии работ:

- первая стадия первого этапа: промежуточный отчет - «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования». Отчет представлен, обсужден и одобрен в декабре 2003 года на заседании Комиссии по обеспечению разработки, согласования, обсуждения и внесения на утверждение правил застройки, созданной в соответствии с Распоряжением Администрации города Нижнего Новгорода от 2 апреля 2003 г. N 825-р «О первоочередных мероприятиях по совершенствованию системы землепользования и застройки на основе правового зонирования в городе Нижнем Новгороде». Протокол указанного заседания представлен в приложении 5.1. к настоящему отчету. В приложении 5.2 представлены комментарии на поступившие замечания и предложения относительно первого промежуточного отчета;

- вторая стадия первого этапа: подготовка и обсуждение данного промежуточного отчета - «Концепции правового зонирования Нижнего Новгорода».

В процессе подготовки Концепции ее разработчики приняли участие в двух важных акциях, на которых обсуждались подготовленные материалы, проблемы и подходы к их решению:

- круглый стол по обсуждению «Стратегии развития Нижнего Новгорода как столицы Приволжского округа», который состоялся 27.02.04 и в котором приняли участие мэр города Нижнего Новгорода В.Е.Булавинов, Главный федеральный инспектор по Нижегородской области В.И.Лимаренко, представители администрации и общественности города;

- Коллегия при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе по вопросам развития города Нижнего Новгорода как центра (столицы) Приволжского федерального округа. Коллегия состоялась 04.03.04.

Структура данного отчета определяется тем, что предлагаемая концепция должна быть положена в основу дальнейших работ по подготовке проекта нормативного правового акта. Исходя из этого, в структуре отчета выделяются два основных содержательных блока по вопросам:

- стратегия развития и структурная организация территории города,

- организация процедур землепользования и застройки.

Каждый из этих блоков рассматривается с позиций анализа основных проблемных вопросов, обсуждения и предъявления решений, которые предлагается закрепить как основание для отработки на последующей стадии подготовки проекта нормативного правового акта. Поэтому в структуре данного отчета выделяется третий блок - концептуальные положения, закладываемые в основу правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде. В этом блоке сформулированы для обсуждения итоговые предложения, выработанные в результате проведенных аналитических работ. Эти предложения относятся к 1) структуре правил, 2) составу и содержанию основных норм, регулирующих землепользование и застройку, 3) генерализовонному зонированию территории города.

1.2. Цель разработки Концепции

Концепция введения правового зонирования в Нижнем Новгороде представляет собой оргпроект подготовки местного нормативного правового акта. Разработка Концепции предполагает проведение необходимых подготовительных и аналитических работ (исследование экономического состояния, процедур и правовой обоснованности действующей системы регулирования, планировочного развития города и др.), и на их основе подготовку нескольких ключевых решений, которые должны лечь в основу

правил застройки и землепользования города. Концепция представляется в Администрацию города, проходит публичное обсуждение и согласование.

Необходимость Концепции, как своеобразного “оргпроекта” правил землепользования изастройки вызвана следующими причинами.

Во-первых, разработка Правил требует значительного времени и усилий большого количества специалистов. Для того, чтобы этот труд был максимально эффективным, требуется постоянная выверка правильности выбранного пути, получение промежуточных согласований. Здесь есть прямая аналогия с разработкой больших архитектурных проектов, которые также осуществляются в несколько стадий, для того, чтобы как можно точнее согласовать интересы разных участников и минимизировать риск неудачи проекта в целом.

Во-вторых, Концепция необходима для выявления актуальных, первостепенных действий, которые требуют градостроительного регламентирования. Поскольку задач всегда много, а различные группы, влияющие на развитие города, заинтересованы в принятии разных, иногда противоречивых, решений, то необходимо отобрать и согласовать те решения, которые в большей степени соответствуют интересам городского сообщества на данном этапе.

В-третьих, правовое зонирование нуждается в формальном и содержательном соотнесении с действующими в городе плановыми документами, определяющими долгосрочные цели его развития. Еще более важно, что правовое зонирование должно служить инструментом реализации этих целей.

Основным плановым документом, фиксирующим долгосрочные решения по развитию Нижнего Новгорода, является генеральный план, который разрабатывался в 1995 – 1997 годах институтом «НижегородгражданНИИпроект» и был утвержден в 1999 году. Правила землепользования и застройки разрабатываются на основе генерального плана и следуют принятым в нем решениям.

Вместе с тем, «механистический», буквальный перенос всех решений из генерального плана в правила землепользования и застройки по использованию земельных участков и иной недвижимости или, например, по размещению перспективных транспортных магистралей, невозможен. Подчеркнем, что в данном случае не ставится вопрос, правильны или нет решения генерального плана. Более того, проведенный анализ позволяет считать действующий в городе генеральный план во многих аспектах вполне работоспособным и пригодным для дальнейшей реализации. Однако особенности идеологии и методов разработки генеральных планов, которые

будут рассмотрены ниже, препятствуют буквальному переносу всех решений в правила землепользования и застройки.

Соотношение между перспективными градостроительными решениями генерального плана и текущими задачами регулирования строительства и использования земельных участков, зданий и иной недвижимости является одной из проблем, на которую Концепция должна дать обоснованный ответ. Другими словами, Концепция правового зонирования определяет, какие управленческие стратегии действуют в городе, какие из них должны стать основополагающими при принятии решений по правовому зонированию и каким образом эти стратегии должны быть учтены в правилах землепользования и застройки. В техническом отношении это следует понимать как определение тех позиций и решений генерального плана, которые должны быть перенесены в правила землепользования и застройки и тех решений, которые пока не должны использоваться в Правилах, не нарушая при этом преемственности реализации всей градостроительной документации.

Таким образом, **цель Концепции** состоит в подготовке необходимых содержательных и правовых оснований для последующих стадий разработки местного нормативного правового акта - правил землепользования и застройки, основанных на правовом зонировании.

Концепция, представляя промежуточные результаты разработки Правил, призвана решить следующие основные задачи:

- предложить администрации города общие установки на совершенствование системы градостроительного планирования, регулирования землепользования и застройки, раскрыть механизмы воздействия системы правового зонирования на процессы инвестирования в недвижимость в условиях перехода к рыночной системе хозяйствования;

- показать основные итоги анализа применительно к: а) тенденциям реализации генерального плана города, б) состоянию рынка недвижимости, и в) особенностям региональной и местной нормативно-правовой базы регулирования землепользования и застройки.

1.3. Методы, использованные при разработке Концепции

Традиционная градостроительная технология принятия решений предполагает, что их исходной точкой являются количественные и качественные параметры

будущего состояния города (района, квартала). Особенность методов разработки Концепции правового зонирования состоит в том, что они отталкиваются от сегодняшнего состояния и текущих тенденций. В рамках методологии правового зонирования, эффективность принимаемых решений оценивается их реалистичностью и соответствием реальным интересам. Поскольку Правила - это прежде всего правовой документ, то использование в нем социально неревалентных решений (каковыми неизбежно оказываются решения, ориентированные на достижение нормативно установленного и отдаленного будущего) чревато конфликтами, противостоянием групп населения с городской администрацией, большим количеством судебных разбирательств.

Главным методом анализа является сравнение показателей, характеризующих динамику развития нескольких важнейших секторов городской экономики по различным городам, что позволяет оценить состояние анализируемого города. Выбор городов, привлекаемых для сравнения определяется несколькими факторами. Во-первых, это города схожие по численности населения, размещению и положению в регионе. Во-вторых, подбор городов определялся целевыми задачами анализа, поскольку сравнение использовалось для проверки различных исходных гипотез исследования. Везде, где удается собрать требуемые данные, показатели рассматриваются в динамике, чтобы выявить основные тенденции текущего развития.

Основные данные по городу Нижнему Новгороду предоставлены подразделениями администрации города по специально подготовленным запросам. Большая часть информации по другим городам, выбранным для сравнения, извлекалось из официальных сайтов городов, имеющих открытый доступ.

Топографические планы, схемы отводов участков и другие аналитические схемы выполнены при участии муниципального предприятия при Управлении архитектуры по подготовке исходных данных. Указанные работы выполнены по договору с Исполнителем.

Особо следует отметить работу над картой существующего землепользования, которая сложилась на данный момент на территории города. К сожалению, не получилось конструктивного сотрудничества с земельным комитетом города и Федеральной земельной кадастровой палатой. На запрос Администрации города о предоставлении электронной схемы существующих границ участков и землепользователей поступил отказ, мотивированный отсутствием подготовленного материала и неучастием местного самоуправления в выполнении или финансировании

этих работ. Это был драматический момент, поскольку это, с одной стороны, наиболее сложный и проблематичный в техническом отношении участок работы, а с другой - абсолютно необходимая компонента работы, без которой она принципиально невозможна. В сложившихся условиях было принято решение разрабатывать карту существующего землепользования по данным, подготовленным зональными и районными архитекторами. Каждый из них наносил на карту все текущие изменения в использовании земельных участков, а разработчики переносили эту информацию в стандартный формат электронной карты. В результате работа над картой существующего использования территории делалась несколько дольше, чем планировалось, но теперь город имеет первую полную карту существующего состояния землепользования в электронном виде.

Одновременно велась работа над составлением аналитических схем, необходимых для разработки карты правового зонирования территории города и назначения градостроительных регламентов использования недвижимости.

1.4. Соотношение генерального плана города и правил землепользования и застройки

Соотношение генерального плана города и правил землепользования и застройки – один из самых болезненных вопросов, который зачастую вызывает неадекватную реакцию у ортодоксально настроенных специалистов. Проблема здесь не только в сложности понимания новых рыночных механизмов регламентирования прав собственников недвижимости, но и в нежелании менять десятилетиями наработанные профессиональные приемы, защищающие специалистов от взгляда общественности. Тем не менее, новое федеральное законодательство и рыночная экономика давно поставили точку в этом споре, хотят того или нет поборники методов «советского» градостроительства.

1. Соотношение генерального плана города и правил землепользования и застройки определяется различными целями и функциями этих документов в системе управления городом.

Генеральный план города - это вид градостроительной документации, который устанавливает параметры перспективного состояния города и систему долгосрочных решений в соответствии с архитектурно-строительными и градостроительными

нормативными документами. Генеральный план - секретный документ, предназначенный для использования небольшого круга лиц – специалистов.

Правила землепользования и застройки – это нормативный правовой акт местного самоуправления, действующий в системе правовых документов. Правила предназначены для текущего управления и регулируют права собственников на использование объектов недвижимости. Правила - это открытый публикуемый документ предназначенный для использования городским сообществом, специалистами, инвесторами.

2. Генеральный план Нижнего Новгорода содержит решения для текущего использования, среднесрочной перспективы и для отдаленной реализации - на 20 и более лет. Большинство решений на данный момент не имеет реального ресурсного потенциала. Источники финансирования, сроки поступления ресурсов, даже условия их поиска в генеральном плане не рассматриваются, поскольку это не предусмотрено инструкцией по его разработке. Таким образом, подавляющее большинство формально принятых решений, даже остро необходимых городу, таких как завершение мостового перехода через Оку или прокладка некоторых инженерных сетей, характеризуются полной ресурсной и временной неопределенностью. Администрация города не имеет соответствующих программ для реализации указанных в генеральном плане долгосрочных решений, как по причине все той же ресурсной неопределенности, так и по другим соображениям.

Правовое зонирование, как местный нормативный акт, регламентирующий и регулирующий текущую, повседневную деятельность собственников квартир, гаражей, домов, мелких и крупных предприятий, помещений, частных, муниципальных и государственных, не может опираться на подобные решения и, тем более, переносить их в местный правовой нормативный акт. Это означало бы, что статус полной легитимности придается решениям не имеющим правовой силы, незаконно ущемляющим права нынешних собственников.

Поясним это на простом примере какой-либо перспективной магистрали, запроектированной в генеральном плане на месте сноса большого количества индивидуальных жилых домов с участками. Сейчас их права ничем не ограничены – решения генерального плана не имеют юридической силы в отношении их прав. Они вольны эти дома продавать, надстраивать, изменять их назначение в соответствии с действующими нормативными актами. Любое ограничение их прав в указанном отношении является незаконным, поскольку общественные интересы (прокладка

магистрали) не облечены в соответствующую правовую форму. Для этого местное самоуправление должно принять местный нормативный акт о резервировании указанных территорий с приложением графика и механизма компенсаций нынешним собственникам ликвидации их недвижимости и другого имущества, предусмотреть эти компенсации в городском бюджете и т.д. и т.п. Ничего из указанных действий не делается, поскольку Администрация не может дать гарантий по своим обязательствам и не имеет денег на компенсацию ущерба. Поэтому общественные (муниципальные) интересы остаются декларацией. На деле происходит стихийное, не правовое резервирование этих участков за счет незаконного ущемления прав собственников.

Перенести же эти «псевдорезервные» территории в местный нормативный акт Правила землепользования и застройки означает немедленно подставить под удар Администрацию, поскольку права собственников будут ограничены без компенсации, как того требует Конституция, Гражданский Кодекс, иные законы РФ. Суд немедленно отменит действие Правил со всеми вытекающими в адрес администрации правовыми последствиями. Поэтому перспективные градостроительные решения генерального плана должны быть тщательно отобраны для переноса в правила землепользования и застройки с учетом возможных правовых последствий.

3. В действительности проблема соответствия генерального плана и правового зонирования еще более сложна, поскольку генеральные планы, разрабатываемые с начала 90-х годов, не выполняют в полной мере функций документов территориального планирования. Происходит это из-за отсутствия в них требуемой информации или статистики, незнания разработчиками методов стратегического планирования в условиях рыночной экономики. И тогда (в условиях 90-х годов), и сегодня невозможно точно сказать о планах предприятий, никто не предоставит информацию о перспективах изменения численности или территориальной стратегии предприятия. Поэтому большинство решений в генеральном плане, касающихся собственников участков (особенно крупных), имеют довольно высокую неопределенность. Если решения местного нормативного акта будут препятствовать интересам субъектов (физических и юридических лиц, они вызовут очередной конфликт или дополнительную конфронтацию). Правое зонирование должно принять те решения генерального плана, которые совпадают с ближайшими тенденциями развития сообщества, должны быть выгодными конкретным субъектам. Тогда появляется надежда, что собственников можно будет подвигнуть на конструктивные действия, необходимые и выгодные городскому сообществу.

Вышесказанное не снижает правомочности большинства конкретных решений Генерального плана, которые должны выполняться, но требуют особого «промежуточного» действия по переносу их в правила землепользования и застройки. По этим же причинам иногда возникает необходимость принимать дополнительные решения, не содержащиеся в генеральном плане, при условии, что они не противоречат его логике и отвечают интересам местного сообщества и конкретных правообладателей недвижимости.

2. ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ В НИЖНЕМ НОВГОРОДЕ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

2.1. Стратегия, тенденции, проблемные ситуации и предложения по развитию структуры Нижнего Новгорода

2.1.1. Стратегия развития Нижнего Новгорода

2.1.1.1. Стратегическое планирование – посредник между генеральным планом и правилами землепользования и застройки

Переход от генерального плана города к правилам землепользования и застройки предлагается осуществить на основе выявления основных тенденций развития экономики города, связанных с вопросами землепользования и территориального планирования. Правильный методический ход в данном случае – это опора на целостную управленческую стратегию города, учитывающую действующие тенденции и выстраивающую на их основе долгосрочные цели развития и пути их реализации. К сожалению, такой готовой стратегии в Нижнем Новгороде нет, хотя имеется довольно много долгосрочных программ и предложений по отдельным направлениям. Для того, чтобы пояснить это утверждение, необходимо предъявить, как понимается нами стратегия развития города.

Опираясь на опыт аналогичных работ, выполненных в России, Европе, США, под стратегией городского развития предлагается понимать единство конкретных целей и действий по их реализации, отобранных и сконструированных в интересах городского сообщества. Эта формулировка предполагает несколько существенных

моментов.

Во-первых, стратегические цели и действия могут быть уже кем-то сформулированы, а могут быть еще никем не предъявлены (выявлены), не иметь какого-либо субъекта, но быть потенциально важными для города и сообщества. Это требует для построения стратегии аналитической, исследовательской работы как одного из механизмов выявления и предъявления скрытого потенциала и нахождения субъектов, необходимых для его развития.

Во-вторых, интересы городского сообщества формируются в результате взаимодействия и достижения компромисса различных групп и субъектов, со своими интересами, целями и ресурсами. Это положение определяет главным направлением формирования стратегии городского развития осуществление постоянных контактов между различными субъектами развития и нахождение конкретных компромиссов между ними. Тогда, в конечном счете, планы и программы отдельных групп и субъектов перерастают в стратегию городского сообщества.

В-третьих, одним из элементов построение стратегии должен стать стратегический выбор в отношении имеющихся ресурсов, целей и действий (программ, планов, мероприятий). Определение того кто, как и почему должен делать этот выбор является ключевым моментом разработки стратегии. Например, было бы неправильно считать, что стратегический выбор есть прерогатива только органов власти (местного самоуправления). Стратегия будет эффективной, когда такой выбор будет сделан каждым из субъектов в отношении имеющихся у них ресурсов. Поэтому выработка технологии осуществления стратегического выбора для условий конкретного города становится еще одним важнейшим моментом формирования стратегии.

Очевидно, что такой работы в Нижнем Новгороде еще не делали и, соответственно, такого стратегического документа пока нет, однако несколько важных «стратегических точек» как оснований для ее формирования уже существуют. Для того, чтобы преодолеть эту трудность мы инициировали и провели семинар, посвященный вопросам стратегии развития Нижнего Новгорода. Семинар проводился в формате «круглого стола» под эгидой «Коллегия при полномочном представителе Президента в Приволжском федеральном округе по вопросам развития Нижнего Новгорода как центра (столицы) Приволжского округа» 27 февраля 2004 г в здании Администрации города. В работе семинара приняли участие более 60 человек, включая депутатов, представителей администраций полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе, области, города, предпринимателей, производства,

ученных, риэлторов, представителей общественных организаций, деятелей культуры и искусства. На семинаре выступили Глава администрации г. Нижнего Новгорода В.Е. Булавинов, главный федеральный инспектор по Нижегородской области В.И Лимаренко, заместитель главы администрации, директор департамента экономики, промышленности и планирования Нижнего Новгорода В.Е. Агафонов, директор департамента архитектуры и градостроительства Нижегородской области М.А. Кузнецов, начальник главного управления архитектуры и градостроительства Администрации Нижнего Новгорода О.В. Рыбин и многие другие.

Анализ выступлений участков семинара, проведенной дискуссии (см. Приложение 5.5 - «Стенограмма «круглого стола» на тему «Стратегия развития г. Нижнего Новгорода как столицы Приволжского округа») и публикаций на эту тему (в частности, два выпуска газеты «Программа развития города») позволил выявить несколько «линий стратегических интересов», которые могут быть приняты в качестве отправной точки для формирования стратегии развития в города.

2.1.1.2. Развитие Нижнего Новгорода как столицы Приволжского федерального округа

Программа развития Нижнего Новгорода как столицы Приволжского федерального округа инициирована Полномочным представителем Президента РФ С.В. Кириенко. Сегодня это одна из эффективно действующих, продуманных и активно реализуемых программ, имеющая конкретные результаты. Вокруг этой программы идут дискуссии типа: «о какой столице идет речь», «может ли быть Нижний Новгород столицей Приволжского региона в связи с конкуренцией других региональных столиц» и что считать «столичностью» вообще. На наш взгляд, эти высказывания указывают только на то, что эту программу следует продолжать развивать не только практически, но и концептуально, одновременно продолжая начатую (и очень хорошую) работу по информированию общественности.

На наш взгляд, суть этой инициативы заключается в наращивании в городе элементов «столичности». Нижний Новгород был и будет крупнейшей региональной столицей и в качестве таковой он уже содержит некоторые столичные функции. Однако результаты анализа показывают, что элементов столичности в городе было недостаточно. Программа, инициированная С.В. Кириенко, призвана придать ускоренное развитие именно этим свойствам городского организма, по сравнению с

другими компонентами общественной, политической и экономической структуры города. Одновременно, эта программа показывает, какие конкретные выгоды получают жители, предприниматели, другие группы в результате наращивания столичного потенциала. В связи с этим не столь важно определить какого уровня будет эта столица – региона или округа, более интересно закрепить ту идею, что наращивание столичных свойств есть главная, а возможно и первоочередная задача. Именно такую постановку проблемы мы понимаем как стратегическую и считаем, что в этом качестве она заслуживает всемерной поддержки и развития.

Исследования городов позволяют сегодня сформулировать некоторые основные признаки «столичности».

1. Инновационная способность города – возможность продуцировать инновации – порождать внутри города новые образцы и технологии и передавать, транслировать их на достаточно большую территорию (региона, области) новые образцы культуры, поведения, технологии и т.д. Столичность проявляется в распространении влияния на определенную территорию. Чем выше качество столичности, тем больше ареал влияния столичного города. Столица государства имеет максимально большой ареал, но он не отменяет влияния региональной столицы. Важно, что находятся другие города и места, готовые равняться на центр региона, заимствуя оттуда ряд инноваций. Причем одинаково важны оба компонента инновационной деятельности - продуцирование (создание, порождение) и передача (транслирование).

Очевидно, что наращивая потенциал «столичности», город расширяет и укрепляет ареал своего влияния, тем самым формируя и усиливая свой рыночный ареал и наращивая доходы. Поэтому за качество столичности идет конкуренция между городами и поэтому столь важна эта стратегия для Нижнего Новгорода.

2. Повышенная привлекательность города для привлечения различных потоков – финансовых, инвестиций, информации, туристов. Привлекательность связана со многими факторами, но важно отметить два положения.

Во-первых, привлекательность современного города сама по себе не повышается, скорее наоборот. Энтропийные процессы в крупнейшем городе – «миллионике» сами по себе только ухудшают состояние городской среды. Повышение привлекательности – это постоянное действие, включая рекламу и маркетинг города на внешних рынках (из позитивных примеров в мировой практике следует обратить внимание прежде всего на промышленный город в Испании – Бильбао, а в отечественной – на Санкт-Петербург).

Во-вторых, привлекательность всегда опирается на уникальные свойства, черты города, причем во всех сферах. Многое в Нижнем Новгороде уже есть – это и история, и памятники архитектуры, и высоко котирующаяся современная архитектура и архитекторы. Одновременно это и место дислокации полномочного представителя Президента РФ, что создает дополнительную привлекательность как близость властного ресурса. К сожалению, много в городе еще не хватает, необходима работа по уникализации инвестиционного климата, среды бизнеса и т.п.

3. Выполнение функций финансовых центров и центров предоставления «интеллектуальных» услуг в сферах консалтинга, рекламы, бухучета, проектирования, юридических услуг. Представляется, что это наиболее уязвимое место сегодняшнего Нижнего Новгорода. В городе есть отдельные высококлассные специалисты и фирмы, но речь идет о массовом характере этой сферы, т.е. многократного увеличения числа занятых в этих сферах, многократного увеличения финансовых потоков и т.п.

Таким образом, правовое зонирование должно в целом работать на стратегию наращивания столичности по всем вышеперечисленным признакам.

2.1.1.3. Повышение инвестиционной привлекательности Нижнего Новгорода

Повышение инвестиционной привлекательности Нижнего Новгорода как стратегическое направление развития инициировано Главой администрации города В.Е.Булавиновым и активно реализуется всеми департаментами городской администрации. Идеологическим центром этого направления является департамент экономики, промышленности и планирования, возглавляемый В.Е. Агафоновым при поддержке главного управления архитектуры и градостроительства, департамента управления муниципальным имуществом и департамента правовой работы. В этом направлении достигнуты впечатляющие конкретные результаты, приведенные в выступлениях В.Е. Булавинова, В.Е. Агафоновым и развернутые в другом программном выступлении В.Е. Булавинова на заседании «Коллегия при полномочном представителе Президента в Приволжском федеральном округе по вопросам развития Нижнего Новгорода как центра (столицы) Приволжского округа» 4 марта 2004 года.

Представляется важным, что эта стратегическая линия хорошо сопрягается с вышеуказанной стратегией наращивания «столичности». Именно столицы имеют наибольший объем прямых инвестиций, концентрируют финансовые потоки, привлекают инвесторов возможностью получения высоких прибылей.

Администрация города движется в направлении повышения инвестиционной привлекательности и весьма активно. Свидетельством этому является разработка правил землепользования и застройки, проведение инвестиционных конкурсов, снижение уровня административного «трения». Администрация предлагает сейчас три главных направления действия по улучшению инвестиционного климата:

- поддержание стабильной политической обстановки, равновесия трех уровней власти – Полномочного представителя, областной и городской;
- реструктуризация долгов города совместно с областью, чтобы повысить степень доверия кредиторов к городским властям и бизнесу;
- формирование справедливого рейтинга Нижнего Новгорода по инвестиционной привлекательности.

Возможность выиграть в жесткой конкурентной борьбе городов и регионов за прямые инвестиции, и тем самым обеспечить повышение доходности территории, требует одновременных усилий по маркетингу города и созданию благоприятного инвестиционного климата, удовлетворяющего интересы инвесторов. В частности, повышение инвестиционной привлекательности предполагает передачу прав на земельные участки на ранних стадиях инвестиционного проекта, регистрацию незавершенного строительства как объекта недвижимости, развитие вторичного рынка прав аренды, повышение прозрачности административных процедур, строгое и эффективное регулирование механизма предоставления различных льгот инвесторам. Важным ресурсом увеличения прямых инвестиций может стать четкая программа поддержки в городе инвесторов в зависимости от сферы инвестирования, объема инвестиций и других условий.

2.1.1.4. Дополнительные возможности построения стратегии развития Нижнего Новгорода

Кроме вышеназванных позиций, отчетливо артикулированных стратегических направлений развития Нижнего Новгорода больше выявить не удалось. Однако целый ряд важнейших проблем и вопросов, связанных со стратегией развития, прозвучал как на семинаре, так и за его пределами. Представляется необходимым их зафиксировать как «полуфабрикаты» для дальнейшего обсуждения и учета в разработке правил землепользования и застройки.

1. Открытость деятельности Администрации и прозрачность информации о

предоставлении прав на земельные участки.

Это один из самых чувствительных вопросов, «яблоко» бесконечных раздоров в отношениях между бизнес–сообществом и администрацией. Представители руководства Администрации указывают, что «открытость в принятии решений» сейчас вполне достигнута (есть сайт в Интернете, регулярно проводятся встречи), представители бизнеса считают, что этого абсолютно недостаточно. Как всегда, чувствуется наличие взаимных претензий, старых обид. Особенно остро открытость деятельности администрации обсуждается в контексте предоставления прав аренды земельных участков, проведения конкурсов и т.п.

Для нас важно, что для всего сообщество этот вопрос является очень важным и требует правильного «технологичного» разрешения в местном нормативном акте.

2. Точки роста городской экономики.

Другое направление в обсуждении стратегии - точки роста городской экономики на основе уже сложившихся фирм, предприятий, деятельности. Примерами таких точек роста были названы Нижегородский научный онкологический центр, (лидеры в биомедицинских приложениях фундаментальных физических исследований), Завод «Рида» (российские бронеавтомобили – вырос на «пустом болоте» за последние 10 лет), коферазвесочная фабрика «Гранд» (одна из лучших в России).

Представляется, что это одно из самых перспективных направлений разработки стратегий – поиск, селекция по значимости, поддержка и «раскрутка» прибыльных, высокотехнологичных проектов, формирование на их основе точек роста городской экономики, - направлений, объединяющих несколько проектов или базирующихся на мощном проекте, сомасштабном экономике города.

3. Основа экономического развития города строится в равной степени на трех «китах»:

- машиностроительный комплекс города (на его долю приходится 40% объема производства);
- современная рыночная деятельность по всем иным направлениям;
- научный инновационный потенциал.

4. Основные стратегические проблемы, препятствующие развитию города.

В завершение этого раздела приведем несколько характерных высказываний, прозвучавших на семинаре. Таким образом были озвучены две важные проблемы, несомненно известные администрации и, которые должны быть учтены при разработке плановых и регуляционных документов.

1. Городская среда и среда бизнеса недостаточно привлекательны для внешнего капитала и людей: *«Люди и деньги перемещаются из одного места в другое, но в Нижний Новгород люди не едут, и капитал особо не идет. Значит, здесь какая-то среда, которая не является привлекательной».*

2. Экологические проблемы города: *«Об экологии вообще слова не прозвучало, а ведь наш город грязный, особенно нижняя часть. Практически, в большей части Канавинского, Автозаводского и Сормовского районов нельзя людям жить».*

2.1.2. Основные тенденции развития города

По результатам работы на семинаре, посвященном вопросу стратегии городского развития, были выделены несколько основных тенденций, важных для введения правового зонирования, анализ которых представлен в данном разделе.

2.1.2.1. Тенденции формирования доходной части городского бюджета

На сегодняшний день бюджет города и инвестиционные возможности местного самоуправления (например, для развития инженерных сетей и магистралей, инженерной подготовки территории, освобождения участков от прав третьих лиц) ограничены.

Вообще-то указанный тезис можно было бы не расшифровывать, но нам важно показать насколько бюджет города недостаточен. Для этого сравним между собой доходные части бюджетов Нижнего Новгорода и нескольких других городов.

Таблица 1

Динамика изменения доходной части бюджета Нижнего Новгорода

Долларов на 1 человека

Статьи бюджета	Годы				
	1999 г	2000 г	2001 г	2002 г	2003 г
Налоговые поступления, всего	77,30	73,38	86,60	103,15	135,01
Налоги на прибыль	7,36	6,60	21,23	11,05	30,60
Налог на доходы физических лиц	19,66	17,22	31,14	59,99	69,24
Налог на добавленную стоимость	14,83	9,24	0,00	0,00	0,00
Налоги на имущество	9,49	9,46	10,09	13,06	13,19
Земельный налог	1,53	1,11	1,98	1,45	4,12
Налоги на товары и услуги, лиценз. и другие сборы (без НДС)	3,99	6,95	8,15	6,67	6,67
Налоги на совокупный доход	3,23	5,36	8,27	8,97	7,78
Прочие налоги, пошлины и сборы	17,03	17,28	5,36	1,46	1,65

Платежи за пользование природ ресурсами (без земел налога).	0,17	0,16	0,38	0,51	1,77
Неналоговые поступления, всего	4,33	5,49	6,64	9,35	14,93
Доходы от продажи земли и материальных активов	0,02	0,03	0,26	0,11	0,00
Арендная плата за земли городов	1,03	1,52	1,89	3,20	6,41
Доходы от сдачи в аренду муниц имущества	1,71	2,40	2,95	4,07	6,16
Прочие неналоговые доходы от платежей, сборов, штрафных санкций	1,53	1,52	1,68	1,90	2,15
Итого налоговые и неналоговые доходы	81,62	78,87	93,24	112,50	149,94
Безвозмездные перечисления	5,16	0,56	5,34	6,63	6,73
Дотации (субвенции, трансферты и др.) из вышестоящего бюджета					
Взаимные расчеты					
Привлеченные средства (ссуды, кредиты, ценные бумаги)					
Доходы целевых бюджетных фондов	0,00	3,68	2,26	0,87	0,00
Всего доходов бюджета	86,79	83,11	100,84	120,00	156,67

Так, в 2000 году доходная часть бюджета по восьми городам примерно одной величины составляла в среднем 105 долларов на 1 жителя. Нижний Новгород находился в середине ряда этих восьми городов с величиной ниже средней – 83 доллара на 1 жителя. К 2003 году ситуация в Нижнем Новгороде изменилась – доходная часть бюджета выросла вдвое – до 157 долларов на 1 человека. Однако отставание от других городов сохранилось примерно на том же уровне. Это указывает на весьма низкий уровень бюджетной обеспеченности, при котором инвестирование в освоение участков и территорий скоре всего будет идти низкими темпами.

Таблица 2.

Сравнение доходных частей бюджетов городов

Долларов на 1 человека

Города	1997	2000	2001	2002	2003-план
Омск	340,2	51,5			
Самара	297,4	79,4			
Рязань	228,0	80,1			
Хабаровск		113,3			
Челябинск		117,6			
Кемерово		151,7			
Пермь		167,0		185,4	
Нижний Новгород		83,1	100,8	120,0	156, 7
Казань	394,1	189,4		264,9	
Санкт-Петербург	352,0		375,0	434,9	522,3
Москва	826,4	680,0	746,6	884,9	1064,7

С точки зрения принципов территориального регулирования застройки и землепользования, рассматриваемых в данной Концепции, важно подчеркнуть, что поступления в бюджет довольно сильно диверсифицированы. Анализ налоговых поступлений показывает, что первая «тридцатка» предприятий, выделенная по вкладам в городской бюджет (не путать с общим размером налоговых платежей) состоит на две трети из промышленных предприятий и на одну треть из предприятий и фирм другой направленности. Еще более важно, что крупная промышленность также особо не выделяется по признаку вклада в бюджет города. Так, из двух главных доноров городского бюджета, один - промышленный гигант ГАЗ (14% городского бюджета), а второй - транспортный гигант - Горьковская железная дорога (4% городского бюджета). Вклад каждого из остальных субъектов налогообложения не превышает 1%.

Таблица 3.

Вклад первой «Тридцатки» предприятий в бюджет города Нижний Новгород

Показатели	Объем продукции в год (млн. руб.)	Численность работающих (человек)	Налоговые платежи во все уровни бюджетов	Налоги в городской бюджет	Доля налогов, от всех налоговых поступлений, %
Налоговые доходы, всего				**4396,5**	**100,0%**
Первая «Тридцатка» В том числе:	38735	157850	10550,1	**1347,6**	**30,7%**
Вклад первого предприятия	15500	83200	3378,6	**606,1**	**13,8%**
Вклад второго предприятия			1252,2	**178,3**	**4,1%**
Вклад остальных 28 предприятий из 30	23235,0	74650,0	5919,3	**563,2**	**12,8%**

Бюджетные возможности города ограничены в большей степени не по вине недостаточных усилий Администрации города или «антипатриотической» политике крупных и мелких предприятий, а вследствие действующего в стране бюджетного законодательства. Налоговый и бюджетный кодексы регламентируют распределение налоговых и иных поступлений таким образом, что большая часть того, что формируется в городе передается в государственные (федеральный и субъекта Федерации) бюджеты. Доля того, что остается в городе, относительно всех собранных поступлений, по крупным городам России колеблется от 10 до 20%. Не исключение в этом ряду и Нижний Новгород.

При этом, ближайшие тенденции в этом отношении не радужные, - городской

бюджет еще более сократится в связи с предстоящей сейчас реформой местного самоуправления как следствие перераспределения бюджетных полномочий. Таким образом, ограниченность бюджетных возможностей для прямого финансирования развития города (инфраструктуры, освоения участков для строительства) является существенным фактором с точки зрения построения концепции правового зонирования в городе.

2.1.2.2. Основные тенденции структурного развития экономики Нижнего Новгорода

В ходе обсуждения стратегии города большинство участников семинара сошлось во мнении, что Нижний Новгород сегодня - это промышленный город с доминированием машиностроения. При этом, часть участников семинара считала, что в будущем город должен сохранять эту направленность как главную стратегию экономического развития. Очевидно, что под этим кроется не высказываемое, но держащееся в уме представление, что промышленность, в этом случае, должна получать преимущественную поддержку Администрации. С таким взглядом трудно не согласиться, когда рассматривается сегодняшнее состояние дел. Однако, утверждение о лидирующем месте промышленности и, точнее, машиностроительного комплекса, в стратегии развития города должно быть дополнено несколькими важными уточнениями.

Прежде всего, отметим, что Нижний Новгород является безусловным лидером по объемам продукции, произведенной в городе в отраслях материального и нематериального производства, что следует из сравнения этого показателя по разным городам.

Таблица 4

Сравнение объема продукции, произведенной в городах в 2002 году

Показатели	Москва	Санкт-Петербург	Нижний Новгород	Казань	Самара
Количество населения, тыс. чел	8533	4595,6	1 343,3	1100	1 141,8
Объем продукции (работ, услуг) без НДС и акцизов в отраслях материального и нематериального производства - в действующих ценах, млрд. руб.	346,7	299,2	127,3	77,4	71,7
Объем продукции на одного жителя, тыс. руб. на 1 чел	40,6	40,6 65,1	94,7	70,4	62,8 70,4

62,8

Так, объем продукции произведенный в Нижнем Новгороде в 2002 году, «взвешенный» на население города, составляет 95 тыс. рублей на 1 человека. Это в 2,3 раза больше чем в Москве, в 1,5 раза больше, чем в Петербурге и Самаре и в 1, 3 раза больше, чем в Казани. Большая часть совокупного продукта создается в сфере материального производства – 92%, и, конкретно, в отраслях промышленности – 51%, транспорта – 22%, торговли и питания – 5%, строительства - 4,3%, связи - 3,8%. В сфере нематериального производства создается 8% совокупного продукта, произведенного в городе.

Таблица 5

Объем продукции, произведенный в Нижнем Новгороде по отраслям экономики

Показатели	Единица измерения	2000 год	2001 год	2002 год	прогноз на 2003 год
Объем продукции (работ, услуг) без НДС и акцизов в отраслях материального и не материального производства - всего в действующих ценах	*млн.руб*	88 118,4	113 518,2	127 268,2	139 882,1
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	103,2	103,4	104,5	109,8
в том числе					
в сфере материального производства	*млн.руб*	80 955,0	103 141,7	116 108,4	128 499,2
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*		118,3	105,8	103,8
в сфере нематериального производства*	*млн.руб*	7 163,4	10 376,5	11 159,8	11 382,9
темп роста в сопоставимых ценах		103,5	132,2	101,4	102,0
Промышленность	*млн.руб*	54 274,7	59 214,1	65 386,2	71 907,2
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	103,9	94,3	103,7	103,7
Строительство	*млн.руб*	3 976,5	5 226,3	5 706,5	6 077,4
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	93,8	101,1	101,0	100,0
Транспорт	*млн.руб*	15 494,9	24 109,0	27 765,0	30 987,1
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	102,0	121,4	103,7	101,0
Связь	*млн.руб*	2 025,7	4 350,5	4 836,8	5 278,9
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	111,4	181,5	102,0	102,0
торговля и общепит	*млн.руб*	3 392,3	5 343,8	6 284,3	6 981,8
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	104,4	112,1	105,0	101,0
информационно-вычислительное обслуживание	*млн.руб*	163,0	172,8	183,2	190,5

темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	111,9		101,5	101,0
прочие виды деятельности сферы материального производства	*млн.руб*	3628,5	3 313,2	4 393,4	5 457,9
темп роста в сопоставимых ценах	*в % к пред. году*	93,2	90,0	102,8	101,0

С точки зрения выявления тенденций развития экономики, важна динамика структуры совокупного продукта. Для этого были рассчитаны темпы роста показателей, как отношение их разницы за 2003 и 2000 годы к показателю 2000 года. Ниже представлены результаты этого анализа.

Таблица 6

Объем продукции (работ, услуг) в отраслях материального и нематериального производства – всего, в том числе:	58,7%
- в сфере материального производства	58,7%
- в сфере нематериального производства	58,9%
- промышленность	32,5%
- связь	160,6%
- торговля и общепит	105,8%
- транспорт	100,0%
- снабжение и сбыт	67,9%
- прочие виды деятельности сферы материального производства	58,9%
- строительство	52,8%
- заготовки	17,8%
- информационно-вычислительное обслуживание	16,9%

Рост объема продукции за 4 года, произведенной в экономике города в целом, а также в каждой из сфер материального и нематериального производства, был близким - на уровне 59 %. Однако рост в промышленности был в 1, 8 раза ниже этих средних цифр – 32,5%. Наиболее же динамично росли связь, - на 160%, торговля, - на 105% и транспорт (прежде всего, трубопроводный) – на 100 %. Таким образом, в экономике города наметилась важная тенденция, которая уже давно (не менее 30 – 40 лет) прослеживается во всех западных городах с рыночной экономикой – наиболее важное значение для города приобретают иные, нежели промышленность, сектора деятельности – транспорт, связь, биотехнологии, строительство, финансы, консалтинг и информационное обслуживание.

Еще одной важной характеристикой экономики города является структура занятости. Сравнение с другими городами проясняет еще одну особенность Нижнего Новгорода (табл. 7)

Таблица 7

Сравнение структуры занятости по отраслям по городам

	Москва	**Петербург**	**Казань**	**Нижний Новгород**	**Нягань**	**Среднее по городам ХМАО – ЯНАО**
Материальное производство, в том числе:	**37,1**	**41,6**	**45,6**	**50,6**	**58,90**	**66,0**
Промышленность	13,3	20	29,1	36,1	33,0	43,0
Строительство	15,4	11,8	6,3	6,8	16,5	12,6
Транспорт и связь	8	9,1	9,6	7,2	8,1	10,1
Сельское и лесное хозяйство	0,4	0,7	0,55	0,51	1,3	0,3
Оптовая и розничная торговля, снабжение, общественное питание	**18,9**	**22,6**	**11,7**	**12,1**	**12,1**	**5,8**
Нематериальное производство, в том числе:	**33,9**	**32,4**	**40,3**	**34,1**	**23,2**	**26,4**
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	4,9	5,4	5,4	6,8	7,4	8,2
Социальный блок: (здраво-охранение, физкультура и социальное обеспечение, образование, культура)	14,8	14,9	23,2	16,5	13,1	15,5
Наука и научное обслуживание	7,7	5,5	3,9	5,1	0,0	0,3
Финансы, кредитование, страхование и пенсионное обслуживание	2,7	2,6	2,5	2,3	0,0	0,8
Аппарат органов управления	3,8	4	5,3	3,4	2,7	1,6
Другие	**10,1**	**3,4**	**2,4**	**3,2**	**5,8**	**1,8**
Всего	100	100	100	100	100	100

Доля занятых в промышленности Нижнего Новгорода очень высока – 36% от всех занятых. Причем эта доля сократилась в 2001 года значительно (с 39,5% до 36,8%), но затем практически не менялась. В столичных городах она существенно ниже. В Москве доля занятых в промышленном производстве составляет 13,3%, а в Петербурге - 20,2%.

Для сравнения в таблицу включены данные по структуре занятости заведомо нестоличных, промышленных городов Ханты-Мансийского и Ямало-ненецкого округов. В среднем, по этим северным малым и средним городам, она достигает

максимальной величины в 43%. Даже в Нягани (60 тыс. чел.), городе, возникшем при добывающем нефтяном гиганте (ТНК), занятость в промышленности ниже, чем в Нижнем Новгороде – «всего» 33%.

Структура занятости Нижнего Новгорода больше напоминает рабочие «города – поселки» при крупных промышленных или добывающих предприятиях. По сравнению с Нижним Новгородом в столичных городах (в том числе и региональных столицах) существенно более низкая доля занятых в промышленности связана с более высокой (почти в два раза) долей занятых в торговле и в полтора раза - в строительстве. Особенно заметна низкая доля занятых в других сферах деятельности (в том числе, в науке и научном обслуживании), как правило, включающих современные рыночные услуги. Это тем более важно, что образовательный потенциал занятых очень высок, выше средних показателей по российским городам. Однако этот потенциал практически не используется для развития современных рыночных услуг в высокотехнологичных отраслях и сферах деятельности.

В Нижнем Новгороде сложилась стандартная для российских городов структура предприятий по формам собственности. Среднее количество юридических лиц и частных предприятий, в расчете на 1 жителя, очень близко к значениям, имеющим место в Нижнем Новгороде. Исключение составляет высокий показатель количества предпринимателей без образования юридического лица. В Нижнем Новгороде он составляет 91, 4 единицы в расчете на 1 жителя, тогда как в среднем по городам России всего 33 единицы в расчете на 1 жителя города. Это свидетельствует о традиционной для города высокой предпринимательской активности.

Таблица 8

Сравнение по городам количества зарегистрированных юридических лиц

Города -1999 год	Население города, тыс. чел	Предприниматели без образования юридического лица		Зарегистрированные юридические лица		Частные пред-приятия (ООО, ТОО, ИЧП, АО, др.)		Государственные и муниципальные предприятия, общественные организации	
		Всего, шт.	На 1000 жит., шт.	Всего, шт.	На 1000 жит., шт.	Всего, шт.	На 1000 жит., шт.	Всего, шт.	На 1000 жит., шт.
Нижневартовск	239,3	8066	33,7	7592	31,7	7316	30,6	276	1,2
Петрозаводск	282,2	14731	52,2	6903	24,5	6668	23,6	235	0,8
Вологда	307,3	20910	68,1	6268	20,4	4388	14,3	1880	6,1
Тюмень	556,7	29491	53	19964	35,9	18802	33,8	832	1,5
Казань	1090,1	22628	20,8	10468	9,6	9524	8,7	944	0,9

Самара	1219,3	4022	3,3	28861	23,7	22999	18,9	1840	1,5
Среднее по городам			**33,0**		**23,1**		**20,5**		**2,0**
Нижний Новгород (2003 г)	1 343,3	122818	**91,4**	30971	**23,1**	26138	**19,5**	4833	**3,6**

Проведенный анализ позволяет сделать следующий вывод. Значительный объем продукции в Нижнем Новгороде формируется преимущественно промышленным производством при чрезмерно высокой доли занятости в этой сфере, «оттягивающей» рабочие места из строительства, торговли, транспорта, связи, других видов деятельности, составляющих суть современного высокотехнологичного города – центра управления, финансов, науки, услуг, культуры и образования. При этом, промышленный комплекс города развивается значительно более низкими темпами (в 1,5 – 2 раза), чем другие сферы.

Существенной характеристикой экономики города также служат доходы и заработная плата населения. В данной работе нет смысла вторгаться в довольно сложные методы и детали расчета этих показателей. Необходимо только подчеркнуть, что характеристика среднедушевых доходов и средней номинальной заработной платы относятся к разному количеству населения. Средняя заработная плата исчисляется для официально работающих людей, по их официально получаемым заработным платам. Таких людей в городе примерно 40% от всего населения Нижнего Новгорода. Среднедушевой доход исчисляется другими методами, учитывая всех людей, живущих в городе. Эти расчеты ведутся по одной методике во всех городах с примерно одинаковыми искажениями и поэтому они могут служить надежными индикаторами для сравнения по городам и менее надежными как реальные количественные показатели для каких-либо расчетов. Этими причинами объясняется то, что в разных городах по-разному складывается соотношение между средней зарплатой и среднедушевыми доходами.

Из сравнения по городам выясняется, что по показателям среднедушевых доходов Нижний Новгород находится в среднем положении, если не учитывать Москву с несвойственным для регионов высоким показателем. Однако по показателю средней заработной платы Нижний Новгород абсолютно «проваливается». Этот показатель самый низкий по сравнению с другими городами, он ниже средней на 23% без учета Москвы и на 28% с учетом Москвы.

Таблица 9

Сопоставление среднедушевых денежных доходов и средней номинальной начисленной заработной платы по городам за 2002 год

	Москва	Санкт-Петербург	Нижний Новгород	Самара	Пермь	Казань	Российская Федерация
Численность населения, тыс. чел	8531	4580,7	1339	1141,8	1007,75	1061	
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	13672	4497	4859	нет данных	6711	4410	3950
Средняя номинальная начисленная заработная плата (руб. в мес.)	6388	5435	3579	4845	5500	4200	4360

Поскольку большинство работающего населения сосредоточенно в промышленном производстве, то можно предположить, что низкие показатели средней начисленной заработной платы прежде всего зависят от заработной платы в этом секторе экономики. Как видно из приведенной ниже таблицы, отрыв зарплаты в этой отрасли очень незначителен (6%) по сравнению со средней по всем отраслям экономики города:

Таблица 10

1	Кредитование и страхование	9839
2	Транспорт и связь	4425
3	Органы управления и общественные объединения	4265
4	Наука и научное обслуживание	4104
5	**Промышленность**	**3879**
6	Другие отрасли	3611
7	Информационно-вычислительное обслуживание	3583
8	Лесное хозяйство	3583
9	Строительство	3388
10	Сельское хозяйство	3167
11	Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	3019
12	Геология и разведка недр	2993
13	Материально техническое снабжение и сбыт	2812
14	ЖКХ, бытовое обслуживание населения	2794
15	Образование	2730
16	Культура и искусство	2474
17	Здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение	2468
18	Торговля и общественное питание	2447
	В среднем по отраслям	**3643**

Таким образом, низкие начисленные затраты в главной отрасли экономики

города - промышленности, «тянут» вниз средние показатели заработной платы и среднедушевого дохода по городу в целом, по сравнению с другими городами.

Сложность ситуации заключается в том, что крупная промышленность города сегодня не может распоряжаться финансовыми потоками, которые генерируются в производстве. Основные заводы города, кроме авиационного, находятся под контролем различных промышленно-финансовых групп. Последние, как нам было сказано, выводят из предприятий (и, соответственно, города) большую часть прибыли, а производству оставляют необходимые оборотные средства. Таким образом, управляющие субъекты на законных основаниях минимизируют налоговые поступления в городской бюджет. При этом, эти группы не оставляют денег на активную модернизацию производства, в связи с чем, высокотехнологичные продукты, конкурентные на внешних и внутренних рынках появляются очень медленно.

По этому поводу можно сказать только одно - эта стандартная ситуация с промышленностью в рыночной постиндустриальной экономике. Она наблюдается во всем мире. Многочисленные предприятия, включая известнейшие в мире автомобилестроительные заводы, контролируются финансовыми группами, расположенными в других местах и действующими в своих интересах, которые зачастую не совпадают с интересами производства и города. На мой взгляд, это говорит о том, что промышленность в современных политических, экономических и правовых условиях не может оставаться единственным источником финансовой устойчивости и развития экономики города. К счастью, налоговые поступления в Нижнем Новгороде, как это было показано выше, довольно хорошо диверсифицированы и не столь сильно зависят от конкретных предприятий. Еще одним следствием из указанной ситуации, несомненно известным городской администрации, является необходимость для таких случаев особой политики в отношении основных доноров городского бюджета и, отдельно, взаимодействия с собственниками главных производств, расположенных на территории города. Эти вопросы выходят за границы, рассматриваемой темы, хотя следует отметить, что технологии такого взаимодействия известны, как и то, что простых рецептов в таком сложном деле не бывает.

2.1.2.3. Инвестиции в основной капитал

По показателям объемов инвестирования в основной капитал, Нижний Новгород, до последнего времени находился в невыгодном положении по сравнению с другими городами, как по абсолютным, так и по приведенным на одного жителя показателям (табл. 11). Кроме того, объем инвестиций растет невысокими темпами, следуя преимущественно инфляционному росту.

Таблица 11

Сравнение инвестиций в основной капитал (капитальные вложения) по городам

Город	Год	Население, тыс. чел.	Инвестиции, млрд. руб.	Инвестиции, тыс. руб. на 1 жителя
Москва	2000	8619,4	212,9	24,7
Санкт-Петербург	2002	4611,9	63,5	11,1
Нижний Новгород	2002	1343,3	9,4	6,5
Самара	2001	1152,9	11,1	9,6
Казань	2002	1100,0	24,8	19,2
Пермь	2002	1008,3	16,3	16,2

Таблица 12

Динамика роста инвестиций в основной капитал в Нижнем Новгороде

Показатели	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год, прогноз
Инвестиции в основной капитал - всего, в действующих ценах каждого года, млрд. руб.	6,7	8,7	9,4	9,6
Изменение инвестиций в сопоставимых ценах, % к предыдущему году	93,8	107,1	100,0	100,0
Рост инвестиций за 4 года				6,6%
Из общего объема инвестиций - инвестиций за счет:				
Собственные средства предприятий и населения		64,3%	64,3%	66,3%
Бюджеты всех уровней		18,4%	18,4%	17,4%
Прочие источники		17,3%	17,3%	16,3%

Ситуация усугубляется тем, что доля бюджетных инвестиций в основной капитал также незначительна по сравнению с другими городами. Так, в Санкт-Петербург внешние инвестиции примерно равны собственным инвестициям предприятий и населения, доля же бюджета близка к четвертой части всех инвестиций.

Казань использует в этом вопросе преимущества своего положения национальной столицы – половину объема инвестиций дает республиканский (преимущественно) и федеральный бюджет, 30% инвестиций осуществляется за счет средств предприятий и населения и 16, 5% формируется из привлеченных внешних источников. Пермь имеет менее впечатляющие показатели – более половины инвестируется из собственных средств и только 26% - внешних инвестиций. К сожалению, хуже всего в этом ряду выглядит Нижний Новгород – доминирующая часть инвестиций (66 %) – собственные вложения предприятий и населения и небольшая часть распределена поровну между внешними источниками и бюджетами – 16 – 17%.

Таблица 13

Сравнение по городам источников инвестирования

Показатели	Санкт-Петербург	Нижний Новгород	Казань	Пермь
Инвестиции в основной капитал, из них, за счет:	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Собственных средств предприятий и населения, %	**39,0**	**66,3**	**29,9**	**52,0**
Бюджетов всех уровней, %	**23,5**	**17,4**	**53,6**	**22**
Прочих источников, %	**37,5**	**16,3**	**16,5**	**26**

Еще одна важная характеристика ситуации - направленность инвестиций. В Нижнем Новгороде они направлены преимущественно в производственную сферу (67%), тогда как в столичных городах пропорция ровно обратная. В Москве – 80% и в Санкт-Петербурге 60 % средств инвестируется в непроизводственную сферу.

Таблица 14

Сравнение по городам направления инвестирования

Показатели	Россия	Москва	Санкт - Петербург	Нижний Новгород
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб., процентов. В том числе, инвестиции:	1599,5 100,0	212,9 100,0	51,0 100,0	8,7 100,0
в производственную сферу, %	**41,9%**	**10,5%**	**29,3%**	**67,6%**
в непроизводственную сферу, %	**46,2%**	**83,3%**	**60,7%**	**32,4%**

Проведенный анализ позволяет утверждать, что еще в 2002 году Нижний Новгород, несмотря на все заверения участников семинара, оставался мало привлекательным местом для инвесторов. Относительно небольшой объем инвестиций в основном шел от промышленности и местного населения и реинвестируется преимущественно в производство и строительство. Таким образом, несмотря на видимый глазами подъем строительства, экономика в структурном отношении изменилась незначительно. Можно предположить, что капитальные вложения шли в основном на воспроизводство промышленности и жилищное строительство.

За последние два года, благодаря усилиям администрациям города, полномочного представителя Президента, ситуация начала меняться в лучшую сторону. Выросли показатели абсолютного размера инвестиций и инвестиционного вклада городского бюджета. По данным второго выпуска газеты «Программа развития» («Нижний Новгород – столица Поволжья») объем внешних инвестиций с 0,5 млрд. руб. в 2002 году вырос до 4,5 млрд. в 2003 году. Одновременно на 22% увеличился поток финансирования из федерального бюджета. Однако по сравнению с другими городами, это можно считать только началом, хотя и впечатляющим, новой инвестиционной политики. В связи с этим, улучшение инвестиционного климата, активно предпринимаемое Администрацией, следует считать приоритетной целью городской стратегии. Кроме того, заслугой нынешней Администрации необходимо считать продолжение в этих условиях строительства сетей с использованием схемы возврата вложений через продажу подготовленных участков будущим девелоперам (застройщикам).

Из проведенного анализа можно сделать два дополнительных вывода, важных для рассматриваемой темы. Первый - Администрация города должна весьма жестко и реалистично подходить к оценке своих возможностей в развитии инфраструктуры. Планировать можно только ограниченное количество магистралей, сетей инженерных коммуникаций, которые могут быть реально осуществлены в обозримый 10 – 15 - летний период.

Второй вывод касается необходимости дальнейшего освоения схем партнерства между администрацией и частным бизнесом для развития инженерных коммуникаций и освоения участков для строительства, как основного стратегического пути инфраструктурного развития. Некоторые шаги администрация уже делает в этом направлении, однако набор современных технологий партнерства (PPP – «Public –

Private Partnership») достаточно широк, что оставляет много возможностей для совершенствования.

2.1.2.4. Доходность городской территории

Выше рассматривались доходы городского бюджета в целом. Для Концепции введения правового зонирования важно также проанализировать насколько эффективно используются земельные ресурсы, с точки зрения наполняемости бюджета города. Целью анализа в данном случае является определение желательных изменений в доходности городской земли, на которые должно «работать» правовое зонирование.

Нижний Новгород имеет сложные условия с точки зрения строительства, пространственной организации города и его территориального развития прежде всего из-за ограниченности размеров городской территории в целом.

Таблица 15

Сравнение территорий некоторых крупнейших городов России

	Города	**Население, тыс. чел.**	**Площадь, га**	**Территория города, кв. м. на 1 чел.**
1	Казань	1090,0	31743,0	291,2
2	Санкт-Петербург	4700,0	139936,0	297,7
3	Нижний Новгород	1341,6	41068,0	306,1
4	Самара	1257,2	45900,0	365,1
5	Рязань	533,8	22372,0	419,1
6	Волгоград	1021,7	56500,0	553,0
7	Хабаровск	613,7	38635,0	629,5
8	Уфа	1094,7	75900,0	693,3
В среднем по городам				444,4

Сравнение нескольких крупнейших городов, отобранных случайным образом, расположенных как в одном регионе с Нижним Новгородом, так и в других регионах страны, позволяет оценить размеры территории города. Показатель территориальной обеспеченности в Нижнем Новгороде намного ниже средней по городам. Сейчас на одного жителя города приходится 306 кв. м территории, тогда как средняя по этой выборке городов достигает 445 кв. м, т.е. в полтора раза больше, чем существующая площадь Нижнего Новгорода.

Территория города имеет ряд дополнительных сложностей, хорошо известных специалистам. Несомненно, все города, как с большими размерами территории, так и с небольшими, имеют свои трудности, но в данном случае проблемы топографии местности выглядят чрезвычайно серьезными. К ним относятся:

- Расположение города на «большой воде», что требует дорогостоящего мостового строительства;
- Значительная изрезанность территории города оврагами;
- Большой перепад отметок левобережной и правобережной частей города. Транспортная связь между частями города затруднена из-за отсутствия необходимого количества мостов, но и кроме этого, съезды к мостам требуют дополнительных инженерных работ по подготовке территории и транспортных сооружений.

Из указанных сложностей - относительно небольшие размеры территории города при сложном рельефе, можно сделать несколько выводов. На наш взгляд, одним из них должно стать требование высокой эффективности использования земель и участков, пригодных для эксплуатации, функционирования и строительства, как одной из управленческих стратегий городского развития.

Оценка эффективности использования территории в данной работе произведена по двум направлениям, представленным в следующих подразделах:

- доходность территории, с точки зрения поступлений в городской бюджет от недвижимости;
- отдача территории под промышленным использованием.

2.1.2.5. Оценка доходов бюджета от недвижимости

Динамика доходов бюджета от недвижимости в целом и от земли, в частности, приведена в трех следующих таблицах.

Таблица 16

Доход от недвижимости в бюджете Нижнего Новгорода

долларов на 1 чел.

	1999 г	2000 г	2001 г	2002 г	2003 г прогноз
Всего доходов бюджета	86,79	83,11	100,84	120,00	156,67
Всего доход от недвижимости	13,78	14,52	17,18	21,89	29,88
Доля доходов от недвижимости в бюджете города	**15,9%**	**17,5%**	**17,0%**	**18,2%**	**19,1%**
Налоги на имущество	9,49	9,46	10,09	13,06	13,19
Земельный налог	1,53	1,11	1,98	1,45	4,12
Доходы от продажи земли и материальных активов	0,02	0,03	0,26	0,11	0,00
Арендная плата за земли городов	1,03	1,52	1,89	3,20	6,41
Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества	1,71	2,40	2,95	4,07	6,16

Таблица 16

Темпы изменения доходов от недвижимости в бюджете Нижнего Новгорода

в процентах, по отношению к предыдущему году

: показателей	2000 г	2001 г	2002 г	2003 г прогноз	Средние темпы
Доходы бюджета»	**-4,2%**	**21,3%**	**19,0%**	**30,6%**	**16,7%**
Доход от недвижимости	**5,4%**	**18,3%**	**27,4%**	**36,5%**	**21,9%**
Налоги на имущество	-0,31%	6,66%	29,41%	1,00%	9,2%
Земельный налог	-27,54%	78,75%	-27,00%	184,52%	52,2%
Арендная плата за земли городов	48,02%	24,33%	69,47%	100,27%	60,5%
Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества	40,49%	23,10%	37,82%	51,29%	38,2%

Очень важно, что динамику всех показателей можно охарактеризовать позитивно. Это, несомненно, хороший результат деятельности Администрации города, Департамента экономики и прогнозирования и Комитета по управлению муниципальным имуществом. Управление городской недвижимостью находится в сфере пристального внимания, включая контроль со стороны мэра города и его заместителей. Прежде всего следует отметить постоянное наращивание доходов бюджета в целом и, что особенно важно, повышение доли этих доходов в доходной части городского бюджета. Так, доход от недвижимости в бюджете в среднем увеличивался за каждый год на 21,9%, а бюджет в целом возрастал ежегодно только на 16,7%.

Второй важный момент - это убыстренные темпы роста аренды земельных

участков и земельного налога, по сравнению с арендой нежилого фонда и налогом на имущество (табл. 17).

Таблица 17

Структура доходов от недвижимости в бюджете Нижнего Новгорода

Показатели	1999 г	2000 г	2001 г	2002 г	2003 г прогноз
Всего доход от недвижимости	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
В том числе:					
Налоги на имущество	68,90%	65,16%	58,76%	59,67%	44,15%
Доходы от продажи земли и материальных активов	0,14%	0,22%	1,51%	0,50%	0,00%
Земельный налог	11,11%	7,63%	11,54%	6,61%	13,78%
Арендная плата за земельные участки	7,45%	10,46%	11,00%	14,62%	21,46%
Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества	12,40%	16,52%	17,19%	18,60%	20,61%

Налог на имущество по-прежнему остается основным компонентом в доходах от недвижимости, но темпы его изменения невысоки. По всей видимости это происходит из-за медленного обновления основных фондов в промышленности и недостаточных объемах ввода нежилых дорогостоящих зданий и оборудования, что позволило бы радикально «сдвинуть с места» довольно большую и инертную базу налогообложения налога на имущество. На этом фоне, очень высокими темпами росли поступления от аренды земельных участков (в среднем на 60% в год) и несколько меньше поступления от земельного налога и сдачи в аренду нежилого фонда.

Конечно же наращивание поступлений за счет простого увеличения ставок налога и аренды не вполне правильный путь измерения эффективности, поскольку любое увеличение налогов и платежей одновременно подавляет бизнес. В связи с этим правильной методологией является установление баланса между общественным прессом и предпринимательскими возможностями. Однако в данном случае речь идет о другом – поступления от аренды земельных участков росли быстрее, чем другие показатели за счет не инфляционной раскрутки ставки, а за счет роста количества участков, передаваемых в аренду. Это особенно хорошо видно из сравнения с поступлениями от земельного налога и аренды нежилых помещений. База земельного налога в городе практически не меняется, так же как остаются без изменения объемы сдаваемого в аренду нежилого муниципального фонда. Поэтому рост поступлений в

этих секторах идет преимущественно за счет инфляционного роста ставки, которая используется для расчетов земельного налога и платежей за аренду нежилого фонда.

Сравнение Нижнего Новгорода с другими городами трудно провести в полном объеме из-за отсутствия доступной открытой информации по доходам от недвижимости в других городах. Однако даже небольшое количество данных, которое удалось найти в Интернете, позволяет сказать, что поступления Нижнего Новгорода находятся на уровне, чуть ниже среднего. Это указывает на то, что шаги предпринимаемые администрацией города принесли положительные результаты, в частности, в городе развернута система конкурса на право аренды земельных участков («конкурсный отбор участников»). Вместе с тем, отдача от земли должна быть более высокой, учитывая ограниченность в городе территориальных ресурсов. Источники роста есть и кроются они в изменении подхода к аренде земельных участков. Сейчас в городе передается в аренду как правило только часть участка под зданием, остальная территория остается как бы в муниципальном использовании. На деле предприятия конечно же используют весь земельный участок, а городские власти идут на снижение площади арендуемых участков с целью поддержки местного бизнеса, сокращая их выплаты в городской бюджет. Подробнее этот вопрос рассматривается в частях Концепции, посвященных процедурным вопросам. Здесь же следует отметить, что подобная политика «датирования» бизнеса за счет муниципальных (т.е. принадлежащих в конечном счете всему городскому сообществу) ресурсов недостаточно эффективна. Поступления от аренды должны быть увеличены путем вовлечения в оборот всего фонда участков, сдаваемых в аренду, а поддержку бизнеса следует вести избирательно и, самое главное, иными средствами.

Таблица 18

Сравнение доходности городских земель Москвы, Нижнего Новгорода и Казани в 2002 году

	Москва	**Нижний Новгород**	**Казань**
Количество зарегистрированных земельных участков, находящихся в собственности, аренде и бессрочном пользовании юридических лиц, шт.	Нет данных	8786	11006
Поступления земельного налога и аренды земельных участков в городской бюджет, дол на 1 человека	10,6	4,65	5,28
Доходы от продажи квартир, земли и нематериальных активов, дол на 1 чел.	52,6	0,11	1,81

Однако основная проблема поступлений в городской бюджет от недвижимости связана с низкими показателями налога на имущество. Так в бюджете 2003 года была заложена цифра равная, в пересчете на одного жителя города, 13,2 доллара на 1 чел. Для сравнения, Москва собирает примерно 60 долларов на 1 человека, Петербург – 43, а Казань - 50 долларов на 1 человека. Рамки данной работы - обоснование эффективного вида использования земельных участков и другой недвижимости, не позволяют нам исследовать этот вопрос в полном объеме, поэтому возможны только гипотезы. Предположительно, низкая отдача налога на имущество обусловлена низкой стоимостью основных фондов промышленных предприятий Нижнего Новгорода в связи с их амортизацией и износом. В любом случае, стоимость недвижимости, как главного компонента базы для налогообложения, должна быть в городе значительно повышена. Резервы повышения поступлений в бюджет здесь кроются большие.

Из проведенного анализа следует вывод, что правовое зонирование должно быть направлено на существенное повышение стоимости недвижимости. Это предполагает активное создание в городе территориальных зон с высокодоходными разрешенными видами использования недвижимости, чтобы как можно больше зданий, помещений и земли могли быть вовлечены в рыночный оборот по более высокой цене.

Таблица 19

Сравнение доходов от недвижимости в городских бюджетах

	Москва	**Санкт -Петербург**		**Казань**		**Нижний Новгород**	
	2002 г	**2002 г**	**2003-план**	**1997 г**	**2002 г**	**2002 г**	**2003-план**
Курс доллара, руб.	31,78	31,78	31,80		31,78	31,78	31,50
Население (тыс. чел)	8647,73	4580,7	4553		1100	1341	1340
Всего доходов бюджета	**884,9**	**434,9**	**522,3**	**394,1**	**264,9**	**120,0**	**156,7**
Всего доход от недвижимости	**145,4**		**80,6**	**67,6**		**22,4**	**31,7**
	16,43%		15,42%	17,17%		18,7%	20,2%
Налоги на имущество	61,3		42,9	50,0		13,06	13,19
Земельный налог	0,97		нет информац	5,2	5,28*	1,45	4,12
Платежи за пользование природными ресурсами	0,6		1,1	0,4		0,51	1,77
Доходы от продажи квартир, земли и нематериальных активов	52,6		0,6	3,4	1,81**	0,11	0,00

Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в том числе:	29,9		36,0			7,27	12,57
- арендная плата за земли городов	9,7					3,20	6,41
- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности	20,2			8,6		4,07	6,16

* Земельный налог и арендная плата
** Поступление только от продажи прав на земельные участки

Из-за принятой в России системы исчисления налогов на имущество (отсутствие прямой зависимости от рыночной стоимости недвижимости) правовое зонирование даст отдачу не сразу, а постепенно, по мере переоценки зданий и помещений. В отличие от аренды земельных участков, в данном случае представляется важным правильно заданная «траектория» управленческих действий.

2.1.2.6. Оценка интенсивности использования промышленных территорий

Главный вопрос, который стоял при разработке Генерального плана и который остается актуальным через 9 лет после его разработки, связан с оценкой необходимости изменения размеров территории, занятой промышленностью.

В балансе земель по состоянию на 1995 – 1997 годы, категория «промышленные и коммунально-складские земли» была завышена по сравнению с другими городами, особенно с городами свыше миллиона жителей. В проектном решении это было учтено и доля промышленных и коммунально-складских земель снижена до величины в 11,4% от площади города. Тем не менее в генеральном плане было предусмотрено увеличение коммунально-складских и промышленных территорий на 927 га, что составляет 16,5% от всех промышленных и коммунально-складских территорий на тот период. Предусматривалось преимущественное увеличение коммунальных объектов, прежде всего, включение в черту города территорий очистных сооружений.

Таблица 20

Проектный баланс территории Нижнего Новгорода (по материалам генерального плана города)

Категории земель	Существующее положение, га	Доля от всей территории города, %	Прирост, предлагаемый в генеральном плане, %	Увеличение данной категории, %	Территории по генеральному плану, га	Доля от всей территории города, %
Жилая застройка	9509,5	25,1%	2080	21,9%	11589,5	20,3%
Земли сельхоз-назначения	6186	16,3%	5384	87,0%	11570	20,2%
Промышленные и коммунально-складские	5611	14,8%	927,5	16,5%	6538,5	11,4%
Леса	5458	14,4%	159,5	2,9%	5617,5	9,8%
Водные территории	2879,5	7,6%	850	29,5%	3729,5	6,5%
Прочие земли	8238	21,7%	9903	120,2%	18141	31,7%
Территория города, всего	37882	100,0%	19304		57186	100,0%

Оценка интенсивности использования участков, занятых промышленными объектами строилась на данных о размерах участков, объему продукции в стоимостном выражении, выпущенному предприятием за год и количеству работающих на предприятии, предоставленных отделом городской статистики. По их поводу следует сделать следующие замечания:

Во-первых, нам были предоставлены округленные данные по предприятиям, поскольку точные данные являются коммерческой тайной.

Во-вторых, только примерно 75 – 80 предприятий представляет свежую информацию. Деятельность остальных предприятий отражена в городской статистике частично.

В-третьих, предприятия, как правило, представляют не полную информацию, лишь частично указывая результаты деятельности предприятий и фирм, которые фактически размещаются на их участках и производственных площадях.

В-четвертых, иногда бывает довольно трудно провести черту между промышленным и непромышленным предприятием, например, в случае научно-исследовательского института с большими экспериментально – производственным комплексом.

В связи с вышесказанным, проведенные нами расчеты следует рассматривать не как количественные, а как качественные оценки. Однако в этом качестве, они вполне

точны, поскольку все цифры, использованные в анализе искажены по одной схеме. Поэтому, полученные в ходе анализа качественные оценки можно считать совершенно надежными, что собственно нам и нужно для выявления и обсуждения тенденций.

По предоставленным нам данным в Нижнем Новгороде на начало прошлого года существовало примерно 170 промышленных предприятий разного размера и разной направленности. Суммарная их площадь (эти данные точные) составляет 2400 га, т.е. 43% от всех, указанных в генеральном плане существующих промышленных и коммунально-складских территорий.

Распределение промышленных предприятий во величине участка.

Участки все предприятий, были разделены нами по размерам на три группы с помощью простого критерия – средней площади одного предприятия по городу (в Нижнем Новгороде она равнялась 14, 01 га). Первую группу составили предприятия с участками ниже средней. Кроме группы предприятий с участками выше средней, была выделена дополнительно группа предприятий с очень большими участками - в три раза превышающими средний размер участка. Результаты анализа представлены в следующей таблице, оказались довольно неожиданными.

Таблица 21

Распределение промышленных предприятий Нижнего Новгорода по размерам участков

Интервал размеров, промышленной площадки, га	Кол-во предприятий, по интервалам, шт	Доля предприятий по интервалам, от всех предприятий города, %	Суммарная площадь предприятий в данном интервале, га	Доля суммарной площади предприятий в данном интервале от всех промышленных территорий города
0,1 – 13,9	136	79,5%	425,2	17,8%
14 - 44,9	22	12,9%	497,0	20,7%
45 - 340	13	7,6%	1474,1	61,5%
Всего	171	100%	2396,3	100,0%

80% предприятий города имеют участки ниже средней величины (до 14 га), но на их долю приходится всего 18% всей территории, занятой промышленными предприятиями. Предприятия с крупными участками (их всего 22 штуки или 13%) занимают 21% промышленных территорий. И наконец, на долю 13 предприятий – гигантов с участками более 45 га приходится более 60% всех промышленных территорий. Это довольно необычное для крупнейшего города (особенно европейского)

территориальное устройство, когда 20% предприятий города владеют (или пользуются) более чем 80% всех производственных территорий. В результате, несмотря на то, что в городе очень высокий процент территории занят промышленностью, нарождающимся новым и развивающимся существующим предприятиям трудно найти новые площадки. Крупные же землевладельцы или землепользователи в своем большинстве не могут по юридическим соображениям или не хотят по экономическим продавать части своих участков на вторичном рынке.

В такой ситуации совершенно очевиден характер процесса, идущий в городе – активного, но «скрытого» дробления использования крупных промплощадок. Мелкие предприятия вынуждены брать землю для своей деятельности в аренду «подпольно», оставаясь «в тени» полностью или частично. Во всех случаях, подобное распределение промышленных участков в городе сдерживает развитие городской экономики, поскольку усложняет доступ к земле для малого и среднего бизнеса. Таким образом, процесс легитимного дробления крупных площадок следует считать позитивным и способствовать ему административными мерами.

Интенсивность использования участков промышленных предприятий.

Второй анализ касается интенсивности использования участков промышленных предприятий. Это необходимо для уяснения хотя бы с помощью косвенной оценки насколько эффективно используются в городе промышленные территории с точки зрения городской экономики и какова в этом отношении должна быть политика административного воздействия. Оценка интенсивности проводилась по двум показателям - количеству работающих, приходящихся на единицу территории, и годовой объем продукции в стоимостном выражении, приведенный также на единицу территории. Критерием оценки были вновь взяты средние по городу значения этих двух показателей. Однако, рассчитывались они раздельно по каждой из трех групп предприятий с разными размерами участков.

Таблица 22

Оценка интенсивности использования участков промышленных предприятий

№ групп-пы	Интервал размеров участков предприя-тий, га	Интервал показателя «кол. раб. на ед, террито-рии», чел/ га	Среднее по группе значение показателя «Кол. раб. на ед, террито-рии», чел/ га	Среднее по группе значение показателя «Объем продукции в год, на ед. террит.», млн.руб/га	Кол-во предприя-тий, шт	Доля от всех предприя-тий, %	Суммарная площадь участков, га	Доля от всей площади участков в городе, %
Группа 1. Предприятия с интенсивно используемыми участками								
1.1	14 - 340	2,9 - 244,6	46,6	7,5	13	10,4%	1049,3	46,7%
1.2	1,5 - 14	81,1 - 1621,1	165,6	66,1	21	16,8%	99,8	4,4%
1.3	0,1 - 1,5	78,7 - 2532	524,6	72,1	14	11,2%	9,1	0,4%
Всего по Группе 1					**48**	**38,4%**	**1158,2**	**51,6%**
Группа 2. Предприятия с низкой интенсивностью использования участков								
2.1	14 - 340	1,5 - 41,5	46,6	7,5	20	16,0%	853,9	38,0%
2.2	1,5 - 14	5,5 - 155,7	165,6	66,1	39	31,2%	218,0	9,7%
2.3	0,1 - 1,5	57,5 - 399	524,6	72,1	18	14,4%	14,5	0,6%
Всего по Группе 2					**77**	**61,6%**	**1086,4**	**48,4%**
Всего, по проанализированным предприятиям					125	100,0%	2244,6	100,0%
Предприятия с отсутствующей информацией					46		151,7	
Всего, предприятия города					171		2396,3	

Результаты оценки позволяют предположить, что более 60% предприятий (с разными размерами участков), на долю которых приходится примерно половина всех промышленных площадок используют свои земельные участки недостаточно интенсивно. Это означает, что более 1000 га промышленных территорий содержит скрытые возможности к наращиванию интенсивности, т.е. к размещению здесь новых производств и другой деятельности. Это также указывает на то, что потребность в развитии бизнеса может быть удовлетворена на имеющихся в городе промышленных площадках, путем дробления и продажи участков на вторичном рынке и сдачи их в аренду. Кроме, того часть этих участков может быть переведена в другое

использование, в тех случаях, когда это принесет собственнику этого участка более высокие доходы и будет более эффективным с точки зрения общественных нужд.

2.1.2.7. Дефицит свободных участков для строительства

Как правило, под свободными понимаются участки со следующими характеристиками:

- физически свободные (незастроенные);
- не попадающие под ограничения на строительство согласно государственному законодательству (например, заповедники, или земли сельскохозяйственного назначения);
- не требующие дорогостоящей инженерной подготовки;
- имеющие основные инженерные коммуникаций и дороги;
- свободные от прав третьих лиц.

Очевидно, что такие участки (далее будем называть их вакантными) наиболее привлекательны, поскольку издержки на строительство на них минимальны. Запас вакантных участков уже исчерпан или близок к полному исчерпанию, что практически одно и тоже с точки зрения стратегии городского развития. Реально существуют только участки с какими-нибудь осложнениями. Подобное положение уже давно стало нормой в крупнейших зарубежных городах как запада, так и востока. Поэтому стоны застройщиков о славных временах, когда можно было строить с минимальными издержками на вакантных участках безосновательны. Удорожание строительства зданий в связи со значительным повышением расходов на предварительные действия по правовой и физической подготовке участка следует признать свершившимся фактом. Нормой для Нижнего Новгорода должно стать понимание необходимости существенных инвестиций в освоение участка для ведения строительства.

Поэтому главный вопрос стоит по-другому - каким образом распределить высокие затраты на освоение между инвестором и администрацией города, чтобы инвестиционный процесс был эффективным и интересы сторон были сбалансированы. Сейчас этот вопрос решается для каждого конкретного случая индивидуально, в процессе подготовки и проведения инвестиционного конкурса (или конкурсного отбора). Возможно, регулирование отношений между инвесторами и администрацией относительно затрат на освоение участков было бы эффективнее, если бы строилось на

основе специального нормативного акта местного самоуправления (дополнительного по отношению к действующему положению о проведении конкурсов), устанавливающего прозрачные принципы и процедуры распределения ответственности, рисков и затрат между местным самоуправлением и собственником (инвестором) применительно к разным ситуациям.

Из этой ситуации можно сделать один вывод для административных действий - главным содержанием поддержки и регулирования инвестиционных процессов со стороны администрации должна стать не стадия проектирования и строительства, а стадия подготовки участка. При этом процесс освоения участка включает как документальное его оформление (формирования участка как объекта недвижимости), так и физические действия (например, расселение квартир, снос строений или инженерную подготовку территории).

2.1.2.8. Усиление ограничений развития по условиям охраны исторического наследия

Нижний Новгород обладает богатым историческим и духовным наследием, особо ценным с точки зрения целостных ансамблей городской застройки конца 19 начала 20 веков. К сожалению, отношение к наследию было весьма противоречивым – от крайностей полной модернизации и забвения до крайности тотальной музеефикации и консервации. Острая дискуссия развернулась в отношении проекта «Октябрьский бульвар», предполагающего спрямление улиц в ядре городского центра и упразднение части исторически сложившейся планировки. Проблема сохранения исторического наследия, как важнейшего элемента привлекательности города стала политической, к ней подключились уважаемые депутаты областной Думы, которые заняли активную позицию в противостоянии разрушению исторической среды, сложившейся планировки. Первый результат активизации сообщества в возрождении культурного и духовного наследия города - создание проекта «Ильинская слобода», включая создание одноименного фонда. Охранительные тенденции будут нарастать, так как сейчас планируется разработка проекта охранных зон и зон регулирования застройки на прилегающих к ним территориях, что приведет к усилению нормативно - правовых ограничений строительства. Причем разрастание охранительных требований будет идти не только по пути «углубления» (усиление политического давления), но и по пути территориального расширения, - подключения участков Старого Канавино, Соцгорода

и прочее.

Этот процесс требует качественного переосмысления стратегии развития Нижнего Новгорода.

Во-первых, территория наиболее ценного исторического наследия совпадает с наиболее престижной и ценной территорий в городском центре и других местах города. Поэтому, оценивая ситуацию реалистично, есть все основания утверждать, что конфликт между развитием и консервацией так просто снять не удастся – он будет все время воспроизводиться. Смягчение или снятие этого конфликта - важнейшая задача любой концепции или стратегии.

Во-вторых, просто музеефикация исторических ценностей не решает проблему сохранения привлекательности центра города и исторической среды. Главная задача состоит в том, чтобы повысить жизненную активность в пределах исторически ценной территории, включая строительство там новых объектов, обновление и ремонт зданий «не – памятников», реставрацию памятников культуры и истории, возникновение новой и поддержание существующей деловой активности (торговли, услуг, культуры, офисов) без ущерба и, тем более, утрат исторического наследия. Путь для этого один – регламентировать не виды деятельности (в терминах правового зонирования - виды разрешенного использования недвижимости), а физические параметры этой деятельности, такие как, размер строящихся зданий, способ их включения в сложившуюся среду (рядовую или квартальную застройку), размер участков и т.п.

В-третьих, опыт Парижа, Лондона, Мадрида, Вены, Мюнхена, других городов с ценным историческим наследием указывает на эффективность введения в историческую среду весьма сильных художественных контрастов, как одного из средств повышения привлекательности города. Центр Помпиду в Париже, офисный «огурец» за Тауэром в Лондоне, офисное здание архитектора Ганса Холяйна рядом с собором Св. Стефана в сердце Вены, как и новое здание Галереи современного искусства в Мюнхене (рядом со старой Пинакотекой) стали предметами внимания всего мира, дополнительными магнитами, привлекающими интерес к этим городам. Следует подчеркнуть, что эти и другие аналогичные здания во многих европейских и американских городах были построены не случайно - это не результат градостроительной ошибки или отсутствия внимания властей или общественного интереса к историческому наследию. Каждое из указанных зданий было предметом долгих дискуссий, всестороннего обсуждения и обоснования, в результате которого острое сопоставление «старого» и «нового» было признано важным элементом

повышения привлекательности города, привлечения к нему инвесторов и туристов.

2.1.2.9. Возможный вариант стратегии городского развития: пример Мюнхена

Мюнхен является удачным примером для сравнения с Нижним Новгородом, поскольку это очень похожий город по размерам территории, количеству населения и типу экономики города. В Мюнхене, как и в Нижнем Новгороде, развито машиностроение, расположены знаменитые на весь мир автомобилестроительные и авиамоторные заводы, оба города идут в своем развитии близкими путями, как индустриальные города начала 20 века. На этом сходство кончается, ибо эти города коренным образом отличаются контекстом (внешними условиями) своего развития. Мюнхен, расположенный в центре Европы, испытывал все трудности и получил все привилегии рыночного постиндустриального развития. Сейчас это замечательный город, сохранивший не меньше, чем Нижний Новгород историческое ядро и историческую застройку, защитивший свою экологию, но одновременно ставший главным центром экономического развития Европы. Мюнхен выиграл в жесточайшей конкуренции с немецкими, австрийскими и другими европейскими городами, не будучи национальной столицей, но оставаясь региональной столицей крупнейшей земли - Бавария.

В связи с этим, сравнение с Мюнхеном имеет особый интерес для Нижнего Новгорода. Мюнхен уже прошел тот путь перестройки экономической структуры и управления, который сейчас необходимо пройти Нижнему Новгороду. Поэтому сравнение может подсказать управленческие решения и технологии, которые можно было применить и Нижнем Новгороде. В работе, посвященной введению правового зонирования (кстати, в Мюнхене аналогичная система действует очень давно), а не стратегическому планированию, конечно же не требуется проводить сколько-нибудь строгое сопоставление. Скорее нам хотелось бы продемонстрировать возможности и полезность подобной работы. И наконец, последнее замечание. Данные по Мюнхену, использованные для сравнения, извлечены из стратегического плана города. Этот план модернизировался несколько раз, последний вариант выпущен летом 1999 года. Ответственным за разработку Стратегического плана является «Департамент труда и экономического развития» администрации города.

Основное, что нам хотелось бы продемонстрировать на материалах сравнения Нижнего Новгорода и Мюнхена, это принципиальную схожесть и различие экономик городов. Так, в приведенной ниже первой части таблицы показаны абсолютные значения основных экономических показателей экономик городов, а во второй части показатели приведенные в сопоставимом виде – одной валюте и на 1 жителя города.

Таблица 23

Сравнение структур экономик Мюнхена и Нижнего Новгорода в 2002 году

Показатели	**Нижний Новгород**		**Мюнхен**
Население, тыс. чел	1 343,3		1228
	млрд. руб.	млрд. евро	млрд. евро
Объем продукции (работ, услуг) в отраслях материального и нематериального производства без НДС и акцизов	127,27		-
То же, с НДС и акцизами	156,54	4,51	192,0
Объем промышленной продукции (работ, услуг) с НДС и акцизами в оптовых ценах предприятий по полному кругу предприятий (с учетом малых)	80,4	2,32	44,47
Фонд заработной платы	17,29	0,50	19,62
Доходы бюджета города	5,11	0,15	5,01

Показатели	**Нижний Новгород**	**Мюнхен**	**Соотношение**
Объем продукции (работ, услуг), евро на 1 человека	3927,5	156351,8	1 : 40
Бюджетная обеспеченность, евро на 1 чел.	128,3	4079,8	1 : 32
Доля зарплаты в объеме произведенной продукции материальном и нематериальном производстве, %	11,05%	10,22%	> 8,1%
Отношение доходов бюджета к объему произведенной продукции в материальном и нематериальном производстве, %	3,27%	2,61%	> 25,2%
Доля промышленной продукции в объеме всей продукции в отраслях материального и нематериального производства, %	51,4%	23,2%	> 222%
Доля занятых в промышленном производстве, от всех занятых в экономике города, %	36,1%	24,90%	> 145%

Выясняется, что совокупный объем продукции (работ, услуг) в отраслях материального и нематериального производства в Мюнхене в 40 раз превышают

аналогичный показатель Нижнего Новгорода, бюджетная обеспеченность - в 32 раза. Однако, несмотря на это гигантское различие соотношение ряда базовых показателей очень похоже. Так, отношение доходов бюджета к объему произведенной продукции в материальном и нематериальном производстве в Нижнем Новгороде и в Мюнхене очень близки (разница между городами всего 25% от величины показателей). Еще более схожи показатели доли зарплаты в объеме произведенной в городах продукции в материальном и нематериальном производстве, - их разница всего в 8%.

Таким образом, соотношение объема продукции, размеров бюджета и фонда заработной платы в обоих городах поразительно идентичное, несмотря на 30–40 – кратное расхождение в величине этих показателей. Это еще раз подтверждает гипотезу о схожести экономик обоих городов.

На этом фоне весьма существенны структурные различия экономик городов. Доля промышленного производства в совокупном объеме произведенной продукции Мюнхена составляет всего 23,2%, тогда как в Нижнем Новгороде - чуть более половины – 51,4%. Соответственно и доля занятых в промышленном производстве в Мюнхене составляет 25%, а в Нижнем Новгороде 36% от всех работающих. И это несмотря на то, что в Мюнхене расположены такие промышленные гиганты, как БМВ, Сименс - БОШ, Сименс, Кнорр, «MTU аэродвигатели», Осрам, Роденсток и другие.

Достижение столь впечатляющих результатов, даже на фоне европейских городов, связано прежде всего с высоким уровнем западноевропейской рыночной экономики в целом. Поэтому пока и речи нет о том, чтобы равняться на абсолютные показатели городской экономики Мюнхена. Однако даже на этом, высоком европейском фоне Мюнхен заметно продвинулся вперед.

Достигается это путем кропотливой и весьма-весьма изощренной работы всего сообщества и, прежде всего, управляющих институтов местного самоуправления. Вот яркий пример из стратегического плана - формирование целей и путей их реализации в основах городской экономики. Мюнхен, в качестве главных, ставит три взаимосвязанных цели:

- Продвижение предложения рабочих мест и видов деятельности особого качества - устойчивых, приносящих удовлетворение и социально приемлемых для городского сообщества (имеется в виду нежелательность расширения рабочих мест в маргинальных сферах);
- повышение безопасности муниципальных доходов с помощью создания политики благоприятствования для фирм - доноров городского бюджета;

- снижение уровня социальной сегрегации, продвижение в сторону социально «сцепленного» сообщества.

Первая из этих целей расшифровывается следующим образом:

- обеспечение высокого уровня занятости с широким и разнообразным набором рабочих мест, ориентированных на будущие потребности, с учетом профессиональных навыков и опыта работающего населения Мюнхена;
- проведение активной публичной дискуссии об изменениях в целях и образе профессиональной деятельности для тренинга экономически активного населения;
- интеграция людей, находящихся в невыгодном положении в оборот рынка труда;
- равные возможности для женщин;
- продвижение интересных, расширяющих кругозор, гуманистических видов деятельности и, тем самым, благоприятных условий жизни для занятого населения.

Следует обратить внимание – речь идет не просто о создании рабочих мест. По-видимому такая постановка цели имела место в послевоенной разоренной Германии вплоть до восьмидесятых годов. Дальнейший прорыв в экономическом развитии обеспечивается более точным, прицельным характером формулировок целей и технологий их достижения. Поэтому появляется задача пропаганды изменения стереотипа привлекательности рабочего места, нацеленность не на любые рабочие места, а на «приносящие удовлетворение» и «ориентированные в будущее».

Результатом этих непростых действий становятся такие показатели как: наличие в Мюнхене 71,5 тысячи частных фирм (в Нижнем Новгороде – 23,1 тысяча юридических фирм); работа в городе подавляющего большинства известнейших международных сетевых компьютерных и программистских фирм (всего 26, а в Нижнем Новгороде – одна, «Интел»); в городе действуют 13 бизнес - инкубаторов и 9 технологических и медийных центров для фирм, начинающих бизнес в Мюнхене; ежегодно в городе создается 13000 новых фирм и, по-видимому, примерно такое же количество фирм закрывается, что обеспечивает мобильность их деятельности и

используемых технологий. (Для справки – за три года зарегистрированный список малых предприятий в Германии обновляется на 80%).

Представляется, что это один из самых эффективных подходов к давлению на собственников предприятий – через политику и программы создания специальных рабочих мест для разных слоев и групп населения.

В завершение обратимся к двум другим важнейшим вопросам стратегии, упоминаемым в этом тексте. Речь идет об открытости информации о проектах и предоставляемых по конкурсу земельных участках, а также о выносе и реконструкции старых промышленных и коммунально-складских площадок. Ниже приводится два рисунка, иллюстрирующих решения этих вопросов в Мюнхене.

Первый рисунок представляет собой карту, вывешенную на веб-сайте администрации города со всеми реализуемыми сейчас проектами. Проекты разделены на три группы (закрашенные разным цветом): первая проекты утвержденные, на которые выдано разрешение на строительство, вторая – проекты, находящиеся на стадии рассмотрения, третья - проекты на стадии подготовки условий и заявок. Таким образом осуществляется публичное наблюдение за движением проектов.

Große Bauprojekte und Planungen
Urban Development Projects



Baurecht vorhanden (zum Teil im Bau)
Gesamt- bzw. Teilbereiche
Planning permission granted

1 Theresienhöhe, 45 ha, 1500 W./F., 4000-5000 A./J.
2 Donnersberger Brücke „Munich Tower", 1 ha, 500-600 A./J.
3 Arnulfstraße Mercedes-Benz-Zentrale, "Erlebnis- und Designcenter", 3.7 ha, 2000-2500 A./J.
4 Marstallplatz, „Maximilianhöfe", 2.9 ha, 1400-1600 A./J.
5 „Fünf Höfe", 2 ha, 50 W/F, 1000 A./J.
6 Ackermannbogen, ehemalige Waldmann- und Stetten-Kaserne, 39 ha, 2030 W./F., 1000 A./J.
7 Georg-Brauchle-Ring, „Uptown München", 4.5 ha, 139 W/F, 2400-2700 A./J.
8 Moosacherstraße, 29.7 ha, 4500-5500 A./J.
9 Dachauerstraße, MTU, 12,5 ha, 1300 A./J.
10 Panzerwiese, 30 ha, 2500 W./F., 650 A./J.
11 Neusser Straße, „Parkstadt Schwabing", 40ha 1500 W./F., 10000-12000 A./J.
12 Schenkendorfstraße, „Münchener Tor", 2,2 ha, 800-1000 A./J.
13 Effnerstraße (2 Bereiche), 10 ha, 900 W./F., 700 A./J.
14 Dingolfingerstraße, 3 ha, 2500 A./J.
15 Messestadt Riem, 560 ha, 6600 W./F., 13000 A./J.
16 Messe, Landschaftspark, Bundesgartenschau
17 Friedenspromenade, 16 ha, 1010 W./F.
18 Neuperlach Süd, „Aviva Munich", 2,5 ha, 1400 A./J.
19 Siemensallee, 12 ha, 1025 W./F., 400 A./J.
Drygalski-Allee, 10,2 ha, 4500-5500 A./J.

W./F. = Wohnungen / Flats
A./J. = Arbeitsplätze / Jobs

Quelle/*Source*: Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Planung fortgeschritten
Gesamt- bzw. Teilbereiche
Planning at advanced stage

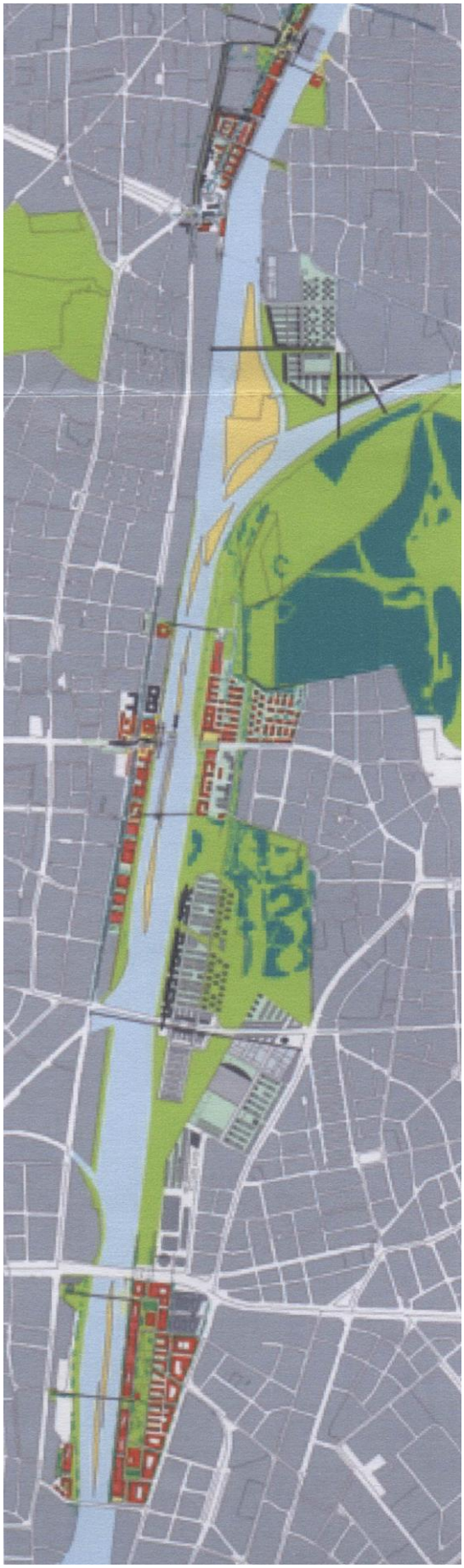
20 Hauptbahnhof-Laim-Pasing, „Zentrale Bahnflächen", 173 ha, (Siedlungsbereiche), 7300 W./F., 17500 A./J.
21 Lerchenauerstraße, „BMW-Welt", 2,7 ha
22 Fröttmaning, „Allianz Arena", 32 ha, 66000 Sitzplätze
23 Hultschinerstraße, (SZ), 2,2 ha, 2400 A./J.
24 Kistlerhoferstraße, 4,8 ha, 270 W./F., 1250 A./J.

Sonstige laufende Planungen (ab 10 ha)
Other current planning projects

25 „Isar Süd", Siemens, ca 75 ha, A, D, W, G, F
26 Ratzingerplatz, 11,6 ha: D, A, W, G, F
27 Stiftsbogen, 12 ha: W, A, G
28 Freiham, 275 ha, W, A, D , G, F
29 Lochhausen (3 Bereiche), 23,6 ha, W, G
30 Memminger Platz, 20 ha, A, W
31 Hanauer Straße, „Münchner Technologierzentrum", 20 ha A, W
32 Dachauer-/Hessstraße, 14.7 ha, W, A
33 Feldmoching, 40 ha, W, G
34 Kronprinz-Ruprecht-Kaserne, 53 ha, W, A, G
35 Funkkaserne, Damagkkstraße, 62 ha, W, A, G, D, F
36 Bayern-Kaserne, 48 ha, W, A, G
37 Fürst-Wrede-Kaserne, 53 ha, W, A, G
38 Prinz-Eugen-Kaserne, 30 ha, W, A, F, G
39 „Rund um den Ostbahnhof", 50 ha, A, D, F, W, G
40 Bajuwarenstraße/Truderingstraße, 30 ha, W, G

Vorraussichtliche Nutzungsschwerpunkte
Projected major usage

W = Wohnungen / *Flats*
A = Arbeitsplätze (Büro/Gewerbe) / *Jobs*
G = Grünflächen, Parks / *Greenspaces, parks*
D = Dienstleistungen / *Services*
F = Freizeiteinrichtungen / *Spare-time facilities*



Пример проекта реконструкции и выноса старых промышленных и коммунально-складских площадок вдоль железной дороги в Мюнхене.

Речь идет о полосе территории длинной 7 км и площадью 173 га, расположенной вдоль железной дороги, глубоко входящей в тело города. Вокзал, где заканчивается дорога, расположен, практически, рядом с историческим ядром Мюнхена.

В соответствии с планом здесь будет обеспечено17,5 тыс. новых рабочих мест и жилья, приблизительно на 14, 5 тыс. человек.

В 2001 году Городской Совет утвердил изменение Зональных правил. Через два года был утверждено строительство первого бизнес – центра и высококлассного жилья на месте выноса контейнерного терминала, как первая реализация специальной программы «Новые адреса Мюнхена».

Другие части структурного плана и проекты находятся в стадии разработки.

Второй рисунок, на не менее животрепещущею тему, показывает пример крупного муниципального развития вдоль железной дороги. Это сложный комплексный проект реконструкции, инициированный местной властью частично на муниципальных, частично на федеральных, и частично на частных землях.

Оба представленных примера могут быть воспроизведены на нижегородской почве. На сайте Администрации необходимо разместить карту правового зонирования и списки видов разрешенного использования и, кроме того, разработать систему представления карты с утвержденными проектами и выданными разрешениями на строительство. Эти действия должны резко улучшить предпринимательский климат Нижнего Новгорода.

2.1.3. Основные проблемные ситуации развития города

2.1.3.1.Экономика и структура города

По результатам проведенного исследования тенденций и оценки некоторых сторон городской экономики представляется необходимым зафиксировать основные проблемы города, скрытые за толщей трудностей и столкновений политических интересов.

1. Промышленный комплекс города недостаточно эффективен.

Проблема связана с тем, что большинство предприятий располагают устаревшими технологиями, амортизированным оборудованием, не имеют достаточного контроля над финансовыми потоками.

Как следствие:

- завышено количество работающих в этом секторе экономики города;
- низкие средние зарплаты (по крайней мере официально начисленные) в этом секторе и, соответственно, низкие показатели зарплаты и среднедушевых доходов по городу в целом;
- недостаточно интенсивно используются промышленные территории, по крайней мере, под официально предъявляемый, зарегистрированный бизнес;
- тяжелые экологические проблемы, поскольку промышленность занимает довольно много участков, соприкасающихся с участками жилых домов и

ценных природных территорий (например, набережных), что запрещено экологическим законодательством.

Это самая тяжелая проблема, стоящая перед городским сообществом, хозяйствующими субъектами (предприятиями), местным самоуправлением и областными органами власти. Разрешаться эта проблема может только путем долгосрочных хорошо продуманных комплексных мер, включающих политическую, социальную, экологическую и правовую составляющие. Разработка и реализация этих мер должна стать предметом особой, детально просчитанной программы. Сейчас нам важно подчеркнуть, что корень многочисленных трудностей местного самоуправления, конкретных людей и хозяйствующих субъектов скрыт именно в этой проблеме слабо модернизированного промышленного комплекса.

Правовое зонирование должно внести свой вклад в решение этой проблемы путем рационального переназначения видов разрешенного использования для некоторых участков, занятых промышленными объектами и тем самым созданием системы экономических стимулов для позитивных изменений.

2. В городе отсутствует площадка для формирования современного делового комплекса, в которой должен создавать и задавать новые центральные функции, ценности и образцы постиндустриальной эпохи.

Из-за этого, крупномасштабные здания и сооружения, «высотки» офисов, крупные торговые центры и зрелищно – развлекательные комплексы «садятся» в малопригодных местах, например, в жилой среде или вдалеке от транспортных магистралей.

С другой стороны, собственники таких объекты, не имея престижной площадки, стремятся разместить их в нынешних престижных местах, т.е. в центре города. Как следствие возникают острые конфликты с историческим наследием. При этом задача сохранения, поддержания и придания новой «энергии» исторической застройки решается с помощью отдельных программ, тогда как источник опасности «не локализован».

3. Недостаточно развита инженерно - техническая инфраструктура. Мощности сетей не хватает для обеспечения уже существующих объектов и застройки и тем более не хватает для освоения новых площадок для жилищного строительства. Это одна из самых главных проблем города в сфере жилищного строительства и инвестирования, в результате которой:

- сдерживается инвестиционная активность и массовое жилищное строительство, зачастую инвесторы получают технические требования, которые не выполнимы каждым из них в одиночку;
- недостаточными темпами идет подготовка новых площадок под строительство для их продажи (передаче в аренду) частным девелоперским фирмам, ведущим строительство жилья с целью продажи
- омертвлены площадки с участками, розданными для индивидуального строительства, но без требуемых организационных действий.

4. Недостаточно эффективно осуществляется процесс передачи прав на земельные участки для девелоперской деятельности (строительства с целью дальнейшей продажи построенной недвижимости).

Как уже указывалось выше, по этому вопросу имеется довольно много нареканий со стороны частного бизнеса в адрес Администрации, как и обратно, - со стороны администрации частным фирмам. Не хватает разумных, удовлетворяющих обе стороны нормативных актов, требуется повышение степени прозрачности этого процесса, в частности необходим веб-сайт с информацией по проектам и конкурсам на предоставление прав на земельные участки.

Перечисленные выше проблемы выделены в качестве главных потому, что они не имеют однозначных простых решений. Подобные проблемы стояли перед многими западными городами и были ими успешно решены или смягчены только путем очень длительных, целенаправленных, хорошо продуманных и настойчиво проводимых в жизнь действий. Разработка мер по преодолению указанных выше проблем представляет собой особую задачу. Правовое зонирование является важным, но только первым шагом в направлении ее решения.

2.1.3.2. Экология

Выделение зон в соответствии с экологическими проблемами и несоответствием экологическим требованиям в Нижнем Новгороде тесно связано с исторически сложившейся функциональной структурой города, а также с федеральным и региональным правовым регулированием.

Начиная с 19 века Нижний Новгород развивается как система фабрично-заводских поселков. Именно объединение жилых зон вокруг предприятий является системообразующей основой Нижнего Новгорода, приведшей к середине 20 века к многократному расширению исторической части города, сложившейся в середине 19 века. Рассмотрим пространственную структуру города с точки зрения экологического зонирования. Такой подход позволяет выделить в Нижнем Новгороде две крупнейший и несколько крупных производственно-жилых территорий. Кроме того, особые экологические проблемы наблюдаются в историческом центре и в торгово-транспортном центре города.

Канавинско-Сормовская производственно-жилая зона.

Одной из первых начала формироваться система производственных и жилых зон в Сормове. В настоящее время эта зона значительно расширилась на земли Сормовского, Московского и Канавинского районов. В нее такие крупные промышленные предприятия, как завод Красное Сормово, Машиностроительный завод, Сормовская ТЭЦ, ОКБМ, заводы Варя, Авиатехмас, Оргсинтез, Металлургический, Картонно-рубероидный, Красный якорь, Масложировой комбинат, Эра, «Лакокраска» и ряд других.

С экологической точки зрения принципиальным является наложение зон воздействия на окружающую среду рядом расположенных предприятий, что ведет к синергетическому эффекту. Санитарно-защитные зоны предприятий перекрываются. В них попадают жилые дома, рекреационные объекты, такие как Бурнаковские озера. Автомобильные дороги, проходящие по этой зоне, характеризуются потоками на уровне не менее 1000 автомобилей в час. Наиболее интенсивным является движение по Московскому шоссе, Сормовскому шоссе, ул. Коминтерна, ул. Рябцева, Кузбасской, Комсомольскому шоссе, пр. Героев и Бурнаковскому проезду. Через транспортные узлы в часы пик проезжает до 5000 автомобилей в час. Расчеты рассеивания, выполненные на основе создания единой базы данных, показывают, что превышения ПДК имеют место как в производственных, так и в жилых зонах, При этом наибольший вклад обеспечивает производственная деятельность. Наиболее загрязненная зона располагается по Московскому шоссе и Бурнаковскому проезду, где отмечается примерно двукратное превышения $ПДК_{сс}$. Состояние водных объектов в этой зоне и на прилегающих территориях находится под сильным антропогенным воздействием, прилегающая к ним территория захламлена промышленными и бытовыми отходами.

Автозаводская промышленная и жилая зона.

Крупнейшая по территории, промышленному потенциалу и населению промышленно-жилая зона расположена на территории Автозаводского и Ленинского районов. Кроме ОАО ГАЗ, в нее входят Теплообменник, Завод штампов и прессформ, Завод коробок скоростей, Завод железобетонных изделий № 1, Завод дизельных двигателей для судов (РУМО), станкостроительный завод (ЗеВС) и ряд других предприятий. Практически внутри этой зоны расположена транзитная магистраль ул. Новикова-Прибоя, а также улицы городского и районного значения пр. Ленина, ул. Переходникова, ул. Героя Попова, пр. Ильича, Веденяпина, Фучика, Южное шоссе, ул. Лескова. Через наиболее напряженные транспортные узлы в часы пик проходит до 6000 автомобилей в час. На территории зоны располагаются памятники природы (Малышевские гривы), рекреационные зоны, такие как парк Дубки, озера и малые реки. Берег Оки практически полностью занят производственными зонами. Использование Оки как рекреационного ресурса в этой зоне невозможно.

Исторический центр Нижнего Новгорода.

Исторический центр нижнего Новгорода располагается на северо-восточной окраине Нижнего Новгорода на берегу Оки и Волги. В нем сосредоточены основные учреждения государственной власти ПФО и Нижегородской области, а также органы муниципального управления. Историческая часть выполняет также роль культурно-образовательного и научного центра: здесь расположены крупнейшие вузы города, музеи, театры, концертные и выставочные залы. В последние годы здесь увеличилось число офисов различных частных компаний. В результате число рабочих мест в историческом центре более чем на 100 тысяч превосходит число жителей этой части города. В результате возникаю мощные внутрисуточные транспортные потоки общественного и частного транспорта. Историческая среда с узкими улицами и дворами лишена удобной транспортной инфраструктуры не только в силу сложившегося подхода, но и в силу отсутствия места для современных транспортных коммуникаций. Серьезной экологической проблемой для исторической части города является выбросы от автомобильного транспорта и загрязнения почв, вызванные несанкционированными парковками. В исторической зоне расположены наиболее напряженные транспортные узлы, в первую очередь узел на пл. Лядова, где в часы пик проезжает до 7000 автомобилей в час, что практически соответствует предельной пропускной способности этого узла. Несмотря на хорошее естественное проветривание, концентрации выбрасываемых автотранспортом загрязняющих веществ достигают 2 и более ПДК.

Близкое к критическому положение возникает в противоположной части исторической зоны – возле пл. Сенной. Чрезвычайно узкая проезжая часть по ул. Б. Печерской также приводит к более чем двукратному превышению ПДК. Внутри исторической зоны наиболее неблагоприятная ситуация складывается на ул. Варварской, соединяющей пл. Минина и пл. Свободы.

Транспортно-торговый центр (Московский вокзал - Нижегородская ярмарка).

Зона общегородского транспортного центра, где сходятся железнодорожные и автомобильные коммуникации, а также основные маршруты общественного транспорта, метрополитен, трамвай, автобусы, в последжние годы усиливает свою роль крупнейшего в городе центра оптовой и розничной торговли. Этому способствует хорошая транспортная доступность этой зоны для 1 млн жителей Заречной части города (Более 70% населения). Экологические проблемы этой зоны в первую очередь связаны с наиболее интенсивным транспортным узлом города (7500 автомобилей в часы пик). Концентрации загрязняющих веществ в наиболее загрязненных зонах составляю около 3 ПДК. Проблемы усугубляет расположение здесь ряда производственных зон (речной порт и прилегающая зона на берегу Волги, машиностроительные заводы вдоль берега Оки). Торговая зона развивается стихийно, что ведет образованию несанкционированных свалок, захламлению территорий.

В таблице 24 содержится информация о распространении санитарно-защитных зон на жилые территории Нижнего Новгорода.

Таблица 24

Предприятия, имеющие СЗЗ, в которых расположены жилые дома

	Районы города	**Жильё в нормативной СЗЗ по СанПиН 2.2.1/2.1.1.567-96**	**Жильё в зонах загрязнения**
1.	Автозаводский район	АТП УЖКХ ОАО "ГАЗ"; ЗАО "Автоцентр ГАЗ АТО"; ОАО "Электробытприбор"; ЗАО "Мебельная фабрика Нижегородец"	ЗАО "Автоцентр ГАЗ АТО"; ЗАО "Мебельная фабрика Нижегородец"
2.	Ленинский район	ОАО "Этна"; ОАО "Нижегородский кожевенник"; АООТ "Хладокомбинат окский"; ОАО "Хлебозавод №5; Завод коробок скоростей ОАО "ГАЗ"; ОАО "Дорремстрой" (произв. база); ОАО "Кока-кола Боттлерс Н.Новгород";	ОАО "Этна"; ОАО "Нижегородский кожевенник"; АООТ "Хладокомбинат окский"; ОАО "Хлебозавод №5; - ОАО "Дорремстрой"; ОАО " Кока-кола Боттлерс Н.Новгород"; -

		Котельная ПУП НПП "Полёт"; ЗАО "Технoткань"; АООТ "Зефс"; ОАО "Движение"	- АООТ "Зефс" -
3.	Канавинский район	ООО "Арма ЭЭ"; АО "Автотрансконтейнер"; ОАО "Втормет"	- АО "Автотрансконтейнер"; ОАО "Втормет"
4.	Сормовский район	Автомобильная школа №2 РОСТО; АО "Нефтетранс"; ЗАО "ТОИР"	Автомобильная школа №2 РОСТО - -
5.	Московский район	ТОО "Волгостальконструкция"	ТОО "Волгостальконструкция"
6.	Нижегородский район	Котельная ГУЦБ РФ по Нижегородской области; ОАО "Элегант"; ОАО "Хлебокомбинат Печерский"	- - -
7.	Советский район	РСУ ОАО "Нижегородсвязьинформ"; ОАО "Каравай"; Производственная база МУП "Нижегородгорсвет"; АООТ "Вермани"; ОАО "Россита ИР"; Завод по производству инфузионных растворов"; АО "ТОН"; НПАП №3; ОАО "АОТ "Отделстрой"; АО "Волжское"; ТОО ПТФ "Ника-Авто"; Производственная база МУП "Нижегородсвет"; Нагорная ТЦ МУП "Тепловые сети"	- - - - - - НПАП №3; - - - - - -
8.	Приокский район	ОАО "Молочный комбинат Нижегородский"	-

Водоохранные зоны. Особенности правовой ситуации.

Законодательство РФ о водоохранных зонах в нынешнем виде формировалось начиная с 1989 г., когда было принято соответствующее Постановление Правительства РСФСР. Положение о водоохранных зонах того времени определило размер водоохранных зон рек в зависимости от их длины, озер – в зависимости от площади зеркала. Кроме того, были определены понятие и минимальные размеры прибрежных защитных полос. Были сформулированы также ограничения на виды деятельности в водоохранных зонах и в прибрежных защитных полосах. В 1995 г. Президент РФ утвердил Водный кодекс РФ. В 1996 г. Правительство РФ утвердило новое Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, в

котором размеры водоохранных зон были откорректированы (для малых рек увеличены), а регламентация уточнена с учетом изменения системы государственных специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды. В частности, для озер с площадью зеркала менее 2 квадратных километров минимальный размер водоохранной зоны остался без изменения (300 м). Для крупных рек, таких как Волга и Ока, минимальный размер водоохранной зоны не изменился и составляет 500 м. Для рек длиной менее 10 км минимальный размер водоохранной зоны увеличился с 15 м до 50 м. Для рек длиной от 10 км до 50 км минимальный размер водоохранной зоны увеличен с 50 м до 100 м.

В 1997 г. Законодательное собрание Нижегородской области утвердило Положение о водоохранных зонах, в соответствии с которым нормы федерального Положения были уточнены применительно к Нижегородской области. Таким образом, в настоящее время в Нижегородской области действует Положение о водоохранных зонах. В соответствии с указанным Положением «водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира».

Такое определение дает ключ к уменьшению размеров водоохранных зон, если выполнены мероприятия по предотвращению загрязнения, засорения, заиления и истощения водных а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира. Подобные мероприятия могут планироваться в рамках генерального плана, а проектироваться и реализовываться на последующих этапах градостроительной деятельности. В настоящее время такая деятельность не ведется и ее можно начать в развитие проекта по правовому зонированию.

Законодательством не определены минимальные размеры рек, ручьев, озер и прудов, для которых устанавливаются водоохранные зоны. Поэтому для эффективного применения Положения о водоохранных зонах на территории Нижнего Новгорода необходима чисто техническая процедура – утверждение перечня объектов, для которых применяется указанное Положение. Именно такая процедура была выполнена для предыдущей версии Положения о водоохранных зонах. С учетом изменения законодательства необходимо вновь утвердить такой перечень решением

Правительства Нижегородской области по представлению Главного управления природных ресурсов по Нижегородской области.

Специалистами Нижнего Новгорода подготовлен проект такого постановления. В нем содержатся все объекты, для которых установлены водоохранные зоны решением Городского Совета Народных депутатов Нижнего Новгорода в 1993 г., за исключением р. Ржавки, заключенной в коллектор, а также малых прудов по ул. Фруктовой. Включенные в перечень объекты удовлетворяют всем требованиям Водного кодекса РФ, в соответствии с которым водными объектами являются имеющие объем, площадь и черты водного режима объекты. Перечень водных объектов представлен Городскому Совету Верхне-Волжским управлением по гидрометеорологии и мониторингу среды (ВВУ ГМС). В дальнейшем перечень объектов необходимо корректировать в соответствии с перечнем водных объектов, включенных в государственный кадастр водных ресурсов, который в соответствии с Водным кодексом должен вести ГУПР по Нижегородской области, а утверждать границы ВОЗ таких объектов должно Правительство Нижегородской области, однако из-за реорганизаций последних лет эта функция не осуществляется должным образом. Вопреки требованию Положения о водоохранных зонах, разработкой проектов водоохранных зон ГУПР по Нижегородской области не занимается.

Для расположенных в Канавинском районе Нижнего Новгорода озер-памятников природы ограничения, действующие в прибрежной защитной полосе, распространяются на всю водоохранную зону. К таким объектам отнесены следующие озера – Больничное, Вторчермета, Мещерское, у пос. Сортировочный.

Требование о совмещении размера прибрежной защитной полосы с водоохранной зоной в принципе невыполнимо для озер-памятников природы Нижнего Новгорода, так как возле озер проходят магистрали общегородского значения, не имеющие полноценных дублеров по объективным причинам.

Некоторые позиции по регламентации природоользования в водоохранных зонах.

В соответствии с Положением о водоохранных зонах Нижегородской области в пределах водоохранных зон запрещаются:

- проведение авиационно - химических работ,
- применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками;
- использование навозных стоков для удобрения почв;

- размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче - смазочных материалов, площадок для заправки аппаратуры ядохимикатами, животноводческих комплексов и ферм, мест складирования и захоронения промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов, кладбищ и скотомогильников, накопителей сточных вод;

- складирование навоза и мусора;

- заправка топливом, мойка и ремонт автомобилей и других машин и механизмов;

- размещение дачных и садово - огородных участков при ширине водоохранных зон менее 100 метров и крутизне склонов прилегающих территорий более 3 градусов;

- размещение стоянок транспортных средств, в том числе на территориях дачных и садово - огородных участков;

- проведение рубок главного пользования; осуществлять (без согласования с территориальным органом управления использованием и охраной водного фонда Министерства природных ресурсов Российской Федерации, с областной инспекцией рыбоохраны и без положительного заключения государственной экологической экспертизы) строительство и реконструкцию зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов; добычу полезных ископаемых; проводить землеройные, погрузочно - разгрузочные работы, в том числе на причалах необщего пользования.

Участки земель в пределах прибрежных защитных полос предоставляются для размещения объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений при наличии лицензий на водопользование, в которых устанавливаются требования по соблюдению водоохранного режима. На судоходных реках стандартные береговые знаки, обеспечивающие безопасное движение судов, размещаются без согласования с бассейновым или территориальным органом управления использованием и охраной водного фонда Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Землепользователи, в том числе владельцы коммуникаций, обязаны осуществлять периодическую (не реже 1 раза в год) очистку прибрежной территории, откосов водных объектов, находящихся на территории отведенного землевладения. При эксплуатации коммуникаций, находящихся в водоохранной зоне, должны соблюдаться надлежащие требования по предотвращению загрязнения водного бассейна.

В целом по городу можно отметить следующие особенности влияния

экологических регламентаций на землепользование в пределах Нижнего Новгорода.

Для административно-делового центра, а также для торгово-промышленного узла, прилегающего к Московскому вокзалу и Нижегородской ярмарке, наиболее значимы ограничения, связанные с водоохранными зонами Оки и Волги, имеющими ширину не менее 500 м и занимающими площадь около 10 кв.км наиболее привлекательных городских земель.

Для территорий, прилегающих к промышленным зонам, важны ограничения для водоохранных зон и санитарно-защитных зон. Водоохранные зоны характеризуются большей площадью, а санитарно-защитные зоны - более строгими ограничениями.

Для окраин города важны ограничения, связанные с памятниками природы областного значения.

Поскольку особо охраняемые природные объекты и водоемы располагаются практически во всех районах города, для каждой конкретной территории могут быть важными все три типа регламентации.

Исходя из анализа экологической ситуации, можно сделать вывод, что для Нижнего Новгорода важными являются следующие направления решения выявленных проблем:

- регламентация землепользования с учетом санитарно-защитных и водоохранных зон,

- сохранение памятников природы областного значения, расположенных практически во всех районах Нижнего Новгорода.

2.1.4. Предложения по построению схемы правового зонирования

2.1.4.1. Жилищное строительство

Планировочная структура города, предложенная в генеральном плане, в основном принимается для построения схемы правового зонирования без изменения. Наиболее точно генеральный план определил распределение основных типов строительства жилья по территории города. Правовое зонирование будет придерживаться этой схемы с некоторыми, непринципиальными уточнениями параметров застройки.

Использование территорий перспективного освоения – Сартаковскую площадку, также предлагается сохранить в соответствии с генеральным планом города. Пока она

не востребована из-за отсутствия эффективных финансовых схем развития коммуникаций. По мере ее востребования, когда у местного самоуправления появится понимание и программа того, как конкретно будут застраиваться эти территории, в Правила землепользования и застройки необходимо будет внести соответствующие изменения.

Главная проблема жилищного строительства, на решение которой сейчас направлены значительные усилия администрации – увеличение ежегодного объема вводимого жилья. В этом году планируется увеличение до 350 – 400 тысяч кв. м, а в следующем, 2005 году до 450 тыс. кв. м. Увеличение объемов ввода предполагается за счет стимулирования рынка путем:

- увеличения финансовых возможностей населения за счет развития ипотечного кредитования в связке со строительством недорого жилья, не более 400 долларов за квадратный метр;
- повышение эффективности доступности земельных участков для застройщиков.

Вместе с тем, на фоне концентрации усилий на увеличение объемов ввода, на второй план отошли другие проблемы, которые не стоит сбрасывать со счетом, особенно в стратегическом плане.

Во-первых, это давление на рынке предложений жилья одного базового типа – панельного многоэтажного дома. Администрации надо быть осторожной - возможно застройщики предпочитают строить не то, что будет востребовано на рынке, а то, что запущенно в производство и есть у них в наличии. Альтернативным предложением на первичном рынке является так называемое элитное жилье – третьего не дано. Вообще, рынок предложений в Нижнем Новгороде и так обужен, в нем доминирует панельное жилье, причем и на вторичном рынке. В этой ситуации увеличивать объемы стандартного жилья в рыночном секторе дешевых предложений возможно не самая лучшая стратегия, поскольку в перспективе это может привести к «затавариванию» рынка и его стагнации.

Вторая потенциальная проблема - это дефицит девелоперских фирм на фоне переизбытка строительных подрядных организаций. Речь идет о том, что в Нижнем Новгороде практически нет фирм инвестирующих в строительство коммерческого жилья на продажу собственные или заемные средства. Большинство фирм - это строительные компании строящие на деньги покупателей, которые оплачивают свое жилье «вперед». Объяснение этому одно – если брать деньги в долго, то стоимость

жилья еще более возрастет, поскольку в его стоимость должны будут включаться проценты по кредиту. Вообще то, это не совсем так, увеличение стоимости строительства на кредитные деньги увеличивает риск девелопера и снижает риск покупателя и этот момент также важен, как попытки снизить стоимость продаваемого массового жилья. Сейчас в Нижнем Новгороде появилась первая крупная девелоперская фирма из Москвы, что возможно приведет к росту конкуренции именно в сфере коммерческого девелопмента и развития первичного рынка за счет использования новых финансовых технологий.

2.1.4.2. Транспортные и инженерно-технические коммуникации города

Транспортная схема Генерального плана предусматривает довольно большое количество новых и реконструируемых магистралей. В принципе, схема правового зонирования территории не требует нанесения транспортных, пешеходных и инженерно-технических коммуникаций, - магистралей и улиц в отдельную категорию использования. Специальной статьей Правил магистрали, улицы и коммуникации считаются разрешенным видом использования во всех категориях зон, если что-то иное не оговаривается специально. Однако размещение и очередность строительства магистралей становится важной в тех случаях, когда дорожное строительство требует сноса недвижимости или проходит по землям с другими видами использования, где дорожное строительство недопустимо или нежелательно.

Выше, при обсуждении взаимосвязи генерального плана и правового зонирования уже было показано в чем состоит проблема переноса в схему правового зонирования территории всех планируемых в генеральном плане магистралей. Если магистраль проложена на муниципальных землях и не предполагает сноса частной собственности или прекращения права собственности на участки, то проблем в правовом зонировании нет. Такие линейные объекты можно не показывать на карте правового зонирования, поскольку они не нарушают прав собственников или третьих лиц. Их строительства ничем не сдерживается, кроме планов и возможностей местного самоуправления Если же строительство магистрали сопряжено с ликвидацией прав собственности, то возникает проблема, как к этой собственности относится. Сейчас права собственников ничем не ограничены поскольку решения генерального плана не имеют юридической силы в отношении их прав. Они вольны эти дома продавать, надстраивать, изменять их назначение в соответствии с действующими нормативными

актами. Любое ограничение их прав в указанном отношении является незаконным. Чтобы начать строить магистраль надо эти права у собственников выкупить по рыночной цене или каким либо другим способом им их компенсировать. Поскольку у местного самоуправления денег на это нет, то участки под прокладку магистралей не резервируются на законных основаниях. Для этого местное самоуправление должно было бы выпустить местный нормативный акт о резервировании указанных территорий с приложением графика и механизма компенсаций нынешним собственникам ликвидации их недвижимости и другого имущества, предусмотреть эти компенсации в городском бюджете и т.д. и т.п. Ничего из этого не делается, поскольку Администрация не может дать гарантий по своим обязательствам и не имеет денег на компенсацию ущерба. Поэтому общественные (муниципальные) интересы остаются декларацией и на деле происходит не правовое, а «стихийное» резервирование этих участков за счет незаконного ущемления прав собственников.

Перенести участки планируемого строительства магистралей в Правила землепользования и застройки без соответствующего оформления резервирования означает, во-первых, ущемить права собственников на неопределенный срок, поскольку он не сможет реконструировать и улучшать свою недвижимость и не будет получать компенсацию, а во-вторых, подставить Администрацию под удар, спровоцировав незаконные действия. Кроме того, проведенный выше анализ показал, что местное самоуправление располагает минимальными финансовыми возможностями для строительства и реконструкции дорог, не говоря уже о выкупе недвижимости. Поэтому перспективные решения транспортных магистралей, которые требуют изъятия прав собственников, должны быть тщательно отобраны и минимизированы для переноса в Правила землепользования и застройки с учетом максимального снижения негативных правовых последствий.

Отбор проектных решений транспортных магистралей для включения в карту правового зонирования производился на основе:

1. Генерального плана города, утвержденный в 1999 году, разработанный институтом «НижегородгражданНИИпроект».

2. Данных об интенсивности движения на основных городских дорогах, предоставленные ГИБДД г. Нижнего Новгорода с выделением проблемных «точек».

3. Анализа плотности остановочных пунктов и маршрутов общественного транспорта.

4. Предложений ГИБДД и Главного управления архитектуры и градостроительства Администрации Нижнего Новгорода по строительству новых и реконструкции существующих дорог.

В Правилах землепользования и застройки предлагается учесть следующие объекты:

Нагорная часть города

Т.1. Реконструкция Похвалинского съезда с расширением проезжей части и строительством канализационного коллектора. Обеспечит возможность жилищного строительства в жилом районе «Большие Овраги» Нижегородского района (выдано задание на проектирование).

Т.2. Реконструкция улиц, прилегающих к площади Лядова для организации съезда к строящемуся автометромосту.

Т.3. Реконструкция Окского съезда с расширением проезжей части (выдано задание на проектирование).

Т.4. Дублер проспекта Гагарина на продолжении улицы Ванеева от микрорайона Кузнечиха до Анкудиновского шоссе (имеется рабочий проект).

Т.5. Хордовая магистраль связывающая улицу Родионова (через ул. Деловая, Яблоневая, Изоляторский овраг) с улицей Гагарина и далее с выходом на Молитовский мост. В ближайшем будущем именно эта магистраль должна «увести» транзит с улицы Белинского и разгрузить потоки центрального района.

Заречная часть города

Т.6. Путепровод по ул. Должанской с подходами по ул. Бетанкуровской и на ул. Советской. Разгрузит улицы Канавинского района (Мурашкинскую, Должанскую, Советскую и др.), упорядочит движение автотранспорта и в перспективе обеспечит движение на совмещенный автометромост.

Т.7. Дублер проспекта Ленина по ул. Героя Попова, Баумана, Молитовской

Т.8. Дублер Сормовского шоссе от существующей дороги на продолжении ул. Гордеевской до ул. Коминтерна (за центром Сормово).

Т.9. Магистраль по улицам Пермякова, Чусовой, Палехской, Красноэтновской с выходом на Комсомольское шоссе. Это второй дублер проспекта Ленина для связи «верхней» части автозаводского района с центром города, которая не обеспечивается дублером вдоль Оки (Т.6.).

Т.10. Фрагменты хордовой магистрали, связывающей Нагорную часть от Мызинского моста, через проспект Ленина, Московское шоссе с новым отрезком сормовского дублера перед центром Сормово. Речь идет об отрезках магистрали от улицы Кузбасской до Большевистской и далее к планируемому сормовскому дублеру. Эта магистраль обеспечит движение транзита минуя его заход в город и кардинальным образом улучшит связь сложившихся жилых районов Московского района с центром и другими частями города.

Отметим, что городские службы и органы ГИБДД предложили в качестве первоочередных не все из перечисленных выше объектов. Кроме предложенных ими магистралей в правовых регламентах предлагается учесть еще три объекта (магистрали Т.5, Т.9 и Т.10), планируемых в генеральном плане, поскольку они имеют наиболее важное, стратегическое значение для всей транспортной системы города.

Еще раз подчеркнем, что включение перечисленных магистралей в карту правового зонирования означает, что границы зон будут трассироваться с учетом планируемых, а не существующих красных линий, а разрешенные виды использования будут назначаться с учетом минимизации возможных изменений существующей недвижимости с целью снижения затрат местного самоуправления на выкуп недвижимости.

На основании перечисленных выше документов, подготовленных соответствующими службами города, ниже указаны первоочередные предложения по развитию инженерно-технической инфраструктуры по основным проблемным участкам города. (см. также «Схему проблемных территорий по условиям обеспечения инженерной инфраструктурой»)

Нагорная часть города.

И.1. Главная проблема, сдерживающая развитие массового жилищного строительства в Нагорной части города связана с отсутствием централизованных источников теплоснабжения. Это территории вдоль ул. Ильинской в Нижегородском районе и на сточке Нижегородского и Советского районов от пл. Лядова до пл. Сенной. Для обеспечения этих участков централизованным теплоснабжением необходимо завершить строительство котельной мощностью 150 Гкал/час на ул. Деловой и тепломагистрали от ул. Деловой до ул. Фруктовой в Нижегородском районе.

И.2. Развитие престижного жилищного строительства в районе Больших оврагов и Гребешка, а также реконструкция всей центральной части Нижегородского района сдерживается трудностями водоотведения. В связи с этим предлагается строительство новых канализационных коллекторов:

- от ул. Красносельской до Нижне-Волжской набережной по ул. Ильинской, d = 600 мм, протяжённость 3,0 км;
- по Похвалинскому съезду от ул. Воробьёва до КНС на Нижне - Волжской набережной, d = 600 мм, протяжённость 0,2 км;
- вдоль р. Рахма от ул.Белинского до ул. Н. Сусловой, d = 2000 мм, взамен технически неисправного коллектора d = 1000 – 1500 мм;
- по ул. Ковалихинской от ул. Варварской до ул. Семашко, d = 600мм.

И.3. Для стабильного водоснабжения центральной части города и поддержания рабочего давления в сетях водоснабжения в жилых домах Советского района необходимо строительство водовода d = 500 мм от стадиона «Водник» до ул. Ошарской.

И.4. В отношении обеспечения электроэнергией в Нижегородском районе проблемными являются:

- участок жилищного строительства в районе Больших оврагов и Гребешка;
- участок вдоль Казанского шоссе.

Заречная часть города.

И.5. Развитие территорий в Ленинском районе, посёлка Сортировочный в Канавинском районе, жилого района Северный в Автозаводском районе сдерживается исчерпанием ресурсов водоснабжения. Для решения этой проблемы необходимо строительство водовода d =1000 -1400мм, протяжённостью 11,5км от Новосормовских очистных сооружений до водопроводной насосной станции Ленинского района, в том числе, первая очередь строительства: Московское шоссе - водопроводная насосная станция (протяжённость трубопровода - 3,0 км).

И.6. Центральная часть Канавинского района от пл. Революции, центральная часть Ленинского района до Бульвара Заречного, частично центр Московского района имеют проблемы с водоотведением. Новое массовое жилищное строительство на этих площадках возможно при условии строительства новых канализационных коллекторов.

И.7. Отсутствие источника централизованного теплоснабжения в районе Мещерского озера в Канавинском районе и в районе ул. Народной в Московском районе создаёт здесь сложности с новым строительством. Для решения проблемы теплоснабжения в этих районах необходима реконструкция Сормовской ТЭЦ.

И.8. Проблемным участком в отношении электроснабжения является участок от Молитовского моста до ул. Интернациональной в Канавинском районе. Для снятия этих проблем необходимо построить РП по ул. Рождественской с питающими ВЛ 10кВ от ПС «Ковалихинская» и ПС «Свердловская» и завершить строительство ПС «Старт» 110/10кВ и ПС «НИИТОП» 110/10кВ.

2.1.4.3. Изменение планировочной трактовки улицы Белинского

Нынешний Генеральный план развивал планировочную структуру города на основе предыдущих решений, сохраняя их преемственность и добавляя новые территории. В частности, еще в 70-х годах, в концепции развития города была заложена четкая граница городского центра - улица Белинского. Сейчас, эта позиция нигде не обсуждается, как и многое другое в градостроительных решениях по развитию Нижнего Новгорода. Кроме того, считается само собой разумеющимся, что граница центра - это граница, за которой можно вести строительство массового жилья микрорайонного типа. Поэтому улица Белинского, начиная с 70-х годов активно застраивается многоэтажным панельным жильем – кварталами и отдельностоящими домами.

На наш взгляд это была серьезная ошибка именно в области территориального планирования. Тогда никто не мог предположить, что это место будет столь необходимо и привлекательно для размещения крупных общественных зданий и комплексов. К слову сказать, точно такая же ситуация возникла и в других городах, где мы разрабатывали городские программы (например, в Ростове-на-Дону, Калуге, частично в Самаре). В результате, сейчас улица Белинского находится в «стрессовом состоянии» из-за стыковки плохо сочетающихся конкурирующих функций.

С одной стороны – это несомненно место локализации центральных функций, поскольку сейчас это одна из главных центральных хордовых магистралей города, которая обеспечивает связь центра города практически со всей городской периферией. Кроме того, она примыкает к историческому ядру города, на ней расположены

памятники архитектуры и поэтому она «захватывает» привлекательность и престижность исторического центра города. В связи с этим (престижностью места, близостью к историческому ядру и хорошей доступности из всех точек города) сюда тяготеют крупные центральные объекты - торговые комплексы («Рамстор», «Этажи»), городские парки, кинотеатры, спортивные объекты, офисы и гостиницы.

С другой стороны, благодаря решениям 70-х годов это место трактуется и активно застраивается как жилая улица, вдоль которой располагаются, по преимуществу, рядовые панельные жилые дома с подъездами, выходящими на улицу, как на свою придомовую территорию. В последние годы, здесь уже стали строиться дорогие, так называемые элитные, жилые дома, которые имели повышенный спрос, благодаря привлекательности места.

Давление массового жилья, реализуемого в «директивном» порядке привело в этом месте к ограничению конкуренции между жилой и общественными функциями. Жилье здесь насаждалось, а общественные объекты попадали на те места, которые не были или не могли быть им освоены по разным причинам. Все это привело к плохо организованной среде, не имеющей главного свойства, обеспечивающего привлекательность центру города - органичного сочетания разнообразных функций и многообразной застройки. Для жилья это место слишком транзитное, слишком перегруженное транспортом, пешеходными потоками, с осложненной экологией, шумное и загазованное. Для центральной среды это очень «бедное» место – здесь не сложилась высокая концентрации разнообразных объектов. Несмотря на интересную архитектуру торговых комплексов, в нем отсутствует непрерывность центральной среды, которая разрывается жилыми (и поэтому персонализированными, по определению не публичными) пространствами. Самое главное, что это место было потеряно для создания нового делового и культурно-обслуживающего центра, формируемого крупномасштабным офисным, торговым, зрелищно-досуговым и другим строительством.

В Концепции правого зонирования предлагается изменить трактовку использования этой территории. Это означает, что в понимание планировочной структуры города следует внести коррективы. Улица Белинского не есть граница центра, а одна из главных улиц (а не транспортная магистраль) внутри центрального района, границы которого проходят по Изоляторскому оврагу, реке Кове и улице Ковровской.

В связи с этим, предлагается улицу Белинского сделать местом концентрации общественных функций настолько, насколько это теперь будет возможно. Это предполагает, с одной стороны, повышение концентрации обслуживания и разнообразия среды за счет трансформации первых этажей жилых домов и других приемов, а с другой, ограничение дальнейшего жилищного строительства (завершив уже начатые проекты) и, тем самым, расширение возможностей свободной конкуренции функций, как это делается в центральном районе любого крупнейшего города.

2.1.4.4. Формирование нового делового центра Нижнего Новгорода

Нижний Новгород сегодня остро нуждается в новом лице, которое дополнит образ исторического города - купеческого и промышленного лидера в эпоху становления российского капитализма и промышленности. Сегодняшний Нижний Новгород должен сделать сверхнормативное усилие, чтобы победить в состязании с другими поволжскими столицами за лидерские позиции в привлечении инвестиций, накапливании ценного людского потенциала (который в ближайшее время станет в стране главным дефицитом). Суровая правда заключается в том, что все региональные столицы Поволжского региона рвутся занять эту позицию и тот город, который это сделает первым снимет самые жирные «сливки». Несомненно добиться прорыва не на словах, а на деле, безумно сложно, почти невозможно, но было бы неправильным обсуждая стратегию не ставить такую задачу.

Представляется, что градостроительным ответом на эти вызовы должен стать быть новый деловой центр города, формирующий современную, именно столичную инфраструктуру - образную, технологическую, коммерческую.

Комплексы подобного типа формировались во многих городах мира, чаще в столицах (Париж, Вашингтон, Вена, Москва), но также и в крупнейших городах – региональных центрах Европы (Барселона, Мюнхен. В Москве такие деловые центры создавались дважды - первый раз на гребне хрущевской оттепели был построен Новый Арбат. Второй раз Москва формирует аналогичный комплекс сейчас (Сити), как символ капиталистических преобразований. Формирование нового делового центра - это стратегический, долговременный проект, рассчитанный на многолетнюю реализацию. Вена строит Комплекс ООН и Дунай – Сити уже 25 лет, Дефанс формировался 40 лет, Москва строит Сити уже 10 лет. Главное сделать первый шаг в

течение 2-3 лет разработать программу и проект, осуществить PR – компанию, привлечь первых стратегических инвесторов, начать освоение участков.

Как уже указывалось выше, отсутствие такого делового центра – одна из главных градостроительных проблем Нижнего Новгорода. Его строительство должно преследовать несколько целей:

- стимулирование развития новой экономики города, связанной с финансами, страхованием, консалтингом, научным обслуживанием, программным обеспечением и прочими непромышленными высокотехнологичными и финансовоемкими видами деятельности. Кроме того, это новые рабочие места в строительном комплексе и строительной индустрии, которых сейчас недостаточно в структуре занятости города;
- формирование престижной площадки, на которой стремились бы разместить свой бизнес и поставить офис крупные местные и международные сетевые компании. Сейчас они только начали осваивать Нижний Новгород, но город такого масштаба, по европейским меркам должен сегодня иметь на своей территории практически все международные сетевые фирмы, как в сфере производства, так и торговли
- повышение стоимости недвижимости, как базы для налога на имущество;
- создание престижного имиджа города, который играет ключевую роль в маркетинге города на внешних рынках для привлечении инвестиций;
- наращивание площадей офисов, торговли, других помещений, которых сегодня не хватает в городе;
- сохранение наследия в центре, поскольку наличие такой престижной площадки позволяет вынести сюда из исторического центра крупномасштабные объекты разрывающие хрупкую ткань исторически сложившейся среды. Сейчас для них нет другой привлекательной площадки, кроме центра города, появление же нового делового центра создаст реальную альтернативу в предпочтениях застройщиков и инвесторов крупномасштабного строительства.

К размещению современного делового центра предъявляются жесткие требования. Новый деловой комплекс должен:

- располагаться вблизи городского центра; при этом близость имеется ввиду не столько в физическом, сколько но в ментальном, «мыслительном» пространстве. Например, комплекс «Дефанс» расположен довольно далеко от центра по «воздуху», в другой префектуре. Однако он композиционно продолжает главную ось градостроительного развития Парижа – от арки Тюильри, через Триумфальную арку на площади Звезды и далее до новой арки Дефанс.
- иметь хорошую доступность на общественном транспорте и хорошие связи с центром города, в том числе для пешеходов, недаром в Москве, для строящегося Сити, первым делом был построен пешеходный мост через реку, связавший комплекс с основными остановочными пунктами;
- иметь хорошую доступность для автомобильного транспорта. Располагаться на транспортных артериях и иметь обширные паркинги.

В Нижнем Новгороде свободных участков для такого строительства в городе нет. В связи с ограниченностью территорий для жилищного строительства, крупные привлекательные участки предоставляются под жилищную застройку. Это понятно, с точки зрения решения важных социальных задач, но далеко не всегда дает стратегический эффект.

В данной Концепции предлагается сделать радикальный шаг. Современные деловые общественные комплексы предлагается сделать на месте двух площадок, занятых в настоящее время старыми промышленными и коммунально-складскими предприятиями.

Первая, в Заречной части города - территория вдоль Оки между старым Канавино и Молитовским мостом. Размещение комплекса здесь предполагается частично путем укрепления береговой полосы с формированием непрерывной набережной (что было предусмотрено и в генеральном плане), частично, на свободных участках, частично на месте существующих промышленных площадок. Единое пространство позволяет здесь формировать весьма привлекательный центр, что-то типа «Новое Канавино», связывая в единый композиционный узел разные среды - «Старое Канавино», цирк, элеватор и новые планируемые комплексы.

Вторая, в Нагорной части города – территория примыкающая к улице Белинского, в пойме реки Старки, занятая сейчас большим количеством небольших промышленных и коммунально-складских объектов.

Обе площадки удовлетворяют указанным выше требованиям, но еще более важно, что они открывают новую линию градостроительного развития города. Когда-то, планировщики и руководство города совершенно правильно решили, что настала необходимость развивать на Стрелке общественные функции и, в связи с этим, вынести часть порта с прилегающими складскими площадками за пределы центральной части города. Предлагаемое перепрофилирование двух старых промышленных зон в центральном районе города лежит в русле той же тенденции, что и вынос части порта со Стрелки. Речь идет о стратегическом наращивании культурного, инновационного, наконец, столичного потенциала центра города, взамен переразвитой в территориальном отношении и технически слабо модернизированной промышленности. Нижний Новгород опаздывает с трансформацией своей экономической и планировочной структуры. Данное предложение начинает масштабный процесс перестройки, как экономической, так и градостроительной.

Отличие от Стрелки состоит в том, что там по всей видимости нельзя вести высотное строительство, чтобы не закрыть храм и панораму города, тогда как обсуждаемые площадки формируются прежде всего для высотного строительства офисов, гостиниц, жилья.

Как и освобождение Стрелки этот процесс также будет постепенным. Только сейчас, Администрации начинает решать проблему переноса из центра города части порта, связанной с перевозкой сыпучих грузов. В отношении промышленных и коммунально-складских объектов на территории «канавинской» и «высоковской» площадок процесс пойдет постепенно, но намного быстрее, поскольку в рыночной экономике для этого значительно больше предпосылок.

Уверен, что большинство людей, читающих этот текст, в этом месте должны сказать: «Может все это и правильно, но только совершенно не реально – нынешних собственников и арендаторов на промышленных площадках невозможно сдвинуть с места, они так просто не сдадут свой бизнес, тем более, если он выгоден». Выгоды собственника подробнее будут рассмотрены в следующем разделе. Сейчас зафиксируем следующую важную позицию. Правовое зонирование, реализует стратегию местного сообщества – направление преобразований, необходимых для

будущего города. Для этого в Правилах землепользования и застройки применяется норма «неподтвержденного использования», когда для какого-либо участка назначается новое использование, не совпадающее с существующим. Это не отменяет право собственности или аренды и не требует от собственника немедленной передислокации объекта. Такое действие только «включает» механизм экономического давления на собственника с целью трансформации принадлежащей ему недвижимости и бизнеса.

Так предлагается поступить и сейчас - назначить этим участкам центральные деловые функции, а промышленное назначение сделать «неподтвержденным использованием». Далее, сами собственники будут решать как и когда им лучше менять назначение, переносить производство. Администрация имеет все рычаги для интенсификации этого процесса, тем более, что неподтвержденное использование запрещает собственникам развивать их недвижимость (и производство!) в нынешнем виде, а разрешает развивать его только в направлении приведения в соответствие с Правилами землепользования и застройки, т.е. в направлении формирования крупномасштабного делового центра.

Все крупнейшие города, ставшие на путь реформирования экономики, осуществляют подобные действия. Особенно в этом преуспели города южного Китая. Сейчас подобный проект реализует Мюнхен, в котором идет реконструкция и вынос старых промышленных и складских объектов, расположенных вдоль железной дороги, глубоко вклинившейся в центральный район города. Так сейчас действует Бильбао, бывший промышленный город в Испании - один из самых успешных примеров реализации программы реконструкции центра и выноса промышленных предприятий.

2.1.4.5. Зона размещения коммерческих объектов

Самое существенное отличие схемы правового зонирования территории города от генерального плана заключается во введении новой категории использования - зоны размещения коммерческих объектов обслуживания, офисов, гостиниц и прочих центральных функций.

В теории такую зону принято называть «коммуникативно - общественной» системой города, иногда еще называемой каркасом. **Коммуникативно-общественная система** строится по схеме древовидного графа, формируется высокой концентрацией объектов публичного использования и характеризуется высокой интенсивностью использования территории. Эта система состоит из двух основных элементов - «ядер»

и «связей». **Связевые элементы коммуникативно-общественной системы** - это линейные участки улиц и магистралей с прилегающими к ним территориями, с интенсивным потоком пешеходов и общественного транспорта, повышенной концентрацией объектов публичного использования и интенсивностью использования территории, в том числе за счет жилой застройки.

Этот тип застройки улиц распространен во всех городах мира. Ниже приводится пример застройки улицы с высокой концентрацией коммерческих объектов центрального района Амстердама. Причем, помещенная ниже фотография, была сделана не в историческом ядре центра с малыми торговыми улицами средневековой планировки, а в районе города, формирующемся с конца 19 века.



Дома, показанные на этой фотографии, все одного типа. Первые этажи занимает торговля, рестораны, игровые автоматы, иные объекты обслуживания. Выше расположены гостиницы или мелкие офисы, реже, но достаточно часто, жилые квартиры. Застройка имеет мелкоразмерную внутреннюю структуру, предназначенную для плотного наполнения различными видами активности. Сегодня это ресторан, завтра – магазин, послезавтра офис туристической фирмы и, потом, снова магазин.

Характерна для данной категории использования территории, также степень разнообразия услуг одного вида. Так, из пяти домов, показанных на этой фотографии, четыре - это гостиницы разных собственников. Только дом, расположенный в центре фотографии, используется под интернет – кафе на втором этаже и офисы в аренду на следующих этажах. Это классический пример зоны развития или размещения коммерческих объектов, - никто не стремится навязывать собственнику вид использования в пределах разрешенных видов. Напомню, что в советском «дефицитном» варианте управления считалось, что двух одинаковых объектов обслуживания в одном месте не нужно, ибо в этом месте это будет излишеством, а в каком-то другом месте этого объекта обслуживания не хватает. К сожалению, этот тип такой нерыночной логики продолжает жить и сейчас в чрезмерном стремлении регулировать действия собственника, что ведет к снижению качества центральной среды - ее разнообразия, возможности выбора потребителем разных стратегий своего поведения.

Аналогичные категории зон коммерческой застройки есть и Нижнем Новгороде. Правда процесс интенсификации застройки за пределами исторического центра начался не столь давно, но рынок везде берет «свое» и процессы перестройки первых этажей, насыщения периметра улиц, развития центральных функций по всем главным улицам города идут весьма активно.

В генеральном плане такой функциональной зоны не было предусмотрено вообще. Отчасти это связано с тем, что в момент разработки генерального плана процесс насыщения улиц коммерческими объектами только начинался, но в большей степени, это вызвано методикой разработки генерального плана. По существу анализ существующей планировочной структуры, ее описание, прогнозирование и планирование развития основываются на так называемой «ступенчатой» системе организации территории, в которой есть отдельно «пятна» общественных центров, отдельно жилые (промышленные, коммунально-складские и другие) территории и отдельно транспортные магистрали. Однако, эта категория, существующая во всех зарубежных правовых системах регулирования землепользования и застройки очень важна. Именно конфликты между коммерческими объектами и жильем, особенно в многоэтажной застройке возникают наиболее часто. Кроме того, включение активных объектов (ресторанов, кафе, магазинов) нарушает жилую среду, то что называется персональным (приватным) пространством и снижает ее ценность и стоимость. С другой стороны на улицах с высокой доступностью предпочтение должны иметь

обслуживание и офисы, по сравнению с жильем, что тоже отражается на качестве городски среды.

В связи с этим, в Концепции, на основе экспертной оценки специалистов и предложений генерального плана, были выделены зоны размещения коммерческой объектов (каркаса). Кроме того, при прорисовка уже планируемого каркаса опиралась на анализ плотности маршрутов и транспортные схемы. Предлагаемый каркас в основном дополняет систему общественных центров, предложенную в генеральном плане, но в ряде случаев последняя была скорректирована.

Планируемый на основе действующих тенденций каркас был проверен с помощью анализа размещения объектов, проектируемых и строящихся в Нижнем Новгороде за период с1999 по начало 2004 года. Отдел ведения дежурного плана главного управления архитектуры и градостроительства предоставил список и карту проектируемых, строящихся и построенных объектов разделенных по назначению на 5 групп. Далее, карта размещения этих объектов была совмещена с предлагаемой в Концепции структурой каркаса. Результаты этого анализа представлены в следующей таблице.

Таблица 25

Анализ предоставления разрешений на строительство за период 1999 – 2003 годов

Территориальные элементы	Объекты, шт.					
	Объекты обслужива-ния	Администра-тивные здания, офисы	Жилые здания	Промыш-ленные сооружения	Автосервис	Всего
Зона коммерчес-ких объектов	28	17	36	5	8	94
Жилье	8	4	115	2	14	143
Промышленность		2		32	32	66
Всего	36	23	151	39	54	303
	Объекты, в % от всех строящихся и проектируемых объектов.					
Зона коммерчес-ких объектов	**78%**	**71%**	24%	13%	15%	
Жилье	22%	17%	**76%**	5%	26%	
Промышленность	0%	13%	0%	**82%**	**59%**	
Всего	100%	100%	100%	100%	100%	

Как видно из представленных результатов, 78% обслуживания и 71 % офисов располагались в пределах определенного в Концепции каркаса. Соответственно 76% жилья располагалась в пределах выделенных жилых территорий и 82 % промышленных объектов локализовано в пределах промышленных территорий.

Следует отметить, что тенденции размещения автосервисов наиболее неопределенны, границы их локализации более размыты. Только 59% размещаются в пределах промышленных и коммунально-складских зон, остальные объекты автосервиса расположены и на жилых территориях и в каркасе. Это обстоятельство будет учтено при определении списков разрешенного использования по зонам с целью усиления контроля за размещением этих объектов.

Таким образом, результаты анализ подтверждают правильность выделенных элементов территориальной структуры. Предлагаемая зона размещения коммерческих объектов соответствует сложившимся тенденциям и предпочтениям собственников (инвесторов, застройщиков).

2.1.4.6. Промышленные территории

В Генеральном плане сформулированы основные цели для развития территорий производственного комплекса:

- создать в центральной исторической части города территории без вредных санитарно-защитных зон от промышленных и коммунально-складских предприятий;

- вынести из прибрежных зон рек Оки и Волги в Заречной части города предприятия с созданием непрерывной системы бульваров и скверов вдоль этих зон;

- максимально использовать высвобождаемые территории для создания системы городских центов, центров обслуживания, элементов природного комплекса (под последние цели предполагалось отдавать 50% высвобождаемой территории);

- повысить интенсивность использования существующих производственных территорий для развития промышленных, научно-исследовательских, коммунальных и других объектов.

Навряд ли найдется человек не согласный с этими целями, но, тем не менее, в действительности все оказывается сложнее. Эти цели были реализованы весьма незначительно не только «в натуре», но даже и в проектном решении. Так, такая цель, как вынос предприятий, выходящих на набережную реки Оки для создания системы бульваров не была заложена и в проектное решение, поскольку, скорее всего, это кардинально снижало промышленный потенциал города и не было поддержано администрацией города того времени.

С другой стороны, вынос предприятий в течение 5 – 7 лет после утверждения проекта происходил. Приведенные в ниже следующей таблице результаты анализа показали, что 20%, предприятий подлежащих выносу, были перемещены или ликвидированы, еще 13% находятся в стадии обсуждения своей участи. Учитывая, что по части предприятий нам не удалось вообще найти информации (таких 12%), можно сказать, что только 60% предприятий сохранились в том виде, как они были и раньше, причем 12% из них получили право аренды участка на 49 лет.

Таблица 26

Анализ реализации предложений Генерального плана по выносу промышленных и коммунально-складских предприятий

	Показатели	**Кол – во случаев**	
1	Предприятие ликвидировано или вынесено	14	20,3%
2	Предприятие сохранено, с различными условиями, в том числе:		68,1%
2.1	- участок передан в аренду на 49 лет	8	11,6%
2.2.	- участок передан в краткосрочную аренду	16	23,2%
2.3.	- условие передачи прав на участок неизвестны	14	20,3%
2.4.	- права на участок не оформлены или находятся в стадии оформления	9	13,0%
3	Информации о предприятии нет	8	11,6%
	Всего предприятий, предусмотренных к выносу	69	100%

В целом результаты этого анализа обнадеживающие. Зная с каким трудом удавалось сдвинуть хотя бы одно предприятие в советское время, можно сказать, что этот результат деятельности Администрации города и разработчиков Генерального плана вполне позитивный.

Попутно отметим, что Инструкция по разработке градостроительной документации не требует разработки мер по реализации проектных решений, поэтому их нет и в Генеральном плане Нижнего Новгорода. В этом заключается различие градостроительного и стратегического планирования. Стратегическое планирование по определению рассматривает цели и пути их реализации одновременно. Причем, именно реализация, включая конкретные административные и программные действия, является основным предметом стратегических разработок.

Правовое зонирование позволяет сделать важный шаг в направлении реализации генерального плана, в упорядочении промышленных площадок, путем

отделения права владения и распоряжения от права использования. Местный нормативный акт позволяет перевести участки промышленных предприятий в другой вид использования, не изменяя собственника (арендатора) этой недвижимости. Эта норма, именуемая «неподтвержденным использованием», позволяет собственнику (арендатору) продолжать эксплуатировать свой участок по существующему назначению, но запрещает ему вносить какие – либо изменения (улучшения), кроме тех, которые ведут к приведению недвижимости в соответствие с Правилами. Тем не менее эта мера имеет в правовом отношении ряд серьезных последствий. Администрация города получает возможности некоторого давления на собственника (арендатора), чтобы он трансформировал застройку участка сам или продав его (или переуступив право аренды) другому инвестору.

В соответствии с установкой правового зонирования на реализацию решений генерального плана, основная часть проектных предложений по коммунальным и промышленным площадкам принимается без изменения. Тем не менее в предыдущем разделе Концепции были сделаны предложения по формированию двух новых комплексов делового центра, - «Новое Канавино» и «Высоково» (пойма реки Старки) на местах сноса и передислокации двух старых промышленных площадок. Ниже приведены основные пользователи и арендаторы участков и существующие виды этих площадок.

Таблица 27

Основные характеристики предприятий, расположенных на промышленных площадках «Канавино» и «Высоково»

	Название предприятия	**Ранг предприятия*, по объему продукции в год**	**Кол-во работающих, чел.**	**Площадь участка, га**	**Объем продукции в год, на ед. террито-рии, млн. руб/га**	**Объем продукции в год, тыс. руб. на 1 рабо-тающего**
Промышленная зона «Канавино»						
1	ОАО "Нижегород-ский мукомольный завод"	17	400	9,0	55,8	**1250,0**
2	ОАО "Горьковский завод аппаратуры связи им. А.С. Попова"	21	2850	5,5	**69,2**	133,3
3	ОАО "Мельинвест" (машиностроение)	31 – 36	700	7,1	28,1	285,7
4	ООО "Нижегород-ские автофургоны"	44 - 55	400	14,8	6,8	250,0
5	ОАО "Завод специа-лизированных					

	автомобилей"					
6	ООО "НПП "Микромонтаж" (фармац.)	Нет инф	Нет инф	1,3	Нет инф	Нет инф
Промышленная и коммунально – складская зона «Высоково»						
1	ОАО "Завод им. Г.И.Петровского"	44 - 55	1800	7,2	13,8	56
2	ОАО "Нижегодторг-монтаж" другие	84 - 92	300	3,5	8,5	100
4	ОАО "Предприятие "Темп"	103 - 112	100	4,9	2,0	200
3	ОАО "Нижегород-ский текстиль" текстиль	113 - 132	50	1,7	2,9	50
	Средние показатели по городу				**66**	**294**

* Примечание: Под рангом предприятия понимается его место в списке предприятий города, упорядоченном по убыванию показателя объема продукции в год в стоимостном выражении.

Вид промышленной площадки «Высоково» со стороны улицы Белинского



Вид промышленной площадки «Высоково» со стороны улицы Тургенева



Вид промышленной площадки «Канавино» со стороны набережной Оки



Вид промышленной площадки «Канавино» со стороны улицы Приокской



Указанные территории остро необходимы для развития здесь центральных функций. Это главная причина, обоснование которой сделано в предыдущем разделе. Кроме этой, главной причины есть причины, другие связанные с экологией и экономическими соображениями.

По экологическим требованиям, вокруг этих предприятий должна быть организована санитарно-защитная зона, в которой запрещено размещение жилья. Поскольку вокруг этих промышленных площадок сейчас расположено много жилья, то в соответствии с экологическим законодательством, что-то одно должно быть вынесено или жилье или производство. На практике, в большинстве случаев, этим требованием фактически пренебрегают, поскольку на трети селитебной территории надо будет вынести жилье или промышленность. Однако в тех ситуациях, когда есть возможность в правом зонировании разрешить ситуацию правовым способом, лучше действовать в соответствии с законодательством. В связи с этим в данной ситуации предлагается ликвидировать промышленные территории.

Кроме этого, наличие в Канавино промышленной зоны не позволяет организовать непрерывную набережную, что также ухудшает экологическую обстановку.

Однако основным стимулом для собственника передислоцировать промышленный объект является возможность многократного повышения доходов, получаемых от использования его участка. Планируемую отдачу от использования земельного участка, в случае расположения здесь современного офисного центра можно очень грубо оценить следующим способом:

Таблица 28

1	Нынешний объем продукции предприятия, приведенный на 1 га участка	69,2 млн. руб.
2	Площадь этажа при размере офисного здания 40 на 40 м, располагаемом на участке в 1 га (доля застройки участка – 16 %)	1600 кв. м
3	Количество этажей офисного здания	16 эт.
4	Общая площадь офисного здания	25600 кв. м
5	Площадь здания, сдаваемого в аренду – 60 % от общей площади	15360 кв. м
6	Стоимость аренды 1 кв. м офисов в год	6000 руб.
7	Арендные платежи за 1 год, всего	92,2 млн. руб.
8	Кол-во работающих в офисном здании из расчета 1 человек на 5 кв. м офисной площади (от п. 5)	3072 работающих

9	Годовой объем продукции, произведенный 1 работником предприятия, в среднем по предприятиям города	260 тыс. руб. на 1 чел.
10	Годовой объем продукции произведенный 1 сотрудником, принимаемый для данного расчета	130 тыс. руб. на 1 чел.
11	Годовой объем продукции, произведенный всеми работающими в здании (п. 8)	399,4 млн. руб.
12	Всего доходность 1 га участка, как сумма произведенного объема продукции и годовой аренды	491,6 млн. руб.

Простой расчет показывает, что годовая отдача для экономики города от 1 га участка достигает величины на порядок больше, чем нынешний доход самого эффективно работающего промышленного предприятия. Только арендные платежи перекрывают доход от нынешней деятельности предприятия. Конечно, проделанная оценка очень груба, не учитывает затрат на строительство и сроки окупаемости, но это вопрос финансовых технологий планирования, кредитов и строительства. Приведенная оценка достаточно ясно соотношение доходности от разных видов деятельности и в, какой-то мере, развеивает миф о промышленности, как наиболее доходном виде деятельности.

Недаром сегодняшняя Москва, в большей степени, чем другие города, продвинулась в процессе замещения промышленных функций новыми высокодоходными и высокотехнологичными видами активности. Эта замена происходит разными путями:

- собственники сами меняют использование зданий, например, размещая в производственных корпусах торговые площади; по мере развития бизнеса и накопления доходов, производится реконструкция зданий, пристраиваются новые корпуса, многоярусные паркинги и прочее.
- собственники продают по рыночной цене весь имущественный комплекс стратегическому инвестору, который сносит старый завод и строит новое, как правило офисное или торгово-развлекательное сооружение;
- собственники продают по рыночной цене часть своей территории, сохраняя на оставшейся части наиболее эффективную часть производства, обеспечивающий стабильный доход и престижность предприятия, а «излишнюю» часть участка продают стратегическому инвестору.

Все эти схемы базируются на желании собственника самого изменить или передислоцировать свою деятельность. Возможны и другие схемы, для случаев, когда участок находится в аренде. В этой ситуации интересы арендатора должны быть

учтены местным самоуправлением (администрацией), которая должна компенсировать собственнику зданий (предприятий) потери от расторгнутой аренды земельного участка из платежей, поступающих от стратегического инвестора.

В задачи Концепции не входит разработка подобных схем. Очевидно, что вынос и перенос предприятий это длительный сложный процесс, реализуемый путем специальных муниципальных программ, сочетания комплекса мер по воздействию на собственника/арендатора и привилегий, связанных с переносом промышленной деятельности. Особенно ценным в этом отношении представляется опыт современных городов Китая, которым удалось переместить промышленность из центров городов, не потеряв промышленные предприятия.

2.2. Процедуры градорегулирования: проблемы и подходы к решению проблем

Данный раздел подготовлен на основании:

- анализа нормативных правовых актов, подготавливаемых проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, Новгородской области, города Нижнего Новгорода, а также практики применения нормативных правовых актов в части процедур градорегулирования;
- обсуждения основных проблемных вопросов и отработки механизмов их решения.

До того, как излагать содержание основных процедурных проблем и предлагаемые решения, важно обсудить вопрос о том, с каких позиций эти проблемы должны рассматриваться и решаться.

2.2.1. Подходы к рассмотрению и решению процедурных проблем градорегулирования

Эти подходы определяются ответами на два вопроса:

- нужно ли и зачем описывать процедуры градорегулирования в правилах землепользования и застройки,

- какие, в каком объеме и как должны быть описаны процедуры градорегулирования в правилах землепользования и застройки в условиях незавершенности законодательства.

Рассмотрим последовательно каждый из поставленных вопросов.

Нужно ли и зачем описывать процедуры градорегулирования в правилах землепользования и застройки

Этот вопрос имеет формально-юридический и содержательный аспекты.

Формальная сторона дела связывается со структурой правил. Иногда допускаются два типа ошибок в понимании этого вопроса, при этом, например, утверждается, что правила должны подготавливаться:

- только как текст, описывающий процедурные нормы, без включения в правила картографических материалов и описаний градостроительных регламентов;

- только как карту (схему) зонирования с описанием градостроительных регламентов, но без описания процедурных норм градорегулирования.

То и другое утверждение неверны. Согласно пункту 1 ст. 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации, “Правила застройки являются нормативным правовым актом органа местного самоуправления, устанавливающим порядок осуществления градостроительной деятельности...”. Другими словами, правила землепользования и застройки, помимо карты правового зонирования и описания градостроительных регламентов, должны содержать также и описание “порядка осуществления градостроительной деятельности”, т.е. процедурных норм.

Содержательная сторона рассматриваемого вопроса может быть показана на примере, относящемуся к строительству жилья. Ныне общая установка администрации любого города России состоит в том, чтобы расширить доступ населения к приобретению жилья (об усилиях администрации Нижнего Новгорода в этом направлении см. ниже). Этого можно добиться путем повышения платежеспособного спроса населения на жилье, что в свою очередь сопрягается с задачами экономического роста и действием механизма ипотеки. Однако, усилия по повышению спроса могут быть нейтрализованы, сведены на нет, или привести к отрицательному результату в случае, если рост спроса не будет сопровождаться превышением темпов роста предложения над темпами роста спроса. В противном случае возникнет эффект «узкого горлышка», приводящий к возрастанию цен, что приводит к сокращению платежеспособного спроса, т.е. к обратному результату вопреки правильным первоначальным намерениям и планам.

Рост предложения сопрягается с упрощением доступа инвесторов к земле для строительства. Упрощение этого доступа связано с совершенствованием процедур, сокращением сроков подготовки и формирования земельных участков для строительства. Упростить действующий порядок невозможно без перехода от ныне доминирующего индивидуально-выборочного подхода к зональному подходу градорегулирования, без установления градостроительных регламентов. Наличие последних позволяет совершенствовать процедуры градорегулирования и наоборот – отсутствие градостроительных регламентов «замораживает» в неизменном виде действующие и неэффективные процедуры.

Вот почему не только по формальным требованиям закона, но и по требованиям практики возникает необходимость в том, чтобы правила землепользования и застройки содержали базовые процедуры градорегулирования. Вопрос о том, почему эти процедуры должны быть базовыми (т.е. содержащими принципиальные нормы для детализации в иных актах) будет обсуждено ниже.

Для иллюстрации приведенных выше суждений относительно спроса и предложения в аспекте совершенствования процедур градорегулирования целесообразно обратиться к текущей ситуации, которая сложилась в Нижнем Новгороде.

В настоящее время администрацией Нижнего Новгорода подготавливается проект «Стратегической программы поддержки жилищного строительства в городе Нижнем Новгороде на 2004-2010 годы». Основанием для разработки программы является, в частности, поручение Губернатора Нижегородской области на заседании Правительства Нижегородской области 27 июня 2003 года (Протокол заседания Правительства Нижегородской области № ГХ 23 от27 июня 2003 года). В ряду ожидаемых результатов реализации программы имеется позиция, согласно которой предполагается, что к 2010 году будут достигнуты ежегодные объемы ввода жилья на уровне не менее 500 тыс. м.кв., т.е. фактически в два раза больше, чем ежегодно вводится в настоящее время (264,8 тыс. м.кв. в 2003 году).

Следует отметить, что доля администрации Нижнего Новгорода на данный момент в ежегодных объемах ввода жилья составляет менее 2-х процентов, т.е. львиная доля приходится на иных, преимущественно частных инвесторов. Есть основания полагать, что и в будущем запланированные возрастающие объемы строительства будут обеспечивать частные инвесторы, которые в наибольшей степени заинтересованы в расширении доступа к земле. Если не обеспечить кардинальное

решение этого вопроса, то реализация разрабатываемой программы может быть поставлена под сомнение.

Это особенно важно и в том отношении, что, как показывает анализ, в Нижнем Новгороде в сравнении с другими городами доступ инвесторов к земле остается одним из самых проблемных вопросов. То, что это действительно так, показывают результаты анализа ситуации в сфере жилищного строительства, проведенного в конце 2003, начале 2004 года Центром Стратегических Разработок в рамках деятельности комиссии при администрации Президента РФ по подготовке материалов к проекту программы «Рынок доступного жилья». Соответствующие данные были направлены представителями администраций 65 городов России, а также представителями 45 строительных компаний. Представляет интерес положение Нижнего Новгорода в сопоставлении со средними показателями по всем городам, которое отражено в таблице 29.

Таблица 29

Положение Нижнего Новгорода в сопоставлении с другими городами в части доступа к земельным участкам для жилищного строительства

Наименование показателя	Ед. изм.	Хабаровск		В.Новгород		Н.Новгород		Города России (средние показатели)	
		Данные представит. администраций	Данные представит. строй. компаний	Данные представит. администраций	Данные представит. строй. компаний	Данные представит. администраций	Данные представит. строй. компаний	Данные представит. администраций	Данные представит. строй. компаний
Общая продолжительность подготовительного периода для жилищного строительства (с момента подачи заявки до момента принятия административного акта о предоставлении разрешения на строительство)	мес.	12	14	6,5	6	**14**		**8**	9,8
Количество подписей, которые необходимо получить на стадии согласования исходно-разрешительной документации (с момента подачи заявки до момента предоставления земельного участка)	ед.	14	19	23	3	**30**		**17,5**	27
Количество подписей, которые необходимо получить на стадии согласования и экспертизы проектной документации, получения разрешения на строительство	ед.	15	21	12	10	**30**		**13,2**	35,6

Приведенные в таблице данные позволяют сделать следующие заключения.

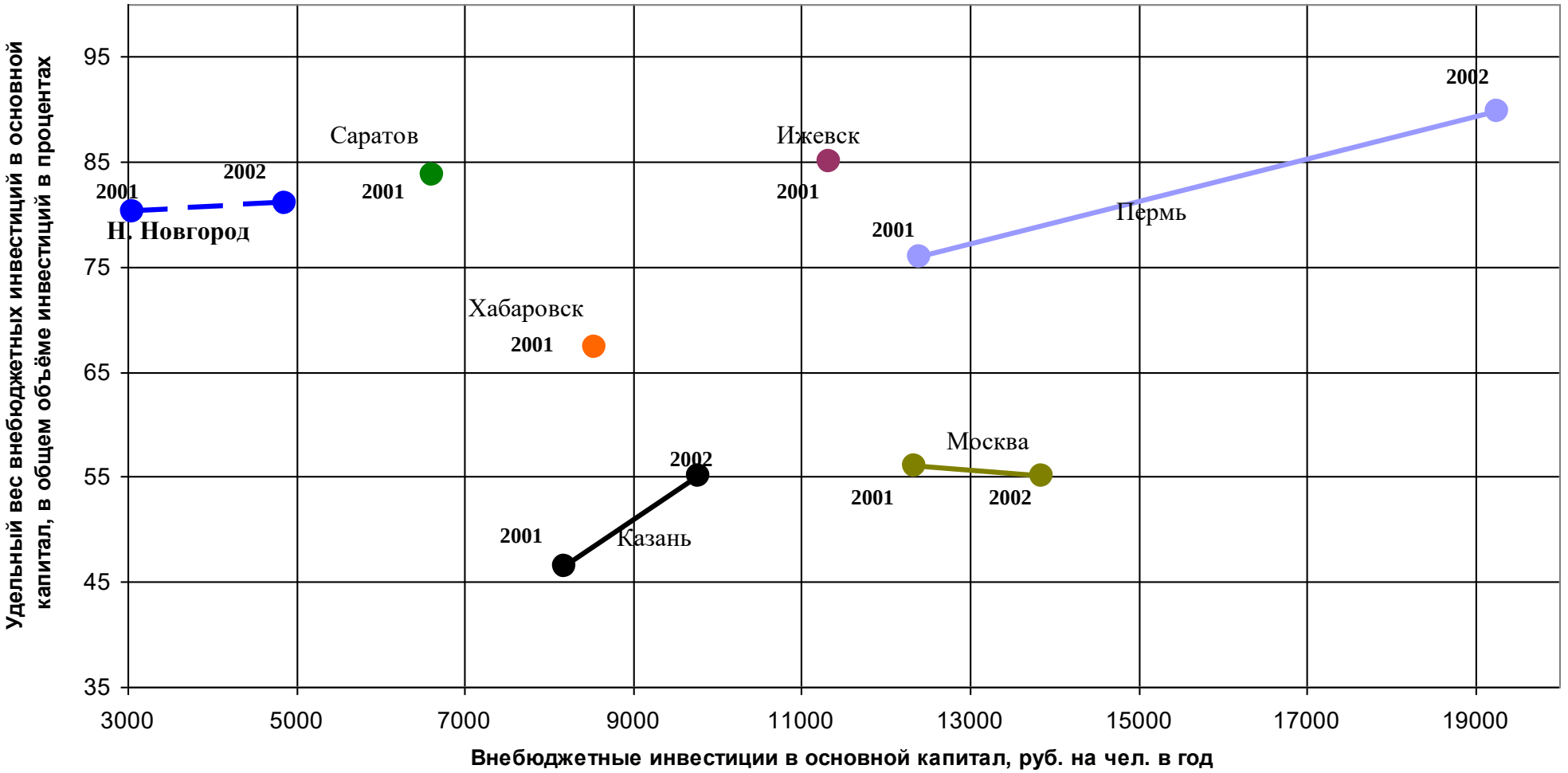
1. В Нижнем Новгороде продолжительность подготовительного периода для жилищного строительства, а также количество подписей, которые необходимо получить на различных стадиях практически в 2 раза превышает средние показатели по городам России. Это подтверждает актуальность поставленной задачи по совершенствованию в городе нормативной правовой базы градорегулирования.

2. Позиция представителей администраций городов, как правило, более оптимистическая в части оценки продолжительности и сложности процесса, чем его оценивают представители строительных компаний. Однако, в этом отношении есть одно исключение – это Великий Новгород. Здесь картина обратная: для строителей процесс выглядит более простым и менее продолжительным, чем его оценивают представители администрации. Кроме этого показатели по этому городу, представленные строительными компаниями, существенно ниже средних показателей по городам России. Это обстоятельство важно отметить в том отношении, что Великий Новгород является первым городом в России, где были введены правила землепользования и застройки, основанные на правовом зонировании (январь 1997 года – до принятия Градостроительного кодекса РФ).

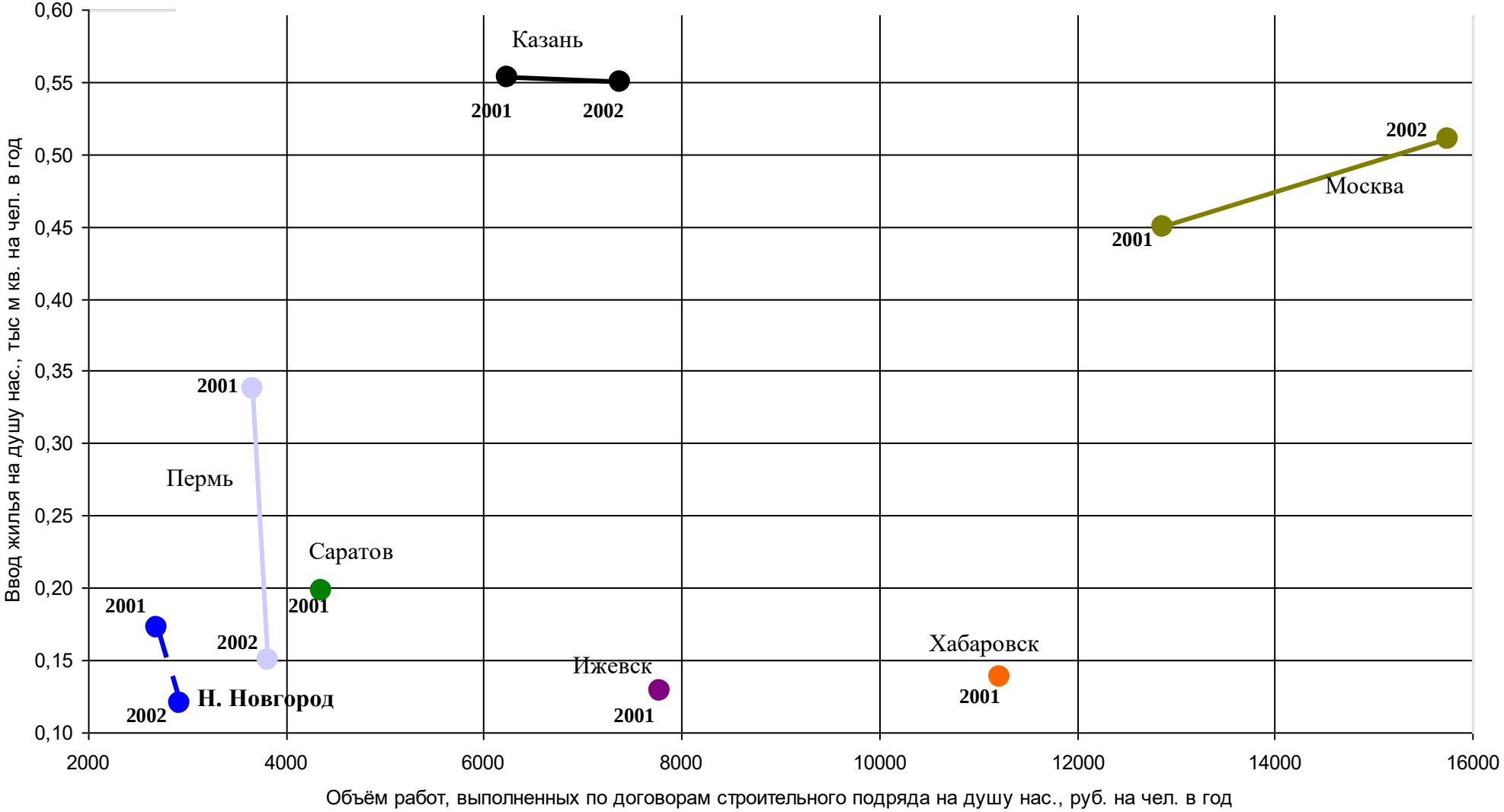
На представленных ниже двух рисунках показано положение Нижнего Новгорода в сопоставлении с другими городами России (Саратовом, Казанью, Пермью, другими) в части душевых внебюджетных инвестиций в основной капитал, а также объемов работ по договорам строительного подряда, объемов ввода жилья на душу населения. Нижний Новгород не находится в числе лидеров.

По приведенным выше основаниям представляется очевидным ответ на поставленный вопрос «нужно ли и зачем описывать процедуры градорегулирования в правилах землепользования и застройки Нижнего Новгорода».

Место Нижнего Новгорода в сопоставлении с другими городами по объемам душевых внебюджетных инвестиций



Место Нижнего Новгорода в сопоставлении с другими городами по объемам работ по договорам строительного подряда



Какие, в каком объеме и как должны быть описаны процедуры градорегулирования в правилах землепользования и застройки

Этот вопрос правомерно поставить в самом начале рассмотрения проблемных вопросов для того, чтобы определить принципиальные направления отработки предлагаемых решений.

Сформулированный вопрос следует разбить на два – 1) какие процедуры и 2) в каком объеме и как должны описываться процедуры в правилах с учетом незавершенности законодательства.

Начнем с вопроса: какие процедуры. Сама постановка этого вопроса обусловлена тем, что не все процедуры должны включаться в правила. Это можно считать очевидным, поскольку правила являются важным, но только одним из компонентов системы градорегулирования. Например, действия по территориальному планированию, подготовке и принятию генерального плана города предшествуют подготовке правил, являются основанием для правил. Поэтому процедуры территориального планирования не могут быть и не являются предметом правил. Эти процедуры должны описываться в иных нормативных правовых актах.

Понимая, что не все процедуры являются предметом правил, следует поставить вопрос о том, какие процедуры должны быть описаны в правилах и какие процедуры могут быть описаны в правилах. Отвечая на этот вопрос, можно использовать укрупненную типологию процедур, «привязанную» к технологии и последовательности процесса градостроительной деятельности:

1) подготовка и принятие генерального плана развития города;

2) подготовка и принятие нормативного правового акта правового зонирования – правил землепользования и застройки;

3) применение правил землепользования и застройки, использование градостроительных регламентов в градорегулирующей деятельности;

4) планировка территории посредством градостроительной документации с целью формирования земельных участков, согласование, обсуждение, утверждение градостроительной документации;

5) предоставление сформированных земельных участков для целей строительства;

6) подготовка проектной документации, предоставление разрешений на строительство, осуществление строительства;

7) приемка построенных, реконструированных объектов в эксплуатацию.

Очевидно, что процедуры «1» и «2» не могут быть предметом правил. Следует отметить, что процедура «2» регламентируется на данный момент приложением 1 к распоряжению главы администрации Нижнего Новгорода от 02.04.2003 N 825-р – «Порядок разработки, согласования, обсуждения и внесения на утверждение правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде». При этом следует заметить, что процедуры внесения дополнений и изменений в правила могут стать предметом самих правил.

Процедуры 3-7 следует считать теми процедурами, которые могут описываться в правилах. Здесь возникает другой вопрос: «*в каком объеме и как должны описываться процедуры в правилах*».

Предстоит сделать выбор из двух возможных ответов на поставленный вопрос:

1) в правилах процедуры должны описываться предельно полно таким образом, чтобы уже с момента принятия правил не возникало бы необходимости их дополнять иными нормативными правовыми актами, регламентирующими то, что «недоурегулировали» правила;

2) в правилах описание процедур должно быть представлено на базовом уровне неизменных принципов, с опорой на которые будут последовательно подготавливаться и применяться иные нормативные правовые акты с детальной регламентацией заложенных в правилах базовых норм при том, что в перспективе полные и детальные процедуры «без остатка» будут включены в правила.

По существу, два предложенных ответа ведут к одной и той же цели, но разными способами: первый ответ говорит – «все и немедленно», второй говорит о невозможности на данный момент иметь «все и немедленно» и предлагает последовательно выстраивать рациональные процедурные схемы, не допуская уклонения от принципов, заложенных в правилах.

Возможно ли выполнить целевую установку, предлагаемую первым ответом на поставленный вопрос? Оказывается, что нет. Такая возможность была бы, если бы федеральное законодательство на данный момент не имело бы (а) пробелов и не создавало бы (б) коллизий в правоприменительной практике на местах. К сожалению, имеются и пробелы, и коллизии.

Применительно к «пробелам» федерального законодательства можно отметить следующее.

1. Земельный кодекс Российской Федерации фактически содержит описание только процедур формирования и предоставления свободных от застройки, т.е.

свободных от прав третьих лиц земельных участков, и не содержит описание процедур применительно к «занятой» территории, когда необходимо произвести реконструкцию городских территорий. В условиях, когда в городах наблюдается недостаток свободных территорий и когда наиболее востребованными со стороны инвесторов остаются именно «занятые» территории этот «пробел» становится существенным тормозом в развитии системы градорегулирования. Преодолеть этот пробел только за счет местной нормотворческой инициативы (путем, например, описания соответствующих процедур в правилах землепользования и застройки) не представляется возможным. Необходимо введение соответствующих норм на уровне федерального законодательства. Соответствующие предложения ныне подготавливаются в рамках работ над новой редакцией Градостроительного кодекса Российской Федерации. Содержание этих предложений изложено в приложении к настоящему отчету.

2. Земельный кодекс Российской Федерации не содержит процедур формирования и предоставления земельных участков, основанных на принципах «девелопмента», таких процедур, когда специализированным застройщикам предоставляются массивы земли для инженерно-технического обустройства, межевания одного большого участка на несколько участков меньшего размера и передачи подготовленных участков частным застройщикам для продолжения и завершения строительства. Этот механизм мог бы активизировать процессы строительства в городах, особенно жилищного. Однако, ввести этот механизм посредством местной нормотворческой инициативы также невозможно, необходимо внесение соответствующих дополнений в федеральное законодательство. Содержание таких дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации изложено в приложении к настоящему отчету.

Применительно к «коллизиям», создаваемым нормами федерального законодательства, следует отметить следующее.

1. Земельный кодекс Российской Федерации не побуждает администрации городов формировать земельные участки посредством планировки городских территорий (например, посредством проектов межевания). Сам факт наличия норм о «предварительном согласовании мест размещения объектов строительства» позволяет действовать в индивидуально-выборочном (т.е. хаотичном) порядке без подготовки градостроительной документации, что ведет к деструктивным для городов последствиям. Преодолеть эту коллизию можно будет путем внесения соответствующих норм в новую редакцию Градостроительного кодекса Российской Федерации, суть которых изложена в приложении к данному отчету.

2. Нормами федерального законодательства создается такое положение, когда органам местного самоуправления становится невыгодно в инициативном порядке формировать земельные участки и предоставлять их инвесторам, открыто предъявляя рыночную стоимость сформированных земельных участков. В этом отношении следует отметить два противоречивых обстоятельства.

С одной стороны, нормами закона о бюджете установлено, что поступления от продажи земельных участков, права их аренды поступают только частично в бюджеты органов местного самоуправления – в размере 50%.

С другой стороны, наиболее рациональная схема действий администраций городов по налаживанию партнерских отношений с частными инвесторами в самом общем виде выглядит следующим образом: а) формирование посредством градостроительной документации земельных участков для предоставления частным инвесторам, б) предоставление с использованием процедур торгов сформированных земельных участков с предъявлением их рыночной стоимости, в) перенаправление в местный бюджет неналоговых поступлений – денежных сумм за право собственности или аренды на предоставленные земельные участки, аккумулирование этих средств с перенаправлением их на обустройство инженерно-технической инфраструктурой иных территорий с последовательным «расширением фронта работ» и обеспечением доступа инвесторов ко все большему количеству сформированных участков, т.е. использование кумулятивного эффекта от градорегулирующей деятельности; г) использование инвесторами возможности получать ипотечные кредиты на строительство под залог их прав собственности на земельные участки, снижение за счет этого стоимости строительной продукции, расширение доступа граждан к жилью. Однако, при наличии закрепленных в федеральных законах норм о распределении поступающих от предоставления земельных участков средств, эта схема не может «заработать» в полную силу, поскольку в ней имеются два слабых ключевых звена – «б» и «в». Чтобы «сводить концы с концами» администрации городов предпочитают реализовывать «серые схемы», не предъявлять реальную стоимость земли, переводить ее в натуральную форму квартир, которыми инвесторы расплачиваются с администрациями. В таких условиях нет элементарных предпосылок для расширения предложения земельных участков, будет тормозиться реализация планов по скорейшему решению жилищной проблемы.

Есть простой способ разблокировать отмеченную коллизию – внести соответствующие изменения в федеральное законодательство. Смысл этих изменений изложен в приложении к настоящему отчету.

С учетом всех изложенных обстоятельств и аргументов ответ на поставленный выше вопрос должен быть сформулирован следующим образом:

- наличие незаполненных пробелов и непреодоленных коллизий в законодательстве федерального уровня не позволяет на данный момент ставить задачу таким образом, чтобы правила землепользования и застройки в Нижнем Новгороде уже с момента их принятия регламентировали бы процедуры предельно полным образом («без остатка») и снимали бы необходимость подготовки в развитие правил иных нормативных правовых актов, детализирующих содержащиеся в правилах нормы;

- целевая установка при подготовке процедурной части правил и их развития должна реализовываться посредством «цепочки» последовательно решаемых задач: а) формулирование в подготовленных для принятия правилах базовых норм градорегулирования таким образом, чтобы эти нормы фиксировали стабильные и неизменные принципы, которые должны реализовываться как своего рода «конституциональные принципы», независимо от привходящих обстоятельств, и быть основой для детализации этих принципов в иных нормативных правовых актах, подготавливаемых на основе принятых правил; б) процедурная часть правил должна сочетать описание «конституциональных принципов» и норм, регламентирующих соответствующие действия с предельно возможной степенью детальности, но не допуская закрепления нерациональных схем, особенно таких, которые должны быть подвергнуты ревизии (в том числе и с учетом тенденций в совершенствовании федерального законодательства); в) подготовка после принятия правил соответствующих нормативных правовых актов, более детально регламентирующих нормы, изложенные в правилах; г) внесение дополнений и изменений в действующие правила путем включения в них позиций, обусловленных совершенствованием норм федерального и регионального законодательства, а также описаний апробированных на практике процедур градорегулирования.

Иными словами, предлагается признать и закрепить в рассматриваемой концепции невозможность иного подхода как только подхода, связанного с фиксацией в правилах землепользования и застройки базовых норм градорегулирования и их последовательного развития и совершенствования.

2.2.2. Проблемные вопросы и предлагаемые решения

Предлагается рассмотреть и выработать подходы к решению следующих проблемных вопросов:

1) организация процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства, реконструкции;

2) организация процедур участия граждан в принятии градостроительных решений;

3) резервирование земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд;

4) включение в градостроительные регламенты ограничений использования недвижимости по экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям охраны памятников истории и культуры;

5) использования земельных участков, иных объектов недвижимости, назначение и параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту.

По каждому из указанных вопрос первоначально кратко обозначается содержание проблемы (при этом в приложении, как правило, дается развернутая характеристика и описание проблемы), а затем предлагаются подходы к решению выявленных проблем. Отработанные подходы фиксируются в разделе 3 в качестве концептуальных предложений, которые предлагается заложить в основу дальнейшей работы на предстоящей стадии подготовки проекта текста правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде.

2.2.2.1. Вопросы (1) организации процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства, реконструкции

Содержание данной группы проблем в значительной мере определяется пониманием того, что такое сформированный земельный участок, когда производятся и завершаются действия по формированию земельного участка.

Согласно Земельному Кодексу Российской Федерации (см. статья 30) сформированный участок – это такой участок, применительно к которому подготовлен проект границ земельного участка, установлены его границы на местности, определено разрешенное использование и технические условия подключения запланированных к строительству объектов к сетям инженерно-технического обеспечения.

Сформированные земельные участки проходят государственный кадастровый учет, после чего они могут стать объектами оборота, т.е. могут быть предоставлены из состава государственных, муниципальных земель частным лицам. Действия по формированию земельного участка должны быть произведены и завершены до начала действий по предоставлению прав на земельный участок. Иными словами, права на несформированные земельные участки не предоставляются.

С позиций, которые продиктованы нормами федерального законодательства, а также целевыми установками на совершенствование практикуемых процедур, должны быть сформулированы проблемы, которые имеют место в Нижнем Новгороде.

На данный момент одним из основных нормативных правовых актов, регламентирующих рассматриваемые процедуры в Нижнем Новгороде, является Постановление Администрации города Нижнего Новгорода от 24 октября 2003г. № 95 «О внесении изменений в Положение о порядке предоставления и изъятия земель в г.Н.Новгороде, утвержденное постановлением главы администрации города Нижнего Новгорода от 23.08.94 № 74».

Проблемы

Проведенный анализ выявил следующие проблемы.

1. Проблема (1.1) неправомерного смешения процедур применительно к свободным и «занятым» земельным участкам. Согласно указанному постановлению № 95 и по сложившейся практике ныне наблюдается такая ситуация, когда используется практически один и тот же порядок, независимо от того, является ли территории (в пределах которой надо сформировать участок) свободной от застройки, или территория является застроенной, т.е. обремененной правами третьих лиц. Следствием такой ситуации является негарантированность прав инвестора, ущемление прав жителей и правообладателей недвижимости, другие негативные последствия, неблагоприятно отражающиеся на инвестиционном климате в городе.

Анализ содержания этой проблемы представлен в приложении 5.4.5.1.

2. Проблема (1.2) использования процедур, не предусмотренных федеральным законодательством. Эта проблема связана с процедурой, так называемого, «конкурсного отбора застройщиков». Эта процедура не предусмотрена Земельным кодексом Российской Федерации, поэтому возникает ряд проблем. В частности, неясно распределении функций в части подготовки «конкурсных предложений», неясен статус реконструируемой территории, неясны критерии выявления победителей,

предоставляемые им гарантии на реализацию проекта и другие вопросы. Ряд вопросов возникает применительно к форме инвестиционного договора, заключаемого между администрацией города и победителем конкурсного отбора.

Анализ содержания этой проблемы представлен в приложении 5.4.5.2.

3. Проблема (1.3) соотношения процедур с предварительным согласованием и без предварительного согласования мест размещения объектов, а также использования преимущественно документов технического характера, не имеющих необходимого правового статуса.

Эта проблема связана с отсутствием фиксированной установки на то, что процесс формирования земельных участков предполагает межевание территории на земельные участки посредством подготовки, согласования и утверждения градостроительной документации (в частности, проектов межевания). Отсутствует четкое определение того, какой документ завершает процесс формирования земельного участка. Например, наличие указания на «чертеж, согласованный с Главным управлением архитектуры и градостроительства», а также на строительный паспорт свидетельствует о постановке акцентов на технологические действия в ущерб фиксации правовых документов, которые могли бы стать гарантией инвестору относительно его прав на земельный участок.

Анализ содержания этой проблемы представлен в приложении 5.4.5.3.

4. Проблема (1.4) неточности процедур относительно видов и сроков предоставления прав на земельные участки.

Эта проблема связана с вышеизложенными проблемами и сводится к необходимости преодоления неопределенности относительно нахождения четких ответов на вопросы: когда завершается процесс формирования земельного участка, когда и какие права предоставляются инвестору на земельный участок.

Анализ содержания этой проблемы представлен в приложении 5.4.5.4.

5. Проблема (1.5) преобладания натуральных форм расчетов с инвесторами.

Эта проблема связана, по меньшей мере с тремя аспектами: 1) правомерность идеологии «предустановления» фиксированных цифр применительно к различным случаям; 2) непрозрачной процедурой изменения первоначально зафиксированных цифр посредством дополнительных соглашений к инвестиционным договорам; 3)

отсутствием предваряющих базовых («рамочных») расчетов применительно к различным площадкам, проводимым администрацией и предъявляемым инвесторам.

Анализ содержания этой проблемы представлен в приложении 5.4.5.5.

Предлагаемые подходы к решению проблем

При отработке подходов к решению выявленных проблем предлагается последовательно рассмотреть:

1) схему, отражающую типология процедур и принципы совершенствования процесса формирования и предоставления инвесторам земельных участков для застройки применительно к различным случаям;

2) основные позиции в части подготовки соответствующих документов, необходимых для реализации предложенной схемы;

3) задачи, которые должны, могут решаться нормативными правовыми актами на уровне Российской Федерации, Нижегородской области, города Нижнего Новгорода.

Схема, отражающая типологию процедур и принципы совершенствования процесса формирования и предоставления инвесторам земельных участков для застройки применительно к различным случаям

Все процедуры предоставления частным лицам земельных участков из состава муниципальных земель предлагается отнести к двум базовым типам:

А – формирование и предоставление земельных участков по инициативе заявителей. Очевидно, что такого рода инициатива может распространяться применительно к свободным от прав третьих лиц земельным участкам. Возможна ситуация, когда заявители выражают желание реконструировать территорию, на которой имеются права третьих лиц. В этом случае администрация может реагировать на такого рода предложения, однако, с формально-юридической точки зрения инициатива по реконструкции «занятой территории» должна исходить от администрации города.

Б – формирование и предоставление земельных участков по инициативе администрации города. Инициатива администрации города может распространяться как на свободные от прав третьих лиц земельные участки и подлежащие освоению свободные территории, так и на территории, занятые правами третьих лиц и подлежащие реконструкции.

Указанные базовые типы процедур дифференцируется на семь видов процедур:

А1 – инициатива заявителя применительно к конкретному земельному участку свободному от прав третьих лиц;

А2 – инициатива заявителя по нахождению, выбору земельного участка, свободного от прав третьих лиц;

А3 – инициатива заявителя по предоставлению для застройки территории, не разделенной на земельные участки и свободной от прав третьих лиц;

А4 – инициатива заявителя в виде предложения администрации города осуществить реконструкцию территории, занятой правами третьих лиц. Процедура А4 рассматривается в блоке процедур типа Б, поскольку, как было сказано выше, по формально-юридическим основаниям эта процедура должна осуществляться по инициативе администрации города (хотя соответствующие действия могут быть начаты по предложению какого-либо заявителя);

Б1 - инициатива администрации города по формированию и конкурентному предоставлению земельного участка свободного от прав третьих лиц;

Б2 - инициатива администрации города по обеспечению застройки территории, не разделенной на земельные участки и свободной от прав третьих лиц;

Б3 - инициатива администрации города по обеспечению реконструкции территории, не свободной от прав третьих лиц.

Ниже излагаются принципы организации каждой из процедур, которые могут использоваться как основание для дальнейшей детализации и уточнения в процессе отработки проекта текста правил землепользования и застройки.

А. ПРОЦЕДУРЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫ ПО ИНИЦИАТИВЕ ЗАЯВИТЕЛЕЙ

А1 – инициатива заявителя применительно к конкретному земельному участку, свободному от прав третьих лиц. Принципы и последовательность организации процедуры:

1. Заявитель подает заявку в Главное Управление архитектуры и градостроительства администрации города Нижнего Новгорода (далее – ГлавУАГ).

2. ГлавУАГ в течение 3-5 дней:

- решает вопрос о действительном наличии свободного от прав третьих лиц земельного участка, который может быть предоставлен[1];

[1] Для оперативного решения подобных вопросов необходимо два условия:

- предлагает заявителю оформить договор на проведение работ по формированию земельного участка. Формирование может проводиться: 1) без подготовки проекта межевания – в случае, когда границы участка определяются официально установленными границами соседних земельных участков («случай остатка»), 2) посредством подготовки проекта межевания – в иных случаях;

- информирует Инвестиционную комиссию о наличии земельного участка, относительно которого поступила заявка и применительно к которому могут проводиться работы по формированию участка.

3. ГлавУАГ самостоятельно проводит работы по формированию земельного участка - в первом случае. Во втором случае работы могут проводиться по заданию ГлавУАГ МУП «Центр подготовки документации», или другой организацией.

Результат работы – проект плана сформированного земельного участка, где фиксируются:

- границы земельного участка с указанием координат переломных точек,

- отступы будущих построек от границ земельного участка, т.е. «пятно застройки», в пределах которого должны размещаться проектируемые здания (отступы устанавливаются на основе нормативных разрывов – противопожарных, иных),

- градостроительные регламенты – виды разрешенного использования (тип постройки), их предельные параметры в части предельной этажности и проч.

В рамках работ по формированию земельного участка также подготавливается и принимается заключение о принципиальной возможности инженерно-технического обеспечения намечаемого строительства.

4. ГлавУАГ информирует Инвестиционную комиссию о наличии подготовленного плана земельного участка, который может быть предоставлен частным инвесторам для строительства.

5. Инвестиционная комиссия (в последующем, после принятия «Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде», это должна быть комиссия по

---

1) регулярный обмен актуализированной картографической и иной информацией между государственными учреждениями, осуществляющими учет земельных участков и иных объектов недвижимости, регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним – с одной стороны, уполномоченным органом администрации города, в качестве которого может выступать ГлавУАГ – с другой стороны. На практике ныне этого не происходит, что является дополнительной проблемой, нерешенность которой дезорганизует управление городскими территориями. Возможные решения: а) заключение соответствующих соглашений, б) принятие нормативных правовых актов на уровне Нижегородской области, Российской Федерации, регламентирующих вопросы обмена информацией между указанными органами;

2) модернизация компьютерной информационной системы ГлавУАГ, которая должна быть совместима с иными информационными системами в сфере землепользования и застройки.

землепользованию и застройки) организует и проводит общественные слушания по согласованию проекта межевания, проекта плана земельного участка. Предмет согласования – неущемление прав третьих лиц (в части соблюдения границ, разрывов, соответствия градостроительных регламентов).

6. Проект плана земельного участка, а также проект межевания как вид градостроительной документации в установленном порядке утверждается главой администрации города. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ предстоит разработать местный нормативный правовой акт - порядок «Порядок разработки и утверждения проектов межевания территорий».

Утвержденный в составе проекта межевания план земельного участка является основанием для установления границ земельного участка на местности.

7. Одновременно с утверждением в составе проекта межевания плана земельного участка главой администрации города принимается решение о проведении торгов (аукциона, конкурса) по предоставлению инвесторам сформированного и свободного от прав третьих лиц земельного участка для строительства.

8. Инвестиционная комиссия обеспечивает подготовку и проведение торгов.

Предстоит подготовить откорректированный в соответствии с нормами федерального законодательства местный нормативный правовой акт, регламентирующий проведение торгов по продаже сформированных земельных участков (или права их аренды), свободных от прав третьих лиц.

Если лицо, на средства которого были выполнены работы по формированию земельного участка, не выигрывает торги, то ему возвращаются потраченные средства. Эта норма фиксируется в указанном нормативном правовом акте, а также в документах, на основании которых проводятся работы по формированию земельного участка.

Необходимость закрепления этих норм объясняется тем, что фактически норма Земельного кодекса РФ о предоставлении земельных участков «без проведения торгов» имеет номинальный характер, поскольку такое предоставление может состояться после информирования других лиц и непоступления других заявок. Информирование и ожидание других заявок по логике вещей выводит на необходимость организации торгов.

9. После выплаты городу стоимости земельного участка (или права его аренды) победитель торгов за свой счет производит государственный кадастровый учет сформированного земельного участка и регистрирует права на него. Победителю по его

усмотрению дается право зарегистрировать право собственности или аренды (долгосрочной на 49 лет, или краткосрочной).

Предстоит подготовить откорректированную в соответствии с нормами федерального законодательства примерную форму договора аренды земельного участка, а также форму договора купли-продажи земельного участка.

10. Собственник, арендатор земельного участка в установленном порядке (который может уточняться путем внесения дополнений, изменений в действующие нормативные правовые акты):

- может инициировать процесс получения ипотечного кредита на строительство под залог своих долгосрочных прав на земельный участок,

- заключает с лицензированной организацией договор на разработку проектной документации. Проектная документация выполняется в строгом соответствии с подготовленным ранее планом земельного участка (где фиксируются «пятно застройки», выходить за пределы которого не допускается, предельная этажность и иные характеристики объекта в виде градостроительных регламентов),

- на стадии подготовки проектной документации уточняет самостоятельно, или через свое доверенное лицо – генерального проектировщика, технические условия подключения объекта к инженерно-технической инфраструктуре,

- согласовывает и проводит государственную экспертизу подготовленной проектной документации, утверждает ее и получает разрешение на строительство,

- осуществляет строительство,

- обеспечивает приемку объекта, его учет и регистрацию прав на построенный объект.

А2 – инициатива заявителя по нахождению, выбору земельного участка, свободного от прав третьих лиц. Принципы и последовательность организации процедуры

Данная процедура проводится по схеме аналогичной процедуре А1 с той лишь разницей, что заявитель оплачивает дополнительные работы ГлавУАГ по нахождению и выбору приемлемых для заявителя земельных участков. Если в «банке земельных участков» уже имеется приемлемый для заявителя сформированный участок, то дополнительные работы по нахождению и выбору участков не проводятся и, соответственно, заявителем не оплачиваются.

А3 – инициатива заявителя по предоставлению для обустройства территории, не разделенной на земельные участки и свободной от прав третьих лиц

Данный тип процедуры относится к, так называемому, «девелопменту», когда застройщик получает права на значительный по размерам земельный участок, производит его разделение на несколько земельных участков небольшого размера (для последующего строительства отдельных зданий, преимущественного жилого назначения) посредством подготовки проекта планировки или проекта межевания, производит обустройство сформированных земельных участков инженерно-технической инфраструктурой и после этого может распорядиться земельными участками (продать другим застройщикам) или самостоятельно осуществить строительство на нескольких земельных участках с последующей продажей, сдачей в аренду возведенных строений.

1. Заявитель подает заявку в ГлавУАГ.

2. ГлавУАГ в течение 10 дней:

- готовит заключение на поступившую заявку о возможности реализации инвестиционной инициативы в части ее соответствия генеральному плану развития города, правилам землепользования и застройки,

- принимает одно из следующих решений:

1) отклонить заявку (по причине несоответствия генеральному плану развития города, правилам землепользования и застройки, либо по причине того, что территория не является свободной от прав третьих лиц);

2) принять заявку и предложить заявителю от имени города, но на средства заявителя (с последующей компенсацией потраченных средств) подготовить градостроительную документацию в виде проекта планировки, или проекта межевания, или проекта застройки.

Согласовывает предложения в части дальнейшего прохождения заявки с Инвестиционной комиссией и направляет согласованные предложения главе администрации города.

3. Глава администрации города принимает одно из следующих решений:

- предоставить заявителю право от имени города, но на средства заявителя подготовить градостроительную документацию в виде проекта планировки, или проекта межевания, или проекта застройки и после ее утверждения предоставить

заявителю права на сформированные земельные участки для обустройства инженерно-технической инфраструктурой и строительства;

- организовать и провести конкурс среди инвесторов-застройщикой на лучшие градостроительные и инвестиционные предложения по освоению свободной территории с предоставлением победителю права от имени города разработать градостроительную документацию и после ее утверждения получить права на сформированные земельные участки для строительства.

4. Департамент экономики совместно с ГлавУАГ (с участием заявителя – в случае, когда принято решение о предоставлении заявителю соответствующих прав) готовят проект инвестиционного договора с определением его начальных базовых условий, которые должны детализироваться впоследствии на основе показателей утвержденной градостроительной документации, а также в процессе выполнения договора посредством включения в него дополнительных соглашений.

Данный тип инвестиционного договора:

- должен предоставляться в виде проекта договора в составе конкурсной документации (в случае проведения конкурса);

- должен описывать две стадии: 1) подготовительную стадию, на которой инвестор производит действия и затраты под обязательство города предоставить ему впоследствии права на землю, 2) стадию действий инвестора, который стал правообладателем земельных участков и после этого производит строительство в соответствии с документами, выполненными на подготовительной стадии;

- должен содержать основанные на соответствующих расчетах базовые (рамочные, минимальные) показатели, такие как: стоимость земли (или права ее аренды), затраты на строительство внеплощадочной инфраструктуры и проч., а также проект графика выплат в пользу города стоимости земельного участка, иных выплат.

5. После подготовки администрацией города пакета документов дается объявление о проведении конкурса на лучшие градостроительные и инвестиционные предложения (в случае когда принято решение о проведении конкурса).

Проводится конкурс. Участники конкурса представляют свои предложения в виде градостроительных концепций и проектов инвестиционных договоров, подготовленных в соответствии с примерной формой и с учетом базовых показателей, представленных вместе с формой договора в составе конкурсной документации.

Победитель определяется на основе критериев, подготовленных в процессе разработки пакета конкурсных документов и относящихся к: размерам выплат за землю

(или право ее аренды), стоимости строительства внеплощадочной инфраструктуры (в том числе той, которая будет обслуживать иные территории, помимо передаваемой инвестору для освоения), иным позициям.

В случае поступления одной заявки указанные права передаются подателю этой заявки при условии ее соответствия установленным критериям.

6. Если конкурс не проводится, то предоставление указанных прав заявителю может состояться только при соответствии его инвестиционных намерений базовым (минимальным) показателям, определенным в составе проекта инвестиционного договора.

7. Отработка условий и подписание инвестиционного договора.

8. Начало действий инвестора по выполнению условий инвестиционного договора.

Первым таким действием является подготовка градостроительной документации в виде проекта планировки, проекта межевания или проекта застройки. В составе градостроительной документации, среди прочего, должны быть зафиксированы границы земельных участков (разбивочный чертеж), которые будут предоставлены инвестору на правах собственности или аренды (по его выбору).

Согласование градостроительной документации и проведение общественных слушаний.

Проведение экспертиз градостроительной документации.

Утверждение градостроительной документации главой администрации города.

9. Принятие решения (решений) главой администрации города о предоставлении сформированного земельного участка или земельных участков инвестору на праве собственности или аренды (по его выбору). Данное решение принимается в соответствии с обязательством администрации, зафиксированным в инвестиционном договоре.

В зависимости от условий инвестиционного договора (или дополнительного соглашения к нему, подготовленному после утверждения градостроительной документации) решение главы администрации города может приниматься применительно:

- ко всему массиву земельных участков в специально обозначенных границах действия градостроительной документации. При этом производится выделение и учет одного земельного участка с обязательством инвестора впоследствии произвести

разделение этого участка на несколько участков (в соответствии с утвержденной градостроительной документацией);

- к одному или нескольким земельным участкам, сформированным в соответствии с утвержденной градостроительной документацией.

10. Инвестор, получивший и зарегистрировавший в установленном порядке права на земельный участок, земельные участки:

- может использовать их в качестве залога для получения ипотечных кредитов на строительство;

- подготавливает проектную документацию на строительство внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры, дорог, согласовывает эту документацию, обеспечивает ее экспертизу, получает разрешение на строительство и осуществляет строительство с подведением инфраструктуры к каждому земельному участку (выделенному в соответствии с утвержденной градостроительной документацией) или части этих земельных участков;

- после завершения работ по формированию земельных участков и подведения к ним инженерно-технической инфраструктуры, дорог, инвестор имеет право (которое фиксируется в инвестиционном договоре) продать эти земельные участки (или переуступить право аренды) другим частным лицам – застройщикам, которые продолжат строительство путем возведения зданий на соответствующих земельных участках;

- в установленном порядке подготавливает, согласовывает, обеспечивает проведение экспертизы проектной документации на строительство зданий в пределах сформированных и обеспеченных инженерно-технической инфраструктурой земельных участков, получает разрешение и осуществляет строительство, обеспечивает приемку построенных объектов, их учет и регистрацию прав на них, после чего может использовать эти объекты для собственных нужд или продать земельные участки вместе с расположенными на них строениями другим лицам (или продать здания с переуступкой прав аренды земельных участков). В случае, если сформированные и обеспеченные инженерно-технической инфраструктурой земельные участки были проданы другим лицам, то эти лица в установленном порядке осуществляют указанные в данной позиции действия.

Б. ПРОЦЕДУРЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ПО ИНИЦИАТИВЕ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА

Б1 - инициатива администрации города по формированию и конкурентному предоставлению земельного участка свободного от прав третьих лиц. Принципы и последовательность организации процедуры:

1. В рамках деятельности, осуществляемой по соответствующему плану (например, плана работ по межеванию городских территорий) и на бюджетные средства (или средства, поступающие из соответствующего целевого бюджетного фонда), ГлавУАГ организует работы по выявлению и формированию (для последующего предоставления инвесторам) земельных участков, свободных от прав третьих лиц. Эти работы по заказу ГлавУАГ могут осуществлять МУП «Центр подготовки документации», или другие специализированные организации.

Результат работы – проекты межевания, в составе которых подготовлены проекты планов сформированных земельных участков, где фиксируются:

- границы земельных участков с указанием координат переломных точек,

- отступы будущих построек от границ земельных участков, т.е. «пятно застройки», в пределах которого должны размещаться проектируемые здания (отступы устанавливаются на основе нормативных разрывов – противопожарных, иных),

- градостроительные регламенты – виды разрешенного использования (тип постройки), их предельные параметры в части предельной этажности и проч.

В рамках работ по формированию земельного участка также подготавливается и принимается заключение о принципиальной возможности инженерно-технического обеспечения намечаемого строительства.

2. ГлавУАГ информирует Инвестиционную комиссию о наличии подготовленного плана земельного участка, который может быть предоставлен частным инвесторам для строительства.

3. Инвестиционная комиссия (в последующем, после принятия «Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде», это должна быть комиссия по землепользованию и застройки) организует и проводит общественные слушания по согласованию проекта межевания, проекта плана земельного участка. Предмет согласования – неущемление прав третьих лиц (в части соблюдения границ, разрывов, соответствия градостроительных регламентов).

4. По результатам общественных слушаний проект плана сформированного земельного участка свободного от прав третьих лиц утверждается главой администрации города.

Одновременно с утверждением проекта плана земельного участка главой администрации города принимается решение о проведении торгов (аукциона, конкурса) по предоставлению инвесторам сформированного и свободного от прав третьих лиц земельного участка для строительства.

5. Инвестиционная комиссия обеспечивает подготовку и проведение торгов.

Предстоит подготовить откорректированный в соответствии с нормами федерального законодательства местный нормативный правовой акт, регламентирующий проведение торгов по продаже сформированных земельных участков (или права их аренды), свободных от прав третьих лиц.

6. После выплаты городу стоимости земельного участка (или права его аренды) победитель торгов за свой счет производит государственный кадастровый учет земельного участка и регистрирует права на него. Победителю по его усмотрению дается право зарегистрировать право собственности или аренды (долгосрочной на 49 лет, или краткосрочной).

Предстоит подготовить откорректированную в соответствии с нормами федерального законодательства примерную форму договора аренды земельного участка, а также форму договора купли-продажи земельного участка.

7. Собственник, арендатор земельного участка в установленном порядке (который может уточняться путем внесения дополнений, изменений в действующие нормативные правовые акты):

- может инициировать процесс получения ипотечного кредита на строительство под залог своих долгосрочных прав на земельный участок,

- заключает с лицензированной организацией договор на разработку проектной документации. Проектная документация выполняется в строгом соответствии с подготовленным ранее планом земельного участка (где фиксируются «пятно застройки», выходить за пределы которого не допускается, предельная этажность и иные характеристики объекта в виде градостроительных регламентов),

- на стадии подготовки проектной документации уточняет самостоятельно, или через свое доверенное лицо – генерального проектировщика, технические условия подключения объекта к инженерно-технической инфраструктуре,

- согласовывает и проводит государственную экспертизу подготовленной проектной документации, утверждает ее и получает разрешение на строительство,

- осуществляет строительство,

- обеспечивает приемку объекта, его учет и регистрацию прав на построенный объект.

Б2 - инициатива администрации города по обеспечению застройки территории, не разделенной на земельные участки и свободной от прав третьих лиц. Принципы и последовательность организации процедуры:

Особенность этого типа процедур состоит в том, что они должны применяться главным образом при обеспечении условий для строительства муниципального жилья и ограниченно – для индивидуального односемейного или блокированного жилья, то есть в случаях, связанных с выполнением органом местного самоуправления его прямых социальных обязательств перед жителями. В иных случаях, в силу значительных инвестиционных рисков, применение этих процедур будет связано с невостребованностью предложений и возможностью потери средств, затраченных на формирование земельных участков. К этим иным случаям должны применяться процедуры, инициируемые частными инвесторами-застройщиками (процедура А3, см. выше).

1. В рамках деятельности, осуществляемой по соответствующему плану (например, плана работ по межеванию городских территорий) и на бюджетные средства (или средства, поступающие из соответствующего целевого бюджетного фонда), ГлавУАГ организует работы по формированию земельных участков, свободных от прав третьих лиц, путем подготовки проектов планировки, проектов межевания, проектов застройки. Эти работы по заказу Управления архитектуры могут осуществлять МУП «Центр подготовки документации», или другие специализированные организации.

2. Имеются особенности данной процедуры применительно к обеспечению условий для строительства:

- муниципального жилья, осуществляемого за бюджетные деньги, с последующим бесплатным предоставлениям очередникам;

- индивидуальных или блокированных жилых домов, осуществляемого за средства частных лиц на земельных участках, сформированных администрацией города.

3. Обеспечение условий для строительства муниципального жилья, осуществляемого за бюджетные деньги, с последующим бесплатным предоставлениям очередникам.

За счет города подготавливаются проекты застройки кварталов строительства муниципального жилья, которые согласуются, проходят экспертизу и утверждаются в установленном порядке. Разрабатывается, согласовывается и утверждается проектная документация на строительство отдельных домов.

Проводятся конкурсы на заключение договоров подряда по реализации муниципального заказа в части строительства муниципального жилья.

4. Обеспечение условий для строительства индивидуальных или блокированных жилых домов, осуществляемого за средства частных лиц на земельных участках, сформированных администрацией города.

За счет города подготавливаются проекты планировки, проекты межевания кварталов для строительства индивидуальных и блокированных жилых домов. Эти проекты согласуются, проходят экспертизу и утверждаются в установленном порядке. Результат этих проектов – проекты планов сформированных земельных участков, где фиксируются:

- границы земельных участков с указанием координат переломных точек,

- отступы будущих построек от границ земельных участков, т.е. «пятно застройки», в пределах которого должны размещаться проектируемые здания (отступы устанавливаются на основе нормативных разрывов – противопожарных, иных),

- градостроительные регламенты – виды разрешенного использования (тип постройки), их предельные параметры в части предельной этажности и проч.

За счет города может также проектироваться и строиться внеплощадочная инженерно-техническая инфраструктура.

Сформированные и обеспеченные инженерно-технической инфраструктурой земельные участки выставляются на аукционы. Победители аукционов приобретают право собственности на земельные участки. Выплаты за землю используются для покрытия расходов города на формирование земельных участков и на строительство инженерно-технической инфраструктуры.

Собственники земельных участков за свои средства подготавливают проектную документацию (с соблюдением зафиксированных в планах земельных участков отступов – «пятна застройки», предельных параметров строений), согласовывают ее, обеспечивают проведение экспертизы, получают разрешение на строительство,

заключают договоры подряда на строительство, осуществляют строительство, приемку построенных объектов, их учет и регистрацию прав на них.

Б3 - инициатива администрации города по обеспечению реконструкции территории, не свободной от прав третьих лиц. Принципы и последовательность организации процедуры.

Особенности данной процедуры состоят в следующем:

- инициативу по реконструкции застроенных, т.е. «занятых» территорий могут проявлять только органы местного самоуправления. Частные лица не могут проявлять такой инициативы непосредственно, поскольку они не могут претендовать на «занятую» территорию, но они могут опосредованно воздействовать на проявление инициативы администрации путем обращения к ней с соответствующими предложениями;

- реализация инвестиционных проектов на «занятых» территориях может быть в любой момент заблокирована собственниками объектов недвижимости, если территории реконструкции не будет придан особый статус.

Ныне отсутствует нормативное правовое обеспечение такого статуса и механизма, гарантирующего реализацию инвестиционных проектов на реконструируемых территориях. Ставится задача подготовить нормативный правовой акт, согласно которому:

- фиксируются четкие критерии, определяющие случаи, когда и при каких условиях может быть придан особый статус реконструируемой территории (например, включенность большинства построек в список объектов ветхого фонда, несоответствие большинства построек градостроительным регламентам, готовность большинства правообладателей недвижимости продать принадлежащие им объекты в том числе на условиях выкупа для реализации государственных, муниципальных нужд);

- действия на реконструируемой территории приравниваются к действиям по реализации муниципальных нужд. Основаниями для этого могут быть: наличие на территории ветхих зданий, включенных в утвержденную программу по переселению жителей из ветхого жилищного фонда; иные основания, например, в части совершенствования городской среды в соответствии с утвержденной градостроительной документацией. Такого рода нормативный правовой акт в силу его правовой значимости должен, скорее всего, приниматься городской думой;

- нежелание собственников освобождать объекты недвижимости может быть преодолено возможностью изъятия объектов для муниципальных нужд с компенсацией по рыночной стоимости объектов недвижимости.

Последовательность данной процедуры может быть следующей:

1. По своей инициативе (в том числе в порядке ответа на предложения инвесторов) орган местного самоуправления принимает нормативный правовой акт о придании особого статуса реконструируемой территории, содержащий норму, согласно которой расположенные на этой территории объекты недвижимости могут быть изъяты для реализации муниципальных нужд.

2. Параллельно с подготовкой указанного нормативного акта администрация города подготавливает пакет документов для проведения конкурса среди инвесторов на наилучшие градостроительные и инвестиционные предложения по реконструкции соответствующей территории. В этом пакете, среди прочего, должны содержаться соответствующие рамочные расчеты относительно стоимости земельных участков, которую победитель конкурса должен будет оплатить, затрат на переселение граждан, модернизацию инженерно-технической инфраструктуры, другие показатели, которые будут использоваться в качестве критериев при определении победителя.

В пакете конкурсных документов должен содержаться также проект формы инвестиционного договора, где фиксируются, в частности, два вида основных обязательств и этапов действий:

- обязательства администрации предоставить инвестору права собственности или аренды земельных участков после выполнения подготовительных работ, включающих подготовку градостроительной документации, освобождение территории от прав третьих лиц путем переселения граждан, предоставления помещений перебазируемым собственникам, модернизацию внеплощадочной инфраструктуры;

- обязательства инвестора, ставшего после подготовительных работ собственником или арендатором земельных участков, выполнить реконструкцию в соответствии с условиями инвестиционного договора, утвержденной градостроительной и проектной документацией.

3. Проводится конкурс на наилучшие градостроительные и инвестиционные предложения по реконструкции соответствующей территории.

Конкурсанты предоставляют градостроительные предложения в форме концепций, а также инвестиционные предложения в форме обобщенного бизнес-плана с графиком работ, указанием сумм, которые будут выплачены за право на землю.

Победитель конкурса определяется на основе критериев (показателей), установленных на стадии разработки условий для проведения конкурса.

4. Победитель конкурса от имени администрации города обеспечивает разработку, согласование, общественное обсуждение, экспертизу градостроительной документации – проекта застройки реконструируемого квартала.

Градостроительная документация утверждается главой местного самоуправления.

5. Параллельно (или с некоторым временным смещением) с разработкой градостроительной документации разрабатывается проектная документация применительно:

- к модернизации инженерно-технической инфраструктуры,

- строительству отдельных объектов.

6. На основании утвержденной проектной документации предоставляется разрешение на строительство, модернизацию инженерно-технической инфраструктуры. Осуществляются соответствующие работы.

7. Инвестор обеспечивает переселение граждан из ветхого жилищного фонда путем, в частности, приобретения соответствующего жилья на вторичном рынке.

8. После освобождения земельных участков от прав третьих лиц и завершения строительства внеплощадочной инфраструктуры инвестор приобретает права собственности (или аренды) на земельные участки.

Инвестор имеет право сам продолжить реконструкцию или переуступить (продать) это право другим частным застройщикам.

Основные позиции в части подготовки соответствующих документов, необходимых для реализации предложенной схемы

К числу основных документов, формы которых могут подготавливаться для реализации предложенной схемы, следует отнести:

- форма плана земельного участка, подготавливаемого и утверждаемого в составе градостроительной документации по планировке территории (проектов планировки, проектов межевания, совмещенных проектов планировки и межевания);

- форма инвестиционного договора, заключаемого между администрацией города и инвесторами в случаях реконструкции – строительной деятельности на территории, занятой правами третьих лиц;

- форма договора купли-продажи, договора аренды сформированного земельного участка.

В форме плана земельного участка, подготавливаемого и утверждаемого в составе градостроительной документации по планировке территории, предлагается фиксировать:

- границы земельных участков с обозначением координат переломных точек;

- границы зон действия публичных сервитутов, установление которых обусловлено наличием инженерно-технических коммуникаций, необходимостью обеспечения проезда, прохода, установления иных ограничений;

- минимальные отступы от границ земельных участков, обозначающие места, за пределами которых запрещается возводить здания, строения, сооружения (пятна застройки);

- информацию о градостроительных регламентах – в форме указания на содержащееся в правилах землепользования и застройки описание видов и параметров разрешенного использования объектов недвижимости.

После утверждения документации по планировке территории проекту плана земельного участка должен придаваться статус документа, определяемого как план земельного участка и используемого как обязательное основание для:

- подготовки кадастрового плана земельного участка для государственного кадастрового учета и последующей регистрации прав на земельный участок;

- выноса границ земельного участка на местность;

- предоставления гражданам и юридическим лицам прав на сформированные земельные участки, в том числе путем организации торгов;

- принятия решений об изъятии, в том числе путем выкупа, резервировании земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд,

- подготовки проектной документации.

В приложении 5.4.5.6. к настоящему отчету в целях обсуждения и последующей отработки помещен проект примерной формы инвестиционного договора, заключаемого между администрацией города и инвесторами в случаях реконструкции.

Задачи, которые должны решаться нормативными правовыми актами на уровне Российской Федерации, Нижегородской области

Анализ показывает, что для полного усовершенствования процедур формирования и предоставления инвесторам земельных участков для застройки недостаточно только нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

На уровне федерального законодательства необходимо ввести нормы, регламентирующие:

1) до разграничения государственной собственности на землю – перенаправление в местные бюджеты в полном объеме средств, поступающих от предоставления частным лицам прав на земельные участки, сформированные из состава государственных земель (в приложении 5.4.4. представлены предложения о внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ);

2) порядок регулярного обмена информационными ресурсами между системами государственного кадастрового учета объектов недвижимости, государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества – с одной стороны, и муниципальными информационными системами обеспечения градостроительной деятельности – с другой стороны. Принципы такого порядка должны быть зафиксированы в подготавливаемом законопроекте «О государственном кадастре недвижимости», а также в новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации;

3) основы порядка придания особого статуса реконструируемым территориям. Принципы указанного порядка сформулированы в предложениях к проекту новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации (см. приложение 5.4.1.).

На уровне законодательства Нижегородской области на основании вышеуказанных норм федерального законодательства, или до момента принятия соответствующих федеральных законов могут быть приняты нормативные правовые акты регионального уровня, регламентирующие позиции по обмену информации и по приданию особого статуса реконструируемым территориям (вышеуказанные позиции 2 и 3).

2.2.2.2. Вопросы (2) организации процедур участия граждан в принятии градостроительных решений

Содержание этой группы вопросов и их решения прямо связаны с рассмотренными выше проблемами организации процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства, реконструкции.

Проблемы

Практика осуществления строительства в Нижнем Новгороде демонстрирует примеры противодействия общественности факту строительства того или иного здания или сооружения. Это выражается в различных формах: жалобах граждан в администрацию, прямом воздействии на строителей путем угроз, пикетах на подступах к постройкам, а также умышленном повреждении объектов строительства. Чаще всего такие факты имеют место в отношении объектов, строящихся в границах сложившихся жилых образований либо поблизости от жилья. Это становится одной из наиболее трудноразрешимых проблем градорегулирования в.

Для нахождения путей решения этой проблемы важно понять ее связь:

- с наличием и публичной предъявленностью информации о разрешенном использовании недвижимости в различных зонах города;
- с практикуемыми процедурами формирования и предоставления земельных участков для строительства.

И то, и другое положение «замыкаются» на правовом зонировании. В приложении 5.4.6.1. приведена таблица, в которой сопоставлены два различных подхода к решению данной проблемы и показано, как подход, основанный на правовом зонировании, помогает предотвращать и разрешать конфликты между администрацией, застройщиками и жителями.

Проблемы практики сопрягаются с проблемами подготовки соответствующих нормативных правовых актов. Характер и содержание этих проблем раскрыты посредством анализа проекта «Положения об участии граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности в городе Нижнем Новгороде». Комментарии к некоторым нормам данного проекта представлены в приложении 5.4.6.2.

Проведенный анализ показывает, что основные проблемы данной группы сводятся к следующему:

1) отсутствие и непредъявленность общественности, правообладателям недвижимости информации правового характера о возможностях, планах и гарантиях развития и использования отдельных участков территории города, земельных участков и иных объектов недвижимости. При отсутствии соответствующих документов с определенным правовым статусом нет надежной опоры на выстраивание четких процедурных схем участия граждан, а также для установления критериев принятия решений;

2) имеет место неоправданные и нерациональные попытки закрепить в проектах подготавливаемых нормативных правовых актах нормы, согласно которым предусматривается участие граждан в обсуждении не только градостроительной документации, но и проектной документации. Содержание этой проблемы определяется еще не укрепившимся пониманием необходимости разделения публичных действий по градостроительному регламентированию, планировке территории и формировании земельных участков от частных действий, гарантированно осуществляемых в рамках, установленных правовыми документами, согласованными при участии общественности;

3) еще не утвердилось понимание того, что административные органы должны принимать подготовленные решения на основании формализованных и четких критериев, сужающих или упраздняющих поле неопределенности и волюнтаристических заключений. Проявлением этой проблемы являются предложения о введении норм, согласно которым городская администрация, государственные экспертные органы, ссылаясь на предложения граждан, могут вмешиваться в хозяйственную деятельность частных лиц;

4) неправильная позиция относительно разделения процесса на «общественные слушания» и «общественные обсуждения»;

5) представляется неправильной позиция о том, что общественные слушания, обсуждения должны проводиться органом администрации в лице управления архитектуры и градостроительства. Такие публичные акции должна проводить специально созданная комиссия. При этом решения по результатам слушаний, обсуждений должно принимать не указанное управление, а мэр города по рекомендациям комиссии.

Предлагаемые решения

Общие направления решения указанных выше проблем, которые должны быть развиты и детализированы при подготовке проекта правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде, состоят в следующем.

1. Выстраивание рациональных и эффективных процедур участия граждан в принятии градостроительных решений должно строиться на публичном предъявлении:

- материалов, документов в составе генерального плана города, который должен быть опубликован в соответствующей части;

- правил землепользования и застройки. Правила являются нормативным правовым актом, который вступает в силу со дня его официального опубликования, вместе с картографическими материалами, входящими в состав правил;

- градостроительной документации по планировке территории, на основании которой должны формироваться земельные участки перед их предоставлением для осуществления строительства, реконструкции.

2. Наиболее эффективным способом защиты прав граждан, правообладателей недвижимости при новом строительстве и реконструкция является формализация этих прав путем установления границ земельных участков. Возможные разногласия, споры, проблемы должны решаться «на берегу» путем обсуждения подготовленной градостроительной документации – проектов планировки, проектов межевания. В составе этой документации должны подготавливаться и предъявляться проекты планов земельных участков. В этих планах помимо границ земельных участков должны указываться минимальные отступы построек от границ участка, предельная этажность, иные характеристики в соответствии с градостроительным регламентом, установленном правилами землепользования и застройки. Строительство не может быть начато до того, как: 1) подготовлена и обсуждена градостроительная документация, 2) утвержден план земельного участка (в составе указанной документации), 3) произведен кадастровый учет участка и получены права на него, 4) подготовлена проектная документация и получено разрешение на строительство.

3. Публичные слушания по обсуждению градостроительной документации, посредством которой образуются земельные участки, организует и проводит комиссия по землепользованию и застройке. В Комиссию включаются представители органов местного самоуправления, общественных объединений, граждане, представляющие интересы правообладателей недвижимости. Следует отметить, что такая комиссия уже

образована в Нижнем Новгороде согласно распоряжению главы администрации города от 2 апреля 2003 г. N 825-р.

4. Предлагается закрепить следующие нормы.

Право участия в обсуждении. Правом обсуждения документации по планировке территории на публичных слушаниях обладают лица: 1) проживающие на территории, применительно к которой подготовлена документация по планировке территории; 2) обладающие на праве собственности, аренды, пользования объектами недвижимости, расположенными на территории, применительно к которой подготовлена документация по планировке территории; 3) проживающие и обладающие объектами недвижимости, расположенными на территориях, примыкающих к территории, применительно к которой подготовлена документация по планировке территории; 4) иные лица, чьи интересы затрагиваются в связи с планируемой реализацией документации по планировке территории.

Предметы слушаний. Предметами публичных слушаний документации по планировке территории являются вопросы соответствия этой документации:

1) градостроительным регламентам, содержащимся в правилах землепользования и застройки;

2) техническим регламентам по размещению, проектированию и строительству объектов недвижимости, включая требования, предъявляемые к градостроительному проектированию систем инженерно-технического обеспечения планируемого строительства, реконструкции;

3) требованиям в части того, что: площадь земельных участков многоквартирных домов не может быть меньше площади, определенной на основе нормативов, действовавших на момент строительства этих домов (если сложившееся землепользование не препятствует реализации этих нормативов); земельные участки многоквартирных домов могут быть выделены на местности только в случае ненарушения прав третьих лиц на территории общего пользования (в противном случае устанавливаются неделимые земельные участки, в границах которых могут располагаться несколько многоквартирных жилых домов);

4) требованиям, предъявляемым к проектам планов земельных участков в составе документации по планировке территории в части фиксации их границ, минимальных отступов построек от границ земельных участков, границ зон действия публичных сервитутов и предложений об установлении частных сервитутов (при

необходимости), наличия информации о предельной этажности, высоте планируемых зданий, строений, сооружений, видах их использования.

Процедуры. Заказчик документации по планировке территории по завершении ее подготовки обращается к председателю Комиссии с ходатайством о проведении публичного слушания. Председатель Комиссии в течение семи дней со дня поступления ходатайства обеспечивает информирование граждан путем публикации сообщения в местной прессе или путем распространения его иным способом. В сообщении указывается: 1) информация о документации по планировке территории – территория, применительно к которой подготовлена документация, характер вопросов, решаемых посредством этой документации; 2) дата, время и место проведения публичного слушания, телефон лица, ответственного за проведение публичного слушания; 3) дата, время и место предварительного ознакомления с документацией по планировке территории.

В случаях, когда решаются вопросы о границах зон изъятия, в том числе путем выкупа, резервирования земельных участков, иных объектов недвижимости для реализации государственных и муниципальных нужд, правообладатели недвижимости, расположенной в границах указанных зон информируются персонально о предстоящем публичном слушании.

Дата проведения публичного слушания назначается не ранее десяти дней со дня публикации, распространения сообщения о его проведении. Публичное слушание должно состояться не позднее двух месяцев со дня подачи ходатайства о его проведении.

Публичные слушания могут проводиться в выходные и будние дни. Проведение публичных слушаний в дни официальных праздников не допускается. Время проведения публичных слушаний в будние дни не может быть назначено ранее 18 часов местного времени.

Комиссия обеспечивает гражданам возможность предварительного ознакомления с материалами документации по планировке территории.

Во время проведения публичного слушания ведется стенограмма и/или протокол. Комиссия вправе принять решение о повторном проведении публичных слушаний. По результатам публичных слушаний Комиссия принимает рекомендации и направляет их главе муниципального образования. Глава муниципального образования с учетом рекомендаций Комиссии не позднее двух недель со дня проведения публичного слушания может принять решение о:

- утверждении документации по планировке территории,

- доработке документации по планировке территории с учетом рекомендаций Комиссии,

- отклонении документации по планировке территории.

Физические и юридические лица могут оспорить в суде принятое решение об утверждении документации по планировке территории.

Основанием для судебного рассмотрения, помимо вопросов, определенных как предметы обсуждения, является несоблюдение установленного порядка проведения публичных слушаний.

2.2.2.3. Вопросы (3) резервирования земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд

Проблема

Резервирование земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд можно понимать двояко:

1) недопущение такой ситуации, когда государственные или муниципальные органы предоставляют частным лицам земельные участки из состава государственных и муниципальных земель на тех территориях, на которых предполагается разместить объекты для реализации государственных и муниципальных нужд, например, для строительства дороги, улицы. Это значит, что сам собственник на своей собственной земле, планируя свои собственные действия в будущем, не должен заблокировать или затруднить их реализацию, непредусмотрительно распорядившись своей землей;

2) в случаях, когда, например: а) есть необходимость, но нет возможности проложить, расширить дорогу кроме как на «занятой» территории, на которой уже располагаются земельные участки, иные объекты недвижимости, находящиеся в собственности или долгосрочной аренде частных лиц; б) эта необходимость может быть реализована не в данный момент, а позднее, когда у города появятся необходимые финансовые средства и для строительства, и для выкупа частной недвижимости; в) муниципальная нужда по строительству дороги может быть реализована только в том случае, если удастся воспрепятствовать действиям частных лиц по улучшению принадлежащих им земельным участкам; в противном случае может повысится их стоимость настолько, что город уже будет не в состоянии заплатить выкуп по

рыночной цене и, соответственно, не будут реализованы планы по строительству дороги.

И тот, и другой случаи в настоящий момент представляют актуальную проблему и для Нижнего Новгорода и других городов России.

Помимо содержательной стороны рассматриваемого вопроса, имеется и формальная сторона, связанная с отсутствием соответствующей нормативной правовой базы, которая позволяла бы решать данную проблему.

Нормы о резервировании содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации. Приведем их.

«Статья 28. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности

...

4. Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, за исключением случаев:

...

резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд».

«Статья 90. Земли транспорта

...

7. В целях создания условий для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта осуществляется резервирование земель. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законами».

На данный момент нет федерального закона, регулирующего действия по резервированию земельных участков.

Предлагаемые решения

Проблема должна решаться параллельными действиями на федеральном уровне (путем принятия соответствующих законов) и на региональном и местном уровнях.

Общая схема решений применительно к проблемам, решаемым на уровне города, должна быть закреплена в соответствующей нормативной правовой базе и включать следующие позиции.

1. Установление оснований для определения границ зон резервировании.

Такими основаниями должны быть:

- генеральный план города,

- градостроительная документация – проекты планировки, совмещенные проекты планировки и межевания.

2. Последствия установления границ зон резервировании в градостроительной документации.

Последствия наступают только для государственных органов и органов местного самоуправления в том отношении, что они с момента утверждения соответствующей градостроительной документации не имеют права предоставлять в собственность, или долгосрочную аренду свободные (не обремененные правами третьих лиц) земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в границах зон резервирования, определенных генеральным планом и/или проектами планировки.

Для частных лиц, владеющих земельными участками, иными объектами недвижимости, правовых последствий на данном этапе не наступает, т.е. они могут обустраивать свои участки, производить строительство, переоформлять права постоянного пользования на права собственности в соответствии с нормами земельного законодательства.

3. Принятие решений о резервировании.

Основание для принятия таких решений:

– наличие утвержденной градостроительной документации. При отсутствии такой документации решение о резервировании не будет иметь законной силы;

- доказательство того, что необходимость резервирования определяется государственной, муниципальной нуждой. Определение нужды в данном случае должно распространяться не на все объекты, но на те объекты, при размещении которых допускается изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа. К таким объектам должны быть причислены объекты электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения, объекты транспортного обслуживания населения в границах поселения. При размещении иных объектов, необходимых для выполнения полномочий органов местного самоуправления, определенных федеральными законами и муниципальными правовыми актами, не будет допускаться изъятие земельных участков, а будут использоваться два способа: а) размещение на муниципальных землях, свободных от прав третьих лиц, б) размещение при реализации гражданско-правовых отношений (т.е. приобретение земельных участков у частных лиц по их добровольному согласию, без использования процедур принудительного изъятия);

- доказательство того, что отсутствуют иные варианты трассировки границ зоны резервирования.

Решение о резервировании должен принимать представительный орган местного самоуправления.

Для резервирования должен быть установлен предельный срок в 2-3 года.

Надо иметь также в виду, что решение о резервировании может быть оспорено в судебном порядке.

Такое решение будет иметь прямые юридические последствия как для правообладателей недвижимости, так и для органов местного самоуправления.

4. Принятие решений о резервировании: последствия для правообладателей недвижимости

Правообладатели в течение срока резервирования (2-3 года) не будут иметь права производить на зарезервированных земельных участках улучшения, существенно повышающих их стоимость (например, производить строительство новых зданий). Если же такое строительство произойдет, то орган власти не будет обязан компенсировать правообладателям затраты на произведенные улучшения. Поэтому важно, чтобы оценка объектов недвижимости, попадающих в зону резервирования производилась бы на момент принятия решения о резервировании.

По истечении срока резервирования должна будет начаться процедура изъятия путем выкупа. В случае, если такая процедура не будет начата, то правообладатели будут иметь право востребовать через суд от органа, принявшего решение о резервировании, компенсацию за упущенную выгоду.

По истечении срока резервирования и ненаступления действий по выкупу решение о резервировании теряет силу. Повторное принятие решения о резервировании будет либо невозможно, либо не может состояться ранее определенного срока (минимальным сроком в таком случае следовало бы принять срок в 5 лет).

4. Принятие решений о резервировании: последствия для органа местного самоуправления

Орган местного самоуправления, принимая решение о резервировании, берет на себя ответственность, прежде всего финансовую. Он должен будет просчитать: а) затраты на выкуп по истечении срока резервирования, б) затраты на компенсацию упущенной выгоды (в случае непринятия решения о выкупе по истечении срока резервирования), в) затраты на строительство объекта, ради размещения которого производится резервирование с последующим выкупом.

Таким образом, производимое органом местного самоуправления градостроительное планирование начинает быть жестко увязанным с финансовыми

ресурсами муниципального бюджета. С этой точки зрения муниципалитет начинает более четко формулировать для себя и для населения приоритеты, во имя которых он может и должен потратить ограниченные ресурсы в определенный период времени.

Логическим следствием такого положения дел становится необходимость провести финансовую инвентаризацию планов, зафиксированную, например, в генеральном плане развития города. В частности, это может касаться подготовки откорректированной схемы развития транспортной сети, определение первоочередных мероприятий, выполнение экономических расчетов.

В этом вопросе есть обратная сторона дела. Состоит она в том, что «избыточное резервирование», не обеспеченное финансовыми ресурсами замораживает приток доходов в бюджет города от выплат за использование земли. Поэтому необходим выверенный баланс между тем, что абсолютно необходимо городу, что определено законодательством как его прямые полномочия и обязанности и что он в состоянии обеспечить своими собственными ресурсами и тем, что могут обеспечить частные лица, которые преследуют свой собственный коммерческий интерес, но одновременно пополняют бюджет города и способствуют его развитию.

2.2.2.4. Вопросы (4) о включении в градостроительные регламенты ограничений использования недвижимости по экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям охраны памятников истории и культуры

Проблемы

Рассмотрение данной группы вопросов определяется необходимостью сочетать в правилах землепользования и застройки три позиции, которые в определенной мере противоречат одна другой:

1) градостроительные регламенты должны быть ориентированы на «потребителя» и отвечать его требованиям. «Потребителями» в данном случае являются правообладатели недвижимости – существующие и те, которые могут появиться в будущем. Правообладателям важно знать все о том, как и в каких пределах они могут использовать принадлежащие им объекты недвижимости не только на данный момент, но и в будущем. С позиции правообладателей возникает, так нызываемое, «требование полноты» градостроительных регламентов. Правообладателям важно также и то, что такую информацию они могли бы получить из одного документа. Таким документом

являются правила землепользования и застройки. Поэтому градостроительные регламенты, содержащиеся в правилах, по возможности, должны содержать всю информацию о разрешенном использовании земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах города;

2) структура градостроительных регламентов такова, что правомочиями по установлению какой-то одной их части обладают органы местного самоуправления (которые и принимают правила землепользования и застройки), но у органов местного самоуправления, например, нет полномочий по определению параметров и режимов использования санитарно-защитных зон предприятий, иных зон охраны и ограничений. Такие ограничения устанавливаются не правилами непосредственно, но иными документами, утверждаемыми иными органами. Поэтому выполнение первого требования (которое следует рассматривать как необходимую целевую установку) предполагает схему, согласно которой часть компонентов градостроительных регламентов (а это – виды и параметры использования недвижимости, об этом см. ниже) устанавливаются посредством принятия правил, а другая часть регламентов (а это – запрещения, ограничения) включается в правила из других документов;

3) практика показывает, что «требование полноты» невозможно выполнить одноразовым действием – путем подготовки таких правил землепользования и застройки, в которых было бы представлено «все и сразу» применительно ко всем без исключения территориальным зонам города. Поэтому возникает необходимость такой схемы, при которой было бы возможно последовательно дополнять однажды принятые правила теми компонентами, которые первоначально могли в них отсутствовать. Одновременно возникает необходимость определить первоначальный набор «необходимых и достаточных» компонентов градостроительных регламентов.

Очевидно, что в состав «необходимых и достаточных» компонентов градостроительных регламентов должны входить ограничения использования недвижимости по требованиям охраны памятников истории и культуры, экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Проблемы регламентирования использования объектов недвижимости в зонах охраны памятников истории и культуры рассмотрены в первом промежуточном отчете (см. приложение 5.4.7.1.).

В данном разделе стоит задача посмотреть на ситуацию в более широком контексте, имея в виду общие принципы, относящиеся ко всей совокупности

ограничений использования недвижимости, которые должны быть отражены в градостроительных регламентах.

При рассмотрении этих проблем следует исходить из двух базовых положений:

1) градостроительные регламенты содержат две основные компоненты, которые можно условно назвать так: а) «позитивно-разрешительная часть» (то, что можно делать на земельных участках) и б) «запретительно-ограничительная часть» (то, чего нельзя делать на земельных участках). Вторая часть градостроительных регламентов связана с санитарно-защитными зонами, водоохранными зонами, зонами охраны памятников истории и культуры;

2) первая и вторая части градостроительных регламентов подготавливаются на основании разных законов, разными органами и в разных документах, но несмотря на это они должны быть увязаны таким образом, чтобы правообладатели недвижимости всегда могли иметь возможность узнать о своих правах использования принадлежащей им недвижимости не в разных, но в одном документе – правилах землепользования и застройки.

Зафиксируем два основных проблемных вопроса, которые должны быть решены при подготовке правил землепользования и застройки;

1. Какие составляющие градостроительных регламентов и какие органы правомочны устанавливать.

2. В каких документах и как отражаются различные составляющие градостроительных регламентов.

Предлагаемые решения

Какие составляющие градостроительных регламентов и какие органы правомочны устанавливать.

«Позитивно-разрешительная часть» градостроительных регламентов устанавливается органами местного самоуправления. В эту часть градостроительных регламентов входят виды разрешенного использования недвижимости и предельные параметры разрешенного строительства.

В соответствии с федеральным законодательством (Земельным и Градостроительным кодексами РФ), а также Градостроительным кодексом Нижегородской области предлагается в проекте правил землепользования и застройки Нижнего Новгорода закрепить следующие позиции применительно к трактовке градостроительных регламентов.

1. Определение. Градостроительный регламент разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости (градостроительный регламент) – содержащееся в правилах землепользования и застройки описание видов разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости, их предельных (минимальных и/или максимальных) параметров, а также ограничений использования объектов недвижимости, расположенных в пределах территориальных зон, обозначенных на карте (картах) правового зонирования.

2. Распространение и специфика градостроительного регламента. Градостроительный регламент распространяется в равной мере на все земельные участки, иные объекты недвижимости, расположенные в пределах одной и той же территориальной зоны, обозначенной на карте правового зонирования.

3. Объекты недвижимости, применительно к которым градостроительный регламент не устанавливается. Исключениями являются следующие земельные участки, иные объекты недвижимости, применительно к которым градостроительный регламент не устанавливается:

- состоящие в официальных списках памятники истории и культуры и вновь выявленные объекты, представляющие историко-культурную ценность, в отношении которых уполномоченными органами принимаются индивидуальные решения о режиме содержания, параметрах и характеристиках реставрации, консервации, воссоздания, ремонта и приспособления в порядке согласно законодательству об охране и использовании памятников истории и культуры;

- состоящие в официальных списках памятники природы и особо охраняемые природные территории, решения по которым принимаются в индивидуальном порядке согласно законодательству об охране природной среды;

- линейные объекты – транспортные и инженерно-технические коммуникации, в том числе железные дороги, автомобильные магистрали, улицы, дороги, проезды.

Градостроительный регламент может устанавливаться для всех категорий земель, за исключением земель лесного фонда, земель водного фонда, правовой режим использования которых определяется лесным и водным законодательством, а также за исключением зон сельскохозяйственных угодий в составе категории земель сельскохозяйственного назначения, границы которых устанавливаются в правовых актах территориального планирования субъектов Российской Федерации.

4. Выбор в рамках градостроительного регламента. Градостроительный регламент определяет основу правового режима земельных участков и иных объектов недвижимости.

Граждане и юридические лица вправе выбирать виды и параметры использования принадлежащих им земельных участков и иных объектов недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов по размещению, проектированию и строительству объектов недвижимости.

5. Состав градостроительных регламентов. В описание градостроительного регламента включаются приписываемые земельным участкам и иным объектам недвижимости соответствующей территориальной зоны:

- виды разрешенного использования;

- предельные (минимальные и/или максимальные) параметры разрешенного строительства;

- запрещения, ограничения использования по требованиям охраны памятников истории и культуры, экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям.

6. Состав видов разрешенного использования недвижимости. Виды разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости включают:

- основные виды разрешенного использования, которые не могут быть запрещены при условии соблюдения технических регламентов по размещению, проектированию и строительству объектов недвижимости (основные виды использования);

- виды использования, которые могут быть разрешены при соблюдении определенных условий, для которых необходимо получение специальных согласований с проведением публичных слушаний в порядке, определенном настоящим Кодексом, законами о градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации (условно разрешенные виды использования);

- вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые лишь в качестве дополнительных к основным видам использования и условно разрешенным видам использования, и только совместно с ними.

Виды использования, отсутствующие в градостроительном регламенте, являются запрещенными.

7. Состав параметров разрешенного строительства. Предельные (минимальные и/или максимальные) параметры разрешенного строительства могут включать:

- показатели площади и линейных размеров (минимальных и/или максимальных) земельных участков, включая линейные размеры предельной ширины участков по фронту улиц (проездов) и предельной глубины участков;

- минимальные размеры отступов от границ земельных участков, фиксирующие место допустимого размещения построек (пятно застройки), за пределами которого возводить здания, строения, сооружения запрещено;

- предельную (максимальную и/или минимальную) этажность, или высоту построек;

- максимальный процент застройки в границах земельных участков, определяемый как отношение суммарной площади участка, которая уже застроена и может быть застроена дополнительно, ко всей площади участка;

- максимальное значение коэффициента строительного использования земельных участков (отношение суммарной площади на всех этажах всех построек — существующих и тех, которые могут быть построены дополнительно, к площади земельных участков);

- иные параметры.

Сочетания указанных параметров и их значения устанавливаются индивидуально применительно к каждой территориальной зоне, обозначенной на карте правового зонирования.

В пределах территориальных зон могут устанавливаться подзоны с одинаковым перечнем видов разрешенного использования, но с различными сочетаниями и значениями параметров разрешенного строительства.

«Запретительно-ограничительная часть» градостроительных регламентов устанавливается уполномоченными органами посредством: 1) зон охраны памятников истории и культуры, 2) санитарно-защитных зон, 3) водоохранных зон, иных зон.

В сопоставлении с зонами, определяющими «позитивно-разрешительную часть» градостроительных регламентов и фиксируемыми на карте правового зонирования, указанные зоны имеют следующие особенности.

1. Зоны охраны и защитные зоны «перекрывают» не всю, но только часть территории города.

2. Границы зон распространения указанных ограничений могут не совпадать с границами территориальных зон, обозначенных на карте правового зонирования.

3. Границы зон запрещений, ограничений использования, установленные в соответствии с экологическими и санитарно-эпидемиологическими требованиями, могут не совпадать с границами земельных участков.

4. Зоны запрещений ограничений «накладываясь» на зоны, обозначенные на карте правового зонирования, порождают такую ситуацию, когда необходимо учитывать одновременно все компоненты градостроительных регламентов – как «позитивно-разрешительную» часть, так и «запретительно-ограничительную» часть. В этом случае могут возникать коллизии. Природа таких коллизий – противоречие между сложившимся фактическим положением дел, с одной стороны, и законодательно установленными требованиями по рациональной организации территории и тем положением, которое должно быть обеспечено в будущем. Пример – жилые зоны, расположенные в санитарно-защитных зонах предприятий.

5. Установление санитарно-защитных зон может быть сопряжено с установлением статуса несоответствия градостроительным регламентам определенных объектов недвижимости. Об этом более подробно будет сказано в следующем разделе.

В каких документах и как отражаются различные составляющие градостроительных регламентов.

«Позитивно-разрешительная часть» градостроительных регламентов (т.е. виды и параметры разрешенного использования недвижимости) распространяются на всю территорию города. Виды и параметры подготавливаются с учетом решений генерального плана непосредственно в проекте правил землепользования и застройки.

«Запретительно-ограничительная часть» описывается в виде запрещений:

- применительно к зонам охраны памятников истории и культуры – преимущественно в виде запрещений на превышение определенных предельных параметров объектов, например, предельной этажности, высоты построек;
- применительно к санитарно-защитным зонам, водоохранным зонам – в виде запрещений определенных видов деятельности и размещения определенных видов объектов.

Обе части градостроительных регламентов должны устанавливаться с учетом их взаимосвязи и взаимосогласованности. Однако, следует подчеркнуть важную

особенность технологии установления градостроительных регламентов. Если «позитивно-разрешительная часть» градостроительных регламентов подготавливается непосредственно в правилах землепользования и застройки (с учетом имеющихся ограничений), то «запретительно-ограничительная часть» регламентов транслируется в правила из других документов (проекта зон охраны памятников истории и культуры, проектов санитарно-защитных зон).

2.2.2.5. Вопросы (5) использования земельных участков, иных объектов недвижимости, назначение и параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту

Проблемы

Представленный в разделе 2.1 анализ функционально-пространственной структуры Нижнего Новгорода выявил ряд проблем, которые могут последовательно решаться только при условии, когда будут задействованы соответствующие правовые механизмы, побуждающие и гарантирующие инвестиции для необходимых преобразований – осуществления строительства, реконструкции.

Проблемы совершенствования и развития пространственной структуры города могут быть ведены к двум основным группам:

1) проблемы несоответствия фактически сложившегося положения законодательно установленным требованиям в части пространственного сочетания территорий определенного назначения. Например, «инородные вкрапления» производственных объектов на территориях жилого и общественного назначения и наоборот – расположение жилых и общественных объектов на территориях, где они не должны располагаться – в санитарно-защитных зонах, иных зонах охраны;

2) проблемы неэффективного использования определенных участков городской территории как по функциональным, так и по пространственным характеристикам.

Предлагаемые решения

Решение указанных проблем посредством правового зонирования имеет свои особенности.

Во-первых, правовое зонирование подготавливает необходимые юридические условия для того, чтобы эти проблемы эффективно решались посредством действий, масштабы и характер которых предопределены градостроительными регламентами.

Во-вторых, правовое зонирование предопределяет процесс последовательного решения проблем в определенном направлении путем запрещения одних действий и разрешения, инициирования других.

В-третьих, само по себе правовое зонирование не гарантирует, что предусмотренные им действия состоятся автоматически (без приложения со стороны администрации города и частных лиц определенных усилий), но правовое зонирование гарантирует другое — то, что не предусмотренные им действия не состоятся никогда; тем самым сразу и однозначно блокируются заведомо нежелательные направления развития города и негативные последствия, которые они могут вызвать.

В-четвертых, правовое зонирование помогает решать проблемы города не столько с использованием бюджетных средств (ныне крайне недостаточных), сколько посредством усилий и финансовых средств частных лиц — инвесторов, застройщиков.

Решение указанных проблем может происходить по трем основным направлениям:

- недопущение ухудшения существующей ситуации, в том числе в части экологических характеристик пространственной среды города;
- побуждение к улучшению ситуации путем переориентации на иные более эффективные виды использования недвижимости;
- побуждение к улучшению ситуации путем использования механизмов, так называемого «несоответствующего использования».

Недопущение ухудшения существующей ситуации. Природа правового зонирования такова, что любые действия, осуществляемые вопреки установленным градостроительным регламентам становятся противоправными действиями, которые могут быть оспорены любым лицом. По этой причине правовое зонирование как бы «подводит нижнюю планку» состояния среды, сложившейся на данный момент, а после принятия правил дальнейшее развитие может происходить только в направлении улучшения ситуации, а ухудшение ситуации становится невозможным по причине нарушения закона.

Побуждение к улучшению ситуации путем переориентации на иные более эффективные виды использования недвижимости. Этот метод применяется, когда имеется избыток территорий определенного назначения. Например, если в городе имеются излишки территории производственного назначения с низкой эффективностью использования при морально устаревшей застройке (что наблюдается в Нижнем Новгороде), то применительно к части таких территорий может быть

принято решение об установлении зон иного назначения, например общественного или жилого. Это будет означать, что производственная деятельность на этих территориях может продолжаться, но в «замороженных» масштабах, т.е. без прироста мощностей и объемов производственного строительства. Со временем, когда город накопит достаточно ресурсов или когда частные инвесторы проявят соответствующие инициативы, эти территории могут быть реконструированы под предопределенное зонированием общественное или жилищное использование.

Побуждение к улучшению ситуации путем использования механизмов, так называемого «несоответствующего использования». Этот механизм является достаточно эффективным. Основания для его применения заложены в Земельном кодексе Российской Федерации. Предлагается следующим образом развить и детализировать соответствующие нормы в правилах землепользования и застройки Нижнего Новгорода.

1. Земельный участок и иные объекты недвижимости не соответствуют градостроительному регламенту (далее – несоответствующие объекты недвижимости) в случае, если:

- виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;
- виды их использования входят в перечень видов разрешенного использования, но не могут быть реализованы в связи с расположением в зоне (зонах) действия запрещений, ограничений, установленных в соответствии с экологическими, санитарно-эпидемиологическими требованиями;
- их линейные размеры, показатели площади, высоты (этажности), иные параметры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

2. Несоответствующими объектами недвижимости могут быть признаны существующие объекты недвижимости, воздействие которых на окружающую среду распространяется за пределы территориальных зон их расположения и функционирование которых наносит вред здоровью граждан, несоразмерный ущерб владельцам иных объектов недвижимости.

Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их

использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

Запрет на использование земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости до приведения их в соответствие с градостроительным регламентом или срок приведения видов использования земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости в соответствие с градостроительным регламентом устанавливается органом местного самоуправления.

3. Действия по реконструкции несоответствующих объектов недвижимости могут осуществляться только при условии приведения их в соответствие с установленными градостроительными регламентами.

4. По завершении процесса подготовки проекта правил землепользования и застройки глава муниципального образования обеспечивает подготовку проекта списка несоответствующих объектов недвижимости.

Указанный проект списка является предметом согласования и публичных слушаний проекта правил землепользования и застройки.

Одновременно с принятием правил землепользования и застройки представительный орган местного самоуправления утверждает список несоответствующих объектов.

Глава муниципального образования обеспечивает направление указанного списка в органы, осуществляющие государственный кадастровый учет объектов недвижимости, государственную регистрацию прав на объекты недвижимости и сделок с ними.

3. Концептуальные положения, закладываемые в основу проекта нормативного правового акта – «Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде»

Излагаемые ниже положения являются итогом проведенного анализа. Эти положения предлагается развить и детализировать на последующей стадии работы при подготовке первой редакции проекта «Правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде».

3.1. Предложения по структуре правил землепользования и застройки

Предлагается формировать правила из трех частей:

- часть 1 – «Регулирование землепользования и застройки на основе правового зонирования Нижнего Новгорода»,

- часть 2 – «Градостроительные регламенты»,

- часть 3 – «Изложение и извлечения из нормативных правовых актов, содержащих нормы регулирования землепользования и застройки».

Часть 1 – «Регулирование землепользования и застройки на основе правового зонирования Нижнего Новгорода» предлагается формировать из следующих семи глав:

Глава 1 - Общие положения. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- основные понятия, используемые в Правилах
- основания введения, назначение и состав Правил
- градостроительные регламенты и их применение
- открытость и доступность информации о застройке и землепользовании

Глава 2 - Права использования недвижимости, возникшие до вступления в силу Правил. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- общие положения, относящиеся к ранее возникшим правам
- использование и строительные изменения объектов недвижимости, несоответствующих Правилам

Глава 3. Участники отношений, возникающих по поводу землепользования и застройки. Общественные слушания. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- лица, осуществляющие застройку и землепользование
- Комиссия по землепользованию и застройке при Главе администрации Нижнего Новгорода. Органы местного самоуправления и иные органы, уполномоченные регулировать и контролировать землепользование и застройку
- общественные слушания

Глава 4. Условия и общие принципы организации процесса планировки, формирования и предоставления земельных участков физическим и юридическим лицам для

строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- основные нормы, регулирующие действия по предоставлению земельных участков для строительства
- принципы организации подготовительных работ по формированию земельных участков для их последующего предоставления физическим и юридическим лицам для строительства

Глава 5. Прекращение прав на земельные участки. Установление публичных сервитутов. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- основания, условия и принципы организации порядка изъятия (выкупа) земельных участков, иных объектов недвижимости для муниципальных нужд
- установление публичных сервитутов

Глава 6. Строительные изменения недвижимости. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- право на строительные изменения недвижимости и основание для его реализации
- виды строительных изменений недвижимости
- общие зональные и специальные согласования строительных намерений
- разработка, согласование и проведение экспертиз проектной документации. Разрешение на строительство
- строительные изменения недвижимости и контроль за их производством. Приемка в эксплуатацию завершенных строительством объектов. Контроль за использованием существующих объектов недвижимости

Глава 7. Иные нормы регулирования землепользования и застройки. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- действие Правил по отношению к градостроительной документации
- основание и право инициативы внесения дополнений и изменений в Правила
- внесение дополнений и изменений в Правила
- отклонения от Правил
- ответственность за нарушения Правил

Часть 2 – «Градостроительные регламенты» предлагается формировать из следующих семи глав:

Глава 8. Карта правового зонирования Нижнего Новгорода. Градостроительные регламенты по видам и параметрам разрешенного использования недвижимости. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- карта правового зонирования территории Нижнего Новгорода
- перечень территориальных зон. Градостроительные регламенты по видам и параметрам разрешенного использования недвижимости

Глава 9. Карта зон действия ограничений и дополнительные градостроительные регламенты по условиям охраны памятников истории, культуры и археологического слоя. Эта глава должна формироваться из статей, в котрых будет содержаться изложение утвержденного проекта зон охраны памятников истории и культуры:

- карта зон действия ограничений по условиям охраны памятников истории, культуры и археологического слоя (эта карта должна воспроизводить картографические материалы утвержденного проекта зон охраны памятников истории и культуры)
- перечень и описание зон. Дополнительные градостроительные регламенты по условиям охраны памятников истории, культуры и археологического слоя (эта статья должна воспроизводить описания регламентов из утвержденного проекта зон охраны памятников истории и культуры)

Глава 10. Карты зон действия ограничений и дополнительные градостроительные регламенты по экологическим условиям и санитарно-эпидемиологическим условиям. Эту главу предлагается формировать из следующих статей:

- карты зон действия ограничений по экологическим и санитарно-эпидемиологическим условиям (санитарно-защитные зоны, водоохранные и иные зоны)
- перечень и описание зон. Дополнительные градостроительные регламенты по экологическим и санитарно-эпидемиологическим условиям

Часть 3 – «Изложение и извлечения из нормативных правовых актов, содержащих нормы регулирования землепользования и застройки»

В данной части могут быть представлены отдельные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, органами государственной власти Нижегородской области. В частности могут быть представлены Положение “О Комиссии по землепользованию и застройке при Главе администрации города Нижнего Новгорода»,

формы документов, используемых в процессе выполнения процедур градорегулирования (примерные формы договоров купли-продажи земельных участков, договоров аренды земельных участков, инвестиционных соглашений и проч.).

3.2. Предложения по составу основных норм, регулирующих землепользование и застройку

В соответствии с приведенной выше структурой предлагается описать в правилах землепользования и застройки следующие позиции и нормы.

1. Статья об основаниях введения, назначении и составе Правил: а) цель введения правил, б) какие виды деятельности и процедуры регламентируются правилами, в) указание на то, что правила применяются наряду с другими нормативными правовыми актами.

2. Статья о градостроительных регламентах и их применении: а) указание на то, что правила принимаются в соответствии с генеральным планом развития города, б) описание исключений – объектов недвижимости, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется, в) критерии для установления границ территориальных зон на карте правового зонирования, г) описание состава видов разрешенного использования объектов недвижимости, д) описание состава параметров разрешенного строительства.

3. Статья об открытости и доступности информации о застройке и землепользовании: а) способы обеспечения открытости информации, б) права граждан на участие в принятии градостроительных решений.

4. Статьи о ранее возникших правах, о несоответствующих объектах и их использовании: а) ранее предоставленные разрешения на строительство, б) описание несоответствующих объектов недвижимости, в) о придании статуса несоответствия.

5. Статьи об участниках отношений, возникающих по поводу землепользования и застройки: а) состав процедур, которые осуществляются с участием физических и юридических лиц, б) принципы формирования и полномочия комиссии по землепользованию и застройке, в) полномочия органов администрации города, причастных к регулированию действия по землепользованию и застройке.

6. Статья об общественных слушаниях: а) цели проведения, б) случаи проведения, в) процедуры проведения общественных слушаний.

7. Статьи о принципах организации процесса планировки, формирования и предоставления земельных участков: а) о распоряжении землями до разграничения государственной собственности на землю органами местного самоуправления, б) о норме, согласно которой после введения в действие правил предоставление земельных участков из состава государственных и муниципальных земель производится по процедурам без предварительного согласования мест размещения объектов, в) описание процедур подготовительных работ по планировке и формированию земельных участков для их предоставления, г) описание двух способов организации подготовительных работ по формированию земельных участков как объектов недвижимости – применительно к свободным от застройки и «занятым» земельным участкам (случай реконструкции), д) описание результатов подготовительных работ, включая описание формы проекта плана земельного участка, е) описание формы инвестиционного соглашения (в случае действий на реконструируемой территории), ж) описание норм, регламентирующих действия по приданию особого статуса реконструируемым территориям.

8. Статьи о прекращении прав на земельные участки, установлению публичных сервитутов: а) описание действий по планировки территории как основания для определения земельных участков, которые могут быть выкуплены для реализации государственных и муниципальных нужд, б) действия по принятию решений о выкупе земельных участков, в) описание действий по установлению в проектах планов земельных участков границ зон действия публичных сервитутов.

9. Статьи о строительных изменениях недвижимости: а) о праве на строительные изменения недвижимости, б) о видах строительных изменений недвижимости, в) определение видов деятельности, для которых не требуется получение разрешений на строительство, г) определение общих зональных и специальных согласований строительных намерений, описание процедур их проведения, в том числе путем организации общественных слушаний (применительно к специальным согласованиям), д) о подготовке проектной документации, е) об участии администрации в подготовке технических условий на подключение объектов к инженерно-технической инфраструктуре, ж) о составе материалов проектной документации, з) о согласовании и экспертизе проектной документации, и) о порядке предоставления разрешений на строительство, к) о действиях застройщиков по информированию администрации о начале строительных работ, л) о надзоре за строительством, м) о приемке завершенных строительством, реконструкцией объектов, н) о правовом статусе акта приемки.

10. Статьи об иных нормах регулирования землепользования и застройки: а) о соотношении правил и градостроительной документации, б) основания для рассмотрения вопросов о внесении дополнений и изменений в правила, в) право инициативы внесения дополнений и изменений в действующие правила, г) процедуры внесения дополнений и изменений в правила, д) нормы, описывающие допустимые отклонения от правил и процедуры получения разрешений на отклонение от правил.

3.3. Генерализованная схема правового зонирования территории Нижнего Новгорода

Примечание: данная схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно познакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода.

4. Заключение

Представленная Концепция завершает первый этап работы и будет использоваться как основание для продолжения и завершения работ на втором и третьем этапе по подготовке нормативного правового акта – правил землепользования и застройки в Нижнем Новгороде.

На втором этапе будет подготавливаться 1-я редакция Правил землепользования и застройки, включая проведение следующих работ:

- подготовка карт правового зонирования и разработка градостроительных регламентов;

- подготовка текстов процедурных норм, регламентирующих различные аспекты землепользования и застройки;

- представление 1-й редакции Правил Администрации города для подготовки замечаний и предложений.

На третьем этапе будет подготавливаться, обсуждаться и согласовываться вторая редакции правил землепользования и застройки, включая выполнение следующих работ:

- подготовка и распространение среди органов администрации города сводной таблицы учета поступивших замечаний и предложений, а также комментариев к ним;

- внесение правок в текст Правил и картографические материалы по поступившим замечаниям и предложениям;

- подготовка и публикация в местной прессе статей по вопросам правового зонирования;

- методическое обеспечение общественных слушаний с участием граждан, представителей общественности, деловых кругов, депутатов;

- подготовка окончательной редакции Правил (с учетом мнений и замечаний, высказанных на общественных слушаниях);

- представление Главе администрации города подготовленного и согласованного проекта документа для последующего представления в городскую Думу на утверждение.

5. ПРИЛОЖЕНИЯ

5.1. Протокол заседании Комиссии по обеспечению разработки, согласования, обсуждения и внесения на утверждение правил застройки по обсуждению промежуточного отчета - «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования»

УТВЕРЖДАЮ

Председатель комиссии по обеспечению разработки, согласования, обсуждения и утверждения правил землепользования и застройки в г. Нижнем Новгороде

_____А.К.Мелешкин

ПРОТОКОЛ № 1

заседания комиссии

г.Н.Новгород 16 декабря 2003 г.

Присутствовали.

Члены комиссии: Мелешкин А.К.; Рыбин О.В.; Клюйкова М.Э.; Агафонов В.Е.; Шумило А.А.; Кузнецов М.А.; Петров И.В.; Медведев М.И.; Сериков А.А.; Табункин В.А.; Дехтяр А.Б.; Воронков В.В.

Приглашенные:

Медведев С.А. - Первый заместитель Главного управления архитектуры и градостроительства администрации города Н.Новгорода

Ершова Н.К. - Президент Нижегородской гильдии риэлтеров

Белоусова Л.Б. - Врач отделения коммунальной гигиены ФГУ «Центр госсанэпиднадзора в Нижегородской области»

Черневская В.Н. - Главный специалист отдела Государственной экологической экспертизы Главного управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Нижегородской области

Иванов А.В. - Специалист по комплексному муниципальному планированию Нижегородского филиала Фонда «Институт экономики города»

Телегин Б.В. - Представитель Нижегородской ассоциации промышленников и предпринимателей

Щагин А.М. - Доцент НГАСУ

Истомин С.Н. - Директор МП «НижегородгражданННИпроект»

Парфенов В.М. - Начальник мастерской генеральных планов МП «НижегородгражданНИИпроект»

Повестка дня: О состоянии работ по подготовке правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде.

Слушали: разработчиков проекта Правил: Фонд «Институт экономики города»; Фонд «Градостроительные реформы»

О представлении первой очереди первого этапа работы — «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования в городе Нижнем Новгороде».

Заказчику и членам Комиссии представлен промежуточный отчет по первой стадии первого этапа в составе: том «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования», карты-схемы (10 шт.) и материалы на магнитных носителях.

Решили:

1. Одобрить представленный отчет. Использовать результаты и материалы промежуточного отчета как основание для подготовки последующей стадии работы — «Концепции правового зонирования Нижнего Новгорода».

2. Членам Комиссии изучить представленные материалы и передать свои предложения и замечания секретарю Комиссии до 01 января 2004 года.

3. Заказчику — ГлавУАГ администрации города (Рыбин О.В.) обеспечить организацию работ по разработке проекта охранных зон и градостроительных регламентов для исторических территорий города.

Протокол вела М.Э.Клюйкова

5.2. Извлечения из Комментариев на поступившие замечания и предложения относительно промежуточного отчета - «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования»

Замечания и предложения, поступившие на промежуточный отчет по первой стадии первого этапа: «ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ»	**Комментарии на поступившие замечания и предложения**
На № 02-147/ИС от 27.01.04 Первому заместителю главы администрации Нижнего Новгорода Мелешкину А. К.	
Уважаемый Александр Константинович!	
По Вашему поручению направляю Вам замечания и предложения по промежуточному отчету по первой стадии первого этапа: «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования» к разработке «Правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде».	
Приложение: упомянутое на трех листах.	
Член Комиссии,	
Профессор В.В. Воронков	
Замечания и предложения	
по тексту промежуточного отчета по первой стадии первого этапа: «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования» к разработке «Правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде»	
В представленном материале содержится ряд неверных утверждений и установок, как то:	
1. Авторы предлагают переработать план города, подогнав его под Правила. Однако, всегда был порядок (и он закреплен в Градостроительном Кодексе РФ), по которому Правила должны	Утверждение о том, что «авторы предлагают переработать план города, подогнав его под Правила», не содержится в тексте рассматриваемого отчета.

разрабатываться на основе генерального плана, а не вопреки ему.	
2. На стр.7 авторы утверждают, что запроектированные в генплане транспортные магистрали и сооружения явно избыточны (?) по отношению к имеющимся на Данный момент ресурсам!! Но ведь генплан и рассчитан на 20-летний срок реализации! Авторам не следует лезть в оценки генплана, это не их дело и не их задача — им надо разработать «Правила землепользования и застройки города» - на основании генплана - и только! Отсутствие ресурсного плана для реализации генплана не значит, что его надо переделывать. Ресурсы, в определенной мере, вопрос и волевой, и организационный. Авторы должны четко представлять, что сегодняшние интересы и оценки не должны повлиять на решение перспективных задач — иначе, в будущем будет тупик.	Высказываемое суждение относится к следующему фрагменту текста отчета. «Территориальное планирование предполагает набор решений рассчитанных на долгосрочную стратегию. Горизонт планирования рассчитывается как минимум на 15 лет, хотя в случае Нижнего Новгорода этот горизонт был отодвинут до 20 лет. Эти решения далеко не всегда имеют реальную ресурсную и социальную базу для немедленного начала и реализации. Это положение справедливо для перспективного планирования во всех странах, но особенно оно характерно для российских генеральных планов. Действующий генеральный план Нижнего Новгорода только подтверждает это правило. Так, например, запроектированные в нем транспортные магистрали и сооружения явно избыточны по отношению к имеющимся на данный момент ресурсам. Даже остро необходимые для города новый мост через Волгу, завершение мостового перехода через Оку, другие элементы запроектированной системы основных магистралей не имеют ясного ресурсного плана. Не определены ни источники финансирования, ни сроки их поступления, ни даже условия их поиска. Практически такая же картина наблюдается по всем планируемым подсистемам города, строительству жилья на новых площадках, выносу промышленных предприятий, строительству инженерных сетей, формированию центральных мест (мест концентрации объектов обслуживания, бизнеса и прочее). Еще более существенно то, что Администрация не имеет соответствующих программ для их реализации и, насколько нам известно, задача их разработки даже не ставится, хотя сейчас в городе действует более 30 важных экономических программ. Подчеркнем, что в данном случае не обсуждается вопрос, правильны или нет решения генерального плана – утверждается только то, что возможности и необходимость реализации большинства решений остаются абсолютно неопределёнными». В приведенном фрагменте текста правомерно ставится необходимый вопрос о соотношении генерального плана и правил

	застройки. Есть два способа рассмотрения этого вопроса. 1-й способ, который предлагается авторами отчета: рассмотрение проблем не по формальному принципу «приказ-исполнение», а по существу соотношения и взаимосвязи двух типов документов – генерального плана и правил. 2-й способ, который отстаивает автор замечаний: соотношение по типу «приказ-исполнение», т.е. генеральный план – это приказ, правила – это техническое исполнение приказа, генерального плана. При такой постановке фактически предлагается не выявлять и не рассматривать проблемы, т.е. закрыть глаза на их наличие. Такая позиция проявляется и в дальнейших суждениях, отражающих агрессивное непонимание специфики нового типа правового акта, каким являются правила.
3. Там же, на стр.7 абзац второй снизу — чистая демагогия! 4. Стр.8 абзац первый сверху. Дается стратегически неверная установка на неизбежность противоречия концепции Правил и генплана. Генплан первичен, Правила — на его основе, а не вопреки. А во втором абзаце сверху — уже призыв подменить генплан Правилами! Авторы предлагают разработать новый генплан по их оценкам земли, забывая, что оценки могут быть неверны и постоянно меняться. Считаю, что это не вопрос Правил. Складывается впечатление, что авторы ищут себе долговременную, но ненужную городу работу.	Данная реплика отражает выявленную выше позицию автора замечаний, который призывает не замечать и не обсуждать проблемы, а выполнять ранее принятые и неопределенные в своей основе решения по принципу «приказ-исполнение». Реплика относится к следующему фрагменту текста отчета. «Конфликт между долгосрочными и краткосрочными решениями неизбежен, что хорошо известно всем профессионалам в области градостроительства. Несмотря на то, что большинство градостроителей провозглашают неукоснительность выполнения положений генерального плана, на самом деле отход от них происходит на каждом шагу, например, при разработке проектной документации следующего уровня. На профессиональном языке этот отход называется «реализацией» генерального плана и сводится к некому «чувству меры». При этом, как правило, пересмотр долгосрочных решений делается скрыто, в процессе проектирования, как один из профессиональных приемов не требующих обсуждения. Таким образом, декларируемая строгая градостроительная дисциплина на самом деле понятие вполне условное, все зависит от того, насколько далеко текущие решения отходят от предположений генерального плана и, самое главное, кто определяет степень допустимого отклонения. Наша позиция состоит в том, что отход от неопределенных и

	неартикулированных должным образом решений долгосрочного планирования не только неизбежен, но и в определенных пределах необходим для повышения эффективности управления развитием города. Расхождение между генеральным планом и правовым зонированием должны стать предметом выявления и обсуждения. В Концепции связь между перспективными градостроительными решениями и текущими задачами регулирования строительства и использования земельных участков, зданий и иной недвижимости ставится как проблема. Одним из результатов Концепции должен стать ответ на вопрос, в каких случаях правила землепользования и застройки должны следовать генеральному плану, а в каких нет и насколько они должны отойти от его решений. В действительности проблема соответствия генерального плана и правового зонирования еще более сложна, поскольку генеральные планы, разрабатываемые с начала 90-х годов, не выполняют в полной мере функций документов территориального планирования. Происходит это из-за отсутствия требуемой информации и статистики, незнание методов стратегического планирования и обуженности соответствующих законов. Поэтому иногда необходимо не только отбирать из перспективных решений те, которые отвечают текущим интересам местного сообщества, но и принимать новые решения, не содержащиеся в генеральном плане. Таким образом, цель Концепции состоит в подготовке необходимых содержательных и правовых оснований для последующих стадий разработки местного нормативного правового акта - правил застройки и землепользования, основанных на правовом зонировании». Реплика автора замечаний может быть расценена как неготовность и нежелание обсуждать предъявленную проблему по существу. Кроме того, безосновательно говорится о том, чего нет в тексте отчета, а именно – подменить генплан правилами
5. Стр.9 пункт 1 (сверху) — утверждение неверное, первая очередь реализации генплана в его проекте выделена и стоимость работ определена.	Следует отметить важное обстоятельство. В тексте написано «Выбор конкретных тем анализа обусловлен следующими соображениями». Далее излагаются эти соображения именно как предмет проводимого анализа. Автор замечаний фактически опять (как

	и выше) не усматривает необходимости анализа как такового. Для него, видимо, нет никаких проблем. Он опять фактически (прямо или по умолчанию) утверждает, что подготавливаемый документ технический, т.е. беспроблемный. Проявляется отмеченный выше синдром «приказ-исполнение». Замечание относится к следующему фрагменту текста отчета. «1. В Генеральном плане, разработанном институтом «НижегородгражданНИИ проект», разработанном в соответствии с инструкцией, отсутствовала задача выявления и обсуждения проблем, стоящих перед городом. В каждой из городских подсистем есть свои трудности, о которых говорится в документе, но не делается их ранжирования по важности. Поскольку проблемы есть везде, а ресурсы ограничены, то надо выявить, что требуется городу в первую очередь». В приведенном фрагменте под «ранжированием по важности», «ресурсами» понимаются вопросы более широкого круга, чем технические вопросы определения только стоимости. Поэтому данное суждение автора замечаний по поводу неверности приведенного фрагмента текста не затронуло его содержания.
Там же, пункт 2 — вопрос определения ресурсов для «столичности» - не вопрос Правил (так, в 2003 году выделенная на эти цели сотни миллионов рублей небыли освоены).	«2. Нижний Новгород заявлен как столица Приволжского региона и эта тема дискутируется чиновниками разного уровня. В связи с этим необходимо оценить ресурсы «столичности» сложившегося города». Опять автор замечаний сводит проблему к деньгам. Авторы отчета имеют в виду нечто большее.
Там же, пункт 3 — не вопрос Правил. Ситуация постоянно меняется и фиксировать ее в Правилах невозможно и ненужно.	Замечание относится к следующему тексту. «3. В генеральном плане не ставилась задача выявления стратегий городского развития городской экономики. Эта цель чрезвычайно сложная и выходит за пределы разработки правил землепользования и застройки. В основных своих позициях данная работа использует уже имеющиеся в городе, наработанные материалы. Однако, по крайней мере одну стратегическую линия развития города

	необходимо изучить подробнее. Речь идет о выяснении потребности в разных категориях использования территории – в каких случаях необходимо следовать сложившемуся инерционному ходу развития городской структуры землепользования, а в каких необходимо его коренное преобразование - качественный сдвиг состояния городской системы». Замечание неверно: 1) по формально-юридическим основаниям. Правила – это нормативный правовой акт, который непосредственно и прямо будет адресован каждому правообладателю недвижимости; 2) по содержательным основаниям. При подготовке акта, регламентирующего землепользование, нельзя не рассматривать динамику землепользовании. Автор замечания демонстрирует внутренне противоречивую позицию, когда он, с одной стороны, допускает наличие документа о землепользовании (не может не допускать по причине того, что это предписывает законодательство), а с другой стороны, фактически, как бы говорит: «сделайте документ о землепользовании, не касаясь самого землепользования».
6. Стр. 10 четвертый абзац сверху: непонятно, зачем создавать перечисленные схемы? Они могут быть нужны при подготовке исходных материалов для разработки генплана города, а не для Правил. Опять авторы тянут к новому (ими разработанному!) генплану, а эта затея на многие годы парализует правовое регулирование застройки города! Правила должны содержать принципиальные установки по территориям города, а не разработки «до гвоздя». Непрерывные и не прогнозируемые трансформации сведут эту большую и ненужную работу к нулю, а где-то и превратят в тормоз.	Замечание относится к следующему фрагменту текста промежуточного отчета. «Одновременно ведется работа над составлением аналитических схем, необходимых для разработки карты правового зонирования территории города и назначения градостроительных регламентов использования недвижимости. Подготовлены: 1) схема интенсивности использования промышленных площадок, 2) схема основных проблем в организации транспортного движения, 3) схема плотности маршрутов общественного транспорта, 4) схема основных проблем инженерного обеспечения и первоочередных предложений по развитию инженерных систем, 5) схема покрытия города разработанной и утвержденной градостроительной документацией,

	6) схема размещения охранных зон памятников истории и культуры, охраны археологического слоя и зон регулирования застройки по требованиям охраны памятников, 7) схема отвода участков и строительства по территории города. Продолжается подготовка иных схем и картографических материалов». В непонимании автора замечаний того, зачем нужно «создавать перечисленные схемы», проявляется непонимание более общего плана, а именно, непонимание и фактическое отрицание смысла и необходимости правового зонирования как такового. Такое непонимание проявляется в нарочитом приписывании авторам работы таких целевых установок, которых нет, а именно: «авторы тянут к новому (ими разработанному!) генплану». Страх перед мнимыми (придуманными автором замечаний) целевыми установками порождает целую серию мнимых опасений и ложных суждений, а именно: - «эта затея на многие годы парализует правовое регулирование застройки города!». Какая «затея», почему и каким образом «парализует» - об этом ни слова. Автор замечаний скатывается на ничем не подкрепленные декларативные суждения; - «непрерывные и не прогнозируемые трансформации сведут эту большую и ненужную работу к нулю, а где-то и превратят в тормоз». О каких ««непрерывных и непрогнозируемых трансформациях» идет речь? Что имеет в виду автор, когда он говорит о «ненужной» работе, о превращении ее в «тормоз»? Мнимые и неартикулированные автором замечаний страхи следует рассматривать как свидетельство того, что он что-то не додумывает, или не считает необходимым додумывать. Примечательно высказывание автора замечаний относительно того, что «Правила должны содержать принципиальные установки по территориям города, а не разработки «до гвоздя». Примечательность его в том, что оно раскрывает внутреннюю противоречивость, «недодуманность» позиции автора замечаний: - с одной стороны, говорится, что «правила должны содержать

	принципиальные установки по территориям»; - с другой стороны, такие установки определены генеральным планом и не должны быть предметом правил (правила должны автоматически следовать генеральному плану, который уже все решил и бес правил). Нельзя одновременно сочетать прямо противоположные и взаимно исключающие друг друга позиции. Однако, автор замечаний именно это и предлагает. Что имеется в виду под разработкой «до гвоздя»? Обилие противоречий в представленных суждениях фактически выявляет не столько проблемы, содержащиеся в самом анализируемом тексте, сколько проблемы незавершенности процесса осмысления ситуации самим автором замечаний.
7. Стр. 11, § 1.4 Перечисленные в нем блоки могут быть нужны при разработке генплана города или проекта его экономического развития. Причем здесь Правила? Опять прослеживается та же тенденция авторов.	Замечание относится к разделу, который имеет название «1.4. Перечень собранной и обработанной информации статистического характера». В этом разделе представлены такие позиции как: 1. Объем продукции (услуг) производимой в экономике города. 2. Степень диверсифицированности производства и экономики 3. Отраслевая структура 4. Сравнение по городам количества зарегистрированных юридических лиц 5. Инвестирование в основной капитал (капитальные вложения). 6. Прибыль (убыток) по отраслям городской экономики Нижнего Новгорода. 7. Доходы городского бюджета. 8. Оценка интенсивности использования участков промышленных предприятий Нижнего Новгорода (таблица и статистика). Когда автор замечания спрашивает «Причем здесь Правила?», он действительно честно предъявляет свое непонимание. Однако, вместо того, чтобы преодолевать свое непонимание, он предпочитает переадресовать его авторам отчета путем приписывания им мнимых целевых установок и «злых умыслов» по разрушению генплана и прочее (см. выше).
8. Стр.17 Правила «пристегнуты» к экономическим оценкам, а эти	Данная реплика относится к разделу «2.2. Последствия

оценки непостоянны. Здесь организационные процессы и Правила свалены в одну кучу.	введения правового зонирования. Обзор практики применения правил землепользования и застройки». Судя по всему, автор замечаний строго выдерживает заявленную выше и неадекватную линию, согласно которой правила вообще не должны «пристегиваться» ни к чему, а следовать генплану в отношении «приказ-исполнение».
Полагаю, что нет никакой необходимости перегружать Правила перечисленными здесь мерами, которые могут быть выведены в самостоятельные документы (по реконструкции, конкурсам и др.).	Автор замечаний путает. Речь идет не о правилах, а о промежуточном отчете, характеризующем процесс подготовки и поиск решений, связанных с подготовкой правил.
Размах исследований может быть любой широты, по усмотрению авторов, но отражать в Правилах выводы по их данным нет никакой необходимости и будет только вредно для Правил (ненужная перегрузка, неудобства пользования не специалистами и др.).	Автор замечаний путает. Речь идет не о правилах, а о промежуточном отчете, характеризующем процесс подготовки и поиск решений, связанных с подготовкой правил.
9. Стр. 18 абзац третий снизу: программа переселения граждан из ветхого фонда к Правилам землепользования и застройки отношений не имеет. Это очень важный, но совсем другой вопрос. Опять прослеживается тенденция авторов к ненужному усложнению и обременению Правил. Так может получиться быстро стареющий, но универсальный справочник...	Автор замечания адресуется к фрагменту текста, который представлен в разделе «2.2. Последствия введения правового зонирования. Обзор практики применения правил землепользования и застройки», подраздел «Последствия, используемые для последующих шагов совершенствования системы градорегулирования». Автор замечаний не замечает: - того, что речь пока еще идет не о правилах, речь идет об обоснованиях для последующих стадий работ по подготовке правил; - для такого обоснования важно показать как заложенные в правилах позиции могут воздействовать на ситуацию в городе и развертываться в последующих действиях. Необоснованная и неаргументированная позиция относительно «ненужного усложнения и обременения Правил». Здесь можно отметить, что правила «обременить» нельзя, даже если авторы (по какой либо причине или по мнимым намерениям захотели бы этого). Структура и содержание нормативных правовых актов, каковыми являются правила, регламентируются федеральным законодательством, в данном случае Градостроительным кодексом РФ.
	Примечательно то, что автор замечаний, активно дискутируя о

	соотношении, например, генерального плана и правил застройки, полностью обошел вниманием и не представил никаких суждений по поводу важного в этом отношении раздела «**2.3. Соотношение правил землепользования и застройки и градостроительной документации».** В этом разделе рассмотрены следующие важные для данной дискуссии вопросы: *Вопрос о статусе правил землепользования и застройки и градостроительной документации.* *Основания для разработки правил* *Задачи, которые решаются правилами землепользования и застройки и не решаются иными документами кроме правил* *Особенности соотношения правил землепользования и застройки с градостроительной документацией о застройке – проектами планировки, проектами межевания, проектами застройки* *Особенности соотношения правил землепользования и застройки с проектом зон охраны памятников истории и культуры*. По факту того, что не высказано никаких замечаний и суждений на этот счет, можно предположить, что автор замечаний согласен с изложенными позициями. Если же это так, то как соотносится это согласие с тем несогласием, которое было предъявлено выше?
10. Стр. 31, пункт 3.1.2. второй абзац пункта: комментарий к норме 3.1. вполне обоснованный.	Суждение относится к следующему фрагменту текста. «3.1.2. Вопросы о формировании земельных участков и о том, когда и на каком праве инвесторам предоставляются земельные участки *Имеется следующая норма: 3.1.* *...Предоставление земельных участков без проведения торгов допускается: ... под строительство в краткосрочную аренду (на период строительства) с последующим предоставлением в долгосрочную аренду или выкупом в собственность при условии предварительной публикации сообщения о предлагаемых к передаче земельных участков, в случае, если имеется одна заявка, по представлению инвестиционной комиссии* *Комментарий.* Нерациональная схема. Необходимо обеспечить

	переход на иную более рациональную схему: - сначала формируется земельный участок с четко фиксированными границами и установленными регламентами использования; - на сформированный участок, по отношению к которому произведен государственный кадастровый учет, предоставляются долгосрочные права – собственности или долгосрочной аренды». Эта позиция действительно важна. Признание ее правильности позволяет в дальнейшем развернуть эту позицию в соответствующих нормах правил, описывающих процедуры формирования и предоставления земельных участков для строительства.
11. Стр. 34 абзац первый сверху. Вариант второй явно надуманный, будет ненужная перегрузка Правил.	Замечание относится к следующему тексту. «…Вариант первый. Город заблаговременно подготавливает и предлагает частным инвесторам сформированные, подготовленные для строительства участки…. Вариант второй. Город организует проведение конкурсов применительно к определенным кварталам одновременно по двум взаимосвязанным позициям: 1) на лучшие градостроительные предложения и 2) на лучшие инвестиционные предложения (включая предложения по выплатам за земельные участки). Победитель конкурса приобретает право подготовить градостроительную документацию и в последующем получить право на сформированные участки для реализации своих инвестиционных намерений». Суждение относительно того, что «вариант второй явно надуманный», субъективно. Достаточно сослаться на факты, которые уже имеют место (Хабаровск, Чебоксары).
Выводы и рекомендации	
1. Представленный материал выполнен на весьма высоком профессиональном уровне, изложен хорошим языком. Выполнен всесторонний научный анализ большого объема документов, фактических данных, существующей практики и др.	
2. Представленный материал в определенной мере может быть рекомендован для выполнения последующего этапа с учетом вышеизложенных замечаний и изложенных ниже предложений:	

2.1. Правила следует составлять как документ градостроительного регулирования, а не как рыночный. Они должны быть стабильными, служить длительное время интересам города, а не трансформироваться непрерывно из-за непрерывно меняющейся конъюнктуры рынка. У авторов же прослеживается фетишизация рынка.	Сомнительная рекомендация по следующим причинам: - то, как следует составлять правила в части их состава и содержания должно определяться не позицией авторов промежуточного отчета и не позицией автора замечаний. Это уже определено федеральным законодательством – Земельным и Градостроительным кодексами РФ; - являются ли правила инструментом «рыночного, или не рыночного» градостроительного регулирования? Ответ на этот вопрос также уже дан федеральным законодательством. В этом отношении достаточно сослаться на нормы статьи 85 Земельного кодекса РФ: «… Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. 3. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования». Спрашивается после этого, являются ли правила «рыночным или нерыночным» документом? - вопрос о стабильности и трансформации правил. В правилах должно сочетаться и то, и другое. Утверждение о том, что «у авторов же прослеживается фетишизация рынка» непонятно и ничем не аргументировано.
2.2. Правила должны быть составлены на основе генплана города, а не вопреки ему.	Это требование федерального законодательства. Авторы промежуточного отчета нигде не призывают не следовать нормам федерального законодательства. Напротив, они призывают и аргументировано показывают как это грамотно нужно делать.
2.3. Следует избежать излишней детализации (от нового генплана «до гвоздя», до каждого сарая и клочка земли) — как явно нецелесообразной. Не следует привязывать Правила к нынешней или	Автор замечания так и не пояснил, что он имеет в виду под детализацией «до гвоздя». Для прояснения ситуации в этой части полезно напомнить

прогнозируемой цене земли, к кадастру, которые непрерывно меняются.	нормы статьи 85 Земельного кодекса РФ: «2. Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне. Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент». Утверждение о том, что «Не следует привязывать Правила к нынешней или прогнозируемой цене земли, к кадастру, которые непрерывно меняются» остается неартикулированным с непроясненным смыслом. Достаточно, например сказать, что содержащиеся в правилах градостроительные регламенты предопределяют стоимость земли, а установление градостроительных регламентов не может игнорировать сложившееся распределение стоимости земли по территории города. Что тогда и к чему «Не следует привязывать»?
2.4. Исключить в Правилах упоминания о необходимости корректуры генплана — это не вопрос Правил. Ведь корректура генплана потянет переработку проектов застройки и другой градостроительной документации, а это оставит без нее город на многие годы.	Автор замечаний путает промежуточный отчет с нормативным правовым актом – правилами землепользования и застройки. Согласно федеральному законодательству предметом правил не является установление порядка подготовки документов территориального планирования – генерального плана. Вопрос о соотношении правил с генеральным планом и иной градостроительной документацией четко изложен в соответствующем разделе промежуточного отчета (на который автор замечаний никак не отреагировал).
2.5. Исключить перегрузку Правил посторонней или необязательной для него информацией, не превращать их в универсальный справочник по городу. Сделать текст кратким, изложенным удобным для восприятия непрофессионалами языком, содержащим необходимую информацию для именно такого документа, не перегружать их результатами проведенных исследований и, особенно	Автор замечаний путает промежуточный отчет с нормативным правовым актом – правилами землепользования и застройки.

тех, которые не имеют к Правилам прямого отношения.	
2.6. В целом материал представляется необоснованно перегруженным необязательной информацией.	В комментариях, изложенный выше показано, что значительная часть суждений автора замечаний относительно «необоснованности и перегруженности» проистекает из того, что путаются правила с обосновывающими материалами для подготовки правил.
Член Комиссии,	
заслуженный архитектор РСФСР,	
Почетный член РААСН,	
профессор В.В. Воронков	
Министерство природных ресурсов Российской Федерации	
ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ	
природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Нижегородской области	
Первому заместителю Главы	
Администрации г.Н.Новгорода	
А.К.Мелешкину	
Уважаемая Марианна Эдуардовна!	
В соответствии с письмом от 27.01.2004 года № 147/ИС рассмотрен промежуточный отчет «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования», подготовленный Фондом «Институт экономики города», Фондом «Градостроительньие реформы». По представленным материалам считаю необходимым отметить следующее:	
1. Актуальность и острую необходимость начатых работ по разработке Правил землепользования и застройки в г.Н.Новгороде.	
2. В представленных материалах отсутствует анализ соотношения правил землепользования и застройки с ООПТ. Не рассмотрен вопрос регламентирования использования участков в пределах	По поводу данного замечания следует отметить следующее. 1. Рассматриваемый промежуточный отчет содержит общие установки и описание процесса подготовки материалов для

существующих и проектируемых ООПТ и их охранных зонах.	последующей разработки нормативного правового акта. Этот процесс продолжается, т.е. подготовленные материалы последовательно расширяются, детализируются и уточняются. В частности, на момент представления промежуточного отчета: а) проведен анализ принятых в РФ в Нижегородской области и Нижнем Новгороде нормативно-правовых актов по водоохранным зонам и по памятникам природы. Из документов регионального и местного значения были пранализированы: – Водный кодекс РФ; – Градостроительные кодексы РФ и Нижегородской области; – Положения о водоохранных зонах водных объектов РФ и Нижегородской области; – СанПин «О санитарно-защитных зонах»; – Законы РФ и Нижегородской области «Об особо охраняемых объектах и территориях» – Решения «Об объявлении природных объектов государственными памятниками природы (регионального) областного значения и об утверждении паспортов на государственные памятники природы (регионального) областного значения г. Нижнего Новгорода»; б) установлен перечень объектов, являющихся памятниками природы на территории Нижнего Новгорода. Выяснена правомочность установления водоохранных зон рек и озер на территории Нижнего Новгорода. в) подготовлена карта Нижнего Новгорода и ГИС для нанесения границ водоохранных зон, границ памятников природы и их охранных зон. Эта работа продолжается. 2. Работа, связанная с определением соотношения правил землепользования и застройки с особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) базируется на нормах Земельного кодекса, нормах иных федеральных, региональных законов и иных нормативных правовых актов. В частности, контексте данной задачи следует

	обратить внимание на следующие нормы Земельного кодекса РФ. а) «Статья 83. Понятие земель поселений. 1. Землями поселений признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. 2. Порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны. Документы зонирования территорий утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местного самоуправления (правилами землепользования и застройки)». б) Статья 85 Земельного кодекса «10. В пределах черты городских, сельских поселений могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94 - 100 настоящего Кодекса». в) «Статья 94. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий. 1. К землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим. 2. К землям особо охраняемых территорий относятся земли: 1) особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов; 2) природоохранного назначения; 3) рекреационного назначения; 4) историко-культурного назначения; 5) иные особо ценные земли в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами».

3. При дальнейшем выполнении работ должны быть подготовлены следующие картографические материалы: -карта существующих ООПТ и их охранных зон; -карта проектируемых ООПТ и их охранных зон; -карта проблемных территорий, связанных с экзогенными геологическими процессами.	Следует обратить внимание, что выполнены и продолжаются работы по: - анализу Законов РФ и Нижегородской области «Об особо охраняемых объектах и территориях», решений «Об объявлении природных объектов государственными памятниками природы (регионального) областного значения и об утверждении паспортов на государственные памятники природы (регионального) областного значения г. Нижнего Новгорода»; - подготовке карты границ памятников природы и их охранных зон, других карт
И.о. зам. начальника Главного управления Пикторова И.Ф.	
Министерство здравоохранения Российской Федерации	
Федеральное государственное учреждение ЦЕНТР ГОСУДАРСТВЕННОГО САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ»	
Первому заместителю главы	
«Администрации г.Н.Новгорода	
Мелешкину А.К	
О необходимости правил застройки г. Н. Новгорода.	
ФГУ «Центр госсанэпиднадзора в Нижегородской области» оценивает проделанную работу рабочей группы положительно и считает, что необходимо продолжить и завершить всю подготовительную работу для разработки правил застройки города Н. Новгорода.	
Вся градостроительная деятельность в городе Нижнем Новгороде, имеющем богатые архитектурные традиции, должна вестись в строгом соответствии с правилами застройки, разработанными с учетом исторических архитектурно-планировочных решений,	

сложившейся градостроительной, санитарно-эпидемиологической и экологической ситуацией и на основе требований Градостроительного Кодекса РФ, действующего природоохранного и санитарно го законодательства.	
Застройка города ведется в настоящее время стихийного, без четких проектных решений. Существуют единичные проекты квартальной застройки, которые начали разрабатываться лишь с конца 2001 года. В основном застройка ведется на месте сноса ветхих домов по проектам конкретных жилых домов, без градостроительной документации (проектов застройки части города, жилого образования в целом), без учета демографической ситуации в целом по городу, отдельным районам и жилым образованиям, без продуманного и целенаправленного размещения объектов соцкультбыта, без учета шумовой и электромагнитной карты города, которая с момента утверждения генерального плана г. Н.Новгорода требует корректировки с разработкой комплекса защитных мероприятий.	
В связи с изменением нормативной базы санитарно-эпидемиологического законодательства за последние 3 года, а также изменением градостроительной и экологической ситуации , не обходимо уделить внимание санитарно-эпидемиологической и градостроительной оценке городских территорий и на ее основе разработать правила застройки города, реализуя проектные решения в строгом соответствии с градостроительными нормативами.	
Поскольку застройка города, особенно его исторической части, ведется, как правило, без утвержденной градостроительной документации (градостроительного регламента, правил застройки, проектов застройки, проектов межевания территорий и т.д.), то страдает не только целостный архитектурный облик города, но и нарушаются градостроительные, экологические и санитарно-эпидемиологические нормативы, например: плотность застройки, инсоляция и естественная освещенность, не обеспечивается необходимое благоустройство и достаточное озеленение, значительная часть жилой застройки попадает и расположена в санитарно-защитных зонах промышленных предприятий и	В процессе подготовки материалов для правил землепользования и застройки выполняются карты, фиксирующие зоны ограничений по санитарно-эпидемиологическим, экологическим и иным требованиям. Эти ограничения будут учитываться при подготовке в соответствии с законодательством градостроительных регламентов разрешенного использования объектов недвижимости применительно к различным зонам города.

сооружений и в зоне влияния вредных факторов среды обитания (в условиях повышенного загрязнения атмосферного воздуха, почвы, водоемов, уровней шума, вибрации, ЭМИ), необходимо дать санитарно-эпидемиологическую, экологическую и градостроительную оценку городских территорий и на ее основе разработать правила застройки города, реализуя проектные решения в строгом соответствии с градостроительными нормативами.	
Главный государственный санитарный врач по Нижегородской области Е.Ю.Петров	
Министерство Российской Федерации по чрезвычайным ситуациям	
Секретарю Комиссии по обеспечению разработки, согласования, обсуждения и утверждения Правил землепользования и застройки	
М.Э.Клюйковой	
Уважаемая Марианна Эдуардовна!	
Представленный Вами промежуточный отчет по первой стадии первого этапа: «Предварительный анализ ситуации в сфере градорегулирования», подготовленный разработчиками — фондом «Институт экономики города» и фондом «Градостроительные реформы», в настоящее время своевременно необходим для развития города Нижнего Новгорода — столицы Поволжского региона. На данном этапе работ включать в него разделы о защите территорий города от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера не требуется. В дальнейшем на стадиях очередных этапов разработки следует учесть требования СП-II-112-2001 г. «О порядке разработки и составе раздела «Инженерно-технические мероприятия по гражданской обороне. Мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций» в градостроктельной документации для городских образований.	
С уважением, Начальник управления, Полковник М.И.Медведев	

5.3. Приложения к разделу 2.1 - «Стратегия, тенденции, проблемные ситуации и предложения по развитию структуры Нижнего Новгорода»

5.3.1. Аналитические схемы для подготовки Концепции правового зонирования г. Нижнего Новгорода

5.3.1.1. Карта существующего землепользования

Примечание: *карта представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.2. Схема интенсивности использования промышленных площадок

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.3. Схема основных проблем в организации транспортного движения

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.4. Схема транспортных потоков

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.5. Схема плотности маршрутов общественного транспорта

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.6. Схема основных проблем инженерного обеспечения и первоочередных предложений по развитию инженерных систем

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.7. Схема размещения охранных зон памятников истории и культуры по территории города

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.8. Схема размещения охранных зон памятников истории и культуры и археологического слоя на территории центра города

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.9. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям

Примечание: *карта представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.1.10. Схема предоставления участков и выдачи разрешений на строительство по территории города за 1999 – 2003 годы.

Примечание: *схема представлена на отдельном электронном файле. С распечаткой можно ознакомиться в Главном управлении архитектуры и градостроительства администрации Нижнего Новгорода*

5.3.2. Группировка предприятий Нижнего Новгорода по степени интенсивности использования участков

1 Группа. Предприятия с интенсивно используемыми участками

Группа 1.1. Размер участка более 14 га (средняя по городу). Всего - 13 участков, 1049,3 га.
Интервал – 39,4 - 244,6 чел/га.
Критерии формирования группы 1.1.:
- Основной - количество работающих, на единицу территории выше **46,6** чел/га.
- Дополнительный - объем продукции в год, на един. территории выше **7,5** млн.руб/га

п/п	Основное производ.	Предприятия	Район	Адрес	Территория, га
1	авто_стр	ОАО "Горьковский автомобильный завод", в составе территории ООО "Лир"	Ленинский	пр. Ленина, 88	340,21
2	авто_стр	Завод коробок скоростей ОАО "ГАЗ", Завод штампов и пресс-форм ОАО "ГАЗ",в составе территории ЗАО "Радиаторный завод", ОАО "Завод теплообменник"	Ленинский	ул. Новикова-Прибоя, 18-20 пр-т Ленина, 93	58,67
3	маш_стр	ОАО "Румо"	Ленинский	ул. Адмирала Нахимова, 13	18,56
4	метал-констр	ОАО "Красный якорь"	Канавинский	Московское шоссе, 120	16,71
5		ОАО "Нижегородский машиностроительный завод"	Московский	ул. Сормовское шоссе, 24	96,50
6	судостр	ОАО "Завод "Красное Сормово", включая ГП "Курс"	Сормовский	ул. Баррикад, 1	89,05
7	чер_мет	ОАО "Красная Этна"	Ленинский	ул. Порт-Артурская, 1	68,99
8	чер_мет	ОАО "Горьковский металлургический завод", в состав территории входит ЗАО"Инструмент"	Канавинский	ГСП - 1001, Московское шоссе, 52	44,65
9	радиопром	ФГУП "Нижегородский завод им. М.В.Фрунзе"	Приокский	пр. Гагарина, 174	24,01
10		ФГУП НПП "Салют" в состав входит территориально-производственная зона	Приокский	ул. Ларина, 7	17,13
11	текстиль	ОАО "Нижегородский завод "Октябрь", включая ООО "Мягкий сон"	Московский	Московское ш., 105	21,51
12	цв_мет	ОАО "Волговятскцветмет"	Канавинский	ул. Ближняя, 6	44,96
13	авиа	ОАО "Нижегородский авивстроительный завод "Сокол", включая ООО "Мебельная фабрика "Сокол"	Московский	ул. Чаадаева, 1	208,38

Группа 1.2. Размер участка 1,5 - 14 га. Всего – 21 участок, 99,8 га
Интервал - 81,1 - 1621,1 чел/га.
Критерии:
- Основной - количество работающих, на единицу территории выше **165,6** чел/га.
- Дополнительный - объем продукции в год, на един. территории выше **66,1** млн.руб/га

п/п	Основное производ.	Предприятия	Район	Адрес	Территория, га
1		ФГУП "Научно-производственное предприятие "Полет"	Ленинский	пл. Комсомольская, 1	2,16
2	другие	МУП "Теплоэнерго"	Советский	ул. Ветеринарная, 5А	4,32
3	радиопром	ОАО "Горьковкий завод аппаратуры связи им. А.С.Попова"	Канавинский	ул. Интернациональная, 100	5,49
4		ФГУП "Опытное конструкторское бюро машиностроения им. И.И. Африкантова"	Московский	Бурнаковский проезд, 15 ОКБМ	8,24
5	пищевка	ОАО "Нижегородский масложировой комбинат"	Канавинский	ш., Жиркомбината, 11	7,16
6	полиграф	ФГУПП "Нижполиграф"	Нижегородский	ул. Варварская, 32	1,87
7	фармац	ОАО "Нижфарм"	Советский	ул. Салганская, 7	5,65
8	фармац	НГП по производству бактерийных препаратов - "Фирма "Имбио"	Нижегородский	ул. Грузинская, 44(офис), ул. Родионова, 192	2,57
9	текстиль	ОАО "Тон"	Советский	ул. Кулибина, 3	1,99
10	авиа	ОАО "Гидромаш"	Советский	пр. Гагарина, 22	12,31
11	радиопром	ОАО "Нижегородский телевизионный завод им. В.И.Ленина "Нител", ООО "Ростел-НН" ЗАО "Инструмент"	Приокский	пр. Гагарина, 37	10,39
12	авто_стр	ООО "Нижегородское ПО "Волга" ВОС"	Автозаводский	ул. Пермякова, 2	3,21
13	пищевка	ОАО "Хлебокомбинат печерский-2"	Нижегородский	Казанское ш., 6	1,79
14	пищевка	ЗАО "Сормовская кондитерская фабрика"	Сормовский	Базарная пл., 10	6,58
15	прибор-стр	ОАО "Завод им. Г.И.Петровского"	Нижегородский	ул. Тургенева, 30	7,23
16	судостр	ОАО "Нижегородское предприятие "Эра"	Московский	Сормовское шоссе, 20	2,40
17	пищевка	ОАО "Хлебозавод № 5"	Ленинский	ул. К.Комарова, 2	3,16
18	обувь	ООО "Автодеталь" НООО ВОИ	Автозаводский	ул. Переходникова, 1Б	4,79
19	лесная	ОАО "Бумснаб"	Сормовский	ул. Федосеенко, 6	2,77
20	пищевка	ЗАО "РООМ"	Советский	ул., Гаражная, 4	1,99
21	фармац	ООО "Научно-производственное объединение "Диагностические системы"	Советский	ул. Барминская, 8А	3,70

Группа 1.3. Размер участка 0,1 - 1,5 га. Всего – 14 участок, 9,1 га
Интервал - 78,7 – 2532 чел/га
Критерии:
- Основной - количество работающих, на единицу территории выше **524,6** чел/га.
- Дополнительный - объем продукции в год, на един. территории выше **72,1** млн.руб/га

п/п	Основное производ.	Предприятия	Район	Адрес	Территория, га
1	швейн	ЗАО "Маяк"	Нижегородский	Нижне-Волжская наб., 11	0,32
2	швейн	ЗАО "Восход"	Нижегородский	Нижне-Волжская наб., 19	0,43
3	авиа	ОАО "Нормаль"	Канавинский	ул. Литвинова, 74	1,25
4	швейн	ЗАО "Весна"	Нижегородский	ул. Максима Горького, 151	0,32
5	обувь	ООО "Совместное российско-белорусское предприятие "Беллросс"	Московский	Бурнаковский проезд, 1	0,19
6	пищевка	ОАО "Сормовский коммерческий центр"	Сормовский	ул. Коминтерна, 121	0,10
7	пищевка	ООО "Калипсо"	Советский	ул. Рокоссовского, 8А	0,11
8	швейн	ЗАО "Нитекс-спецодежда"	Канавинский	ул. Гордеевская, 1	0,13
9	пищевка	ООО "Нижегородская кондитерская фабрика "1 Мая" (ООО "Карамель")	Канавинский	ул. Долгополова, 77	1,52
10	другие	ОАО "Мясокомбинат и компания"	Нижегородский	ул. Ковалихинская, 18	0,34
11	пищевка	ОАО "Колос-3"	Автозаводский	пр. Кирова, 1	1,43
12	хим пром	Группа компаний общества с ограниченной ответственностью "Цитрон"	Нижегородский	ул. Горького, 52	0,21
13	пищевка	ОАО "Хлеб"	Сормовский	ул. Новосоветская, 2А	1,49
14	фармац	ФГУП "Нижегородский завод лекарственных препаратов "Фитофарм-НН"	Приокский	ул. Кащенко, 9	1,27

2 Группа. Предприятия с низкой интенсивностью использования участков

Группа 2.1. Размер участка более 14 га (средняя по городу). Всего - 20 участков, 853,9 га.
Интервал - 1,5 - 41,5 чел/га.
Критерии формирования группы 2.1.:
- Основной - количество работающих, на единицу территории ниже **46,6** чел/га.
- Дополнительный - объем продукции в год, на един. территории ниже **7,5** млн.руб/га

п/п	Основное производ.	Предприятия	Район	Адрес	Территория, га
1	лесная	ЗАО "Мебельная фабрика "Нижегородец", ЗАО "Мебель-Сервис"	Автозаводский	ул. Юлиуса Фучика, 8	14,03
2		ФГУП Конструкторское бюро "Икар", в состав территории входит	Советский	ул. Нартова, 6	14,21

		ООО "Керамэл"			
3	авто_стр	ОАО "Завод специализированных автомобилей" на территории ООО "Нижегородские автофургоны"	Ленинский	ул. Июльских дней, 1	14,79
4	другие	ООО "Совместное предприятие "Гранд табак"	Автозаводский	ул. Мелиоративная, 10В	15,22
5	сан-тех_об	ООО "Аква - Тех"	Московский	Сормовское шоссе, 1А	15,26
6	маш_лег-пищ	ЗАО "Концерн Термаль", включая ООО "Нижегородский ТЭН" и ООО "Термаш"	Приокский	пр. Гагарина, 178	16,99
7	станк-инстр	ОАО "Завод электромонтажных инструментов"	Ленинский	ул. Баумана, 173	17,33
8	нефтеперераб	ЗАО "Авиатехмас"	Московский	ул. Коминтерна, 47А	17,77
9	другие	СМУП "Цветы"	Приокский	ул. Цветочная, 3	29,79
10	лесная	ОАО "Оргсинтез"	Московский	Московское ш., 83А	30,85
11	станк-инстр	ЗАО "Нижегородский торговый дом заводов фрезерных станков", включая ООО "Проба"	Ленинский	ул. Памирская, 11	34,67
12		ОАО "Судостроительный завод "Волга"	Сормовский	ул. Свободы, 51	37,20
13	строймат	ОАО "Завод крупнопанельного домостроения №4", здесь же ЗАО "Завод доборного железобетона"	Сормовский	ул. Зайцева, 31	38,05
14	авто_стр	ОАО "Велозавод"	Автозаводский	пр. Молодежный, 93	40,94
15	другие	ОАО "Агрокомбинат "Горьковский"	Канавинский	ул. Тепличная, 2А	51,00
16	другие	Совхоз "Доскино"	Автозаводский	пос. Доскино	75,95
17	чер_мет	ОАО "Вторчермет", включая ОАО "78 деревообрабатывающий комбинат"	Канавинский	ул. Вторчермета, 1	84,75
18	строймат	ОАО "Завод железобетонных конструкций"	Автозаводский	пр. Бусыгина, 1	87,14
19	авто_стр	Завод мостов грузовых автомобилей ОАО "ГАЗ", на территори находится ОАО "Метиз"	Автозаводский	ул. Монастырка, 17	134,42
20		ЗАО "Варя" и ОАО "Фирма ВАРЯ"		ул. Сормовское шоссе, 26	83,50

Группа 2.2. Размер участка 1,5 - 14 га. Всего – 39 участков, 218 га
Интервал - 5,5 - 155,7 чел/га.

Критерии выделения группы 2.2.:
- Основной - количество работающих, на единицу территории ниже **165,6** чел/га.
- Дополнительный - объем продукции в год, на един. территории ниже **66,1** млн.руб/га

п/п	Основное производ.	Предприятия	Район	Адрес	Территория, га
1	сан-тех_об	Механический завод №1 ОАО "Климатотехника"	Ленинский	Восточный проезд, 11	2,57
2		ФГУП завод "Электромаш" и ФГУП Конструкторское бюро "Горизонт",	Сормовский	ул. Федосеенко, 64	5,20
3	пищевка	ОАО "Вермани"	Советский	пр., Гагарина, 34	3,66
4	пищевка	ОАО "Нижегородский мукомольный завод"	Канавинский	ул. Интернациональная, 96	8,97

5	пищевка	ОАО "Нижегородский завод шампанских вин"	Советский	ул. Полтавская, 30	3,64
6	маш_лег-пищ	ОАО "Мельинвест"	Канавинский	ул. Интернациональная, 95	7,11
7	другие	ОАО "Нижегодторгмонтаж"	Нижегородский	пер. Бойновский, 9	3,54
8	авто_стр	ОАО "Завод технологического оборудования "Камея"	Московский	пос. Березовая пойма, ул. Механизаторов, 3	2,39
9	хим пром	ЗАО "Технопласт"	Автозаводский	пр. Молодёжный, 82	4,87
10	авто_стр	ОАО "Нижегородский картонно-рубероидный завод" и ОАО "Нижегородский завод испытательного и технологического оборудования"	Канавинский	пер. Спортсменский, 12	6,63
11	текстиль	ОАО "Льнокомбинат "Технoткань"	Ленинский	пер. Мотальный, 6	10,66
12	пищевка	"Филиал ООО "Кока-Кола Ботлерс Евразия"	Ленинский	ул. Баумана, 66	4,34
13	пищевка	ОАО "Хладокомбинат "Окский"	Ленинский	ул. Воротынская, 1	4,08
14	обувь	ООО "Нижегородское кисте-щёточное предприятие"	Советский	ул. Артельная, 15	3,06
15	пищевка	ОАО "Молочный комбинат "Нижегородский"	Приокский	ул. Ларина, 19	11,33
16	пищевка	ОАО "Хладокомбинат Заречный"	Ленинский	пр. Ленина, 31/2	5,35
17	обор	ОАО "Нижегородский завод "Старт"	Советский	ул. Белинского, 61	1,82
18	строймат	ОАО "Нагорный бетонный завод"	Приокский	ул. Шапошникова, 13	2,29
19	пищевка	ОАО "Вино-водочный завод "Сормовский"	Сормовский	ул. Федосеенко, 47	4,35
20	другие	ОАО "Промикс"	Автозаводский	пр. Бусыгина, 2А	2,97
21	обувь	ЗАО "Завод "Труд"	Приокский	ул. Ларина, 18	6,09
22	строймат	ОАО "Железобетонстрой №5"	Сормовский	ул. Федосеенко, 44А	9,99
23	маш_стр	ЗАО "Транс - сигнал"	Сормовский	ГСП - 704, ул. Торфяная, 30	11,29
24	пищевка	ЗАО "Нижегородрыба плюс"	Сормовский	ул. Торфяная, 32	7,60
25	метал-констр	ОАО "Нижегородский опытно-экспериментальный завод"	Московский	ул. Березовская, 12А	3,85
26		ФГУП Центральный научно-исследовательский проектный институт лесохимической промышленности	Московский	ГСП - 703, Московское шоссе, 85	5,23
27		ОАО "НИИ Технологии машиностроения"	Сормовский	ул. Свободы, 63	2,62
28	обувь	ОАО "Нижегородский кожевенник"	Ленинский	ул. Шекспира, 12	5,35
29	маш_лег-пищ	ООО фирма "Вивако"	Московский	Сормовское шоссе, 1А	2,82
30	радиопром	ОАО Сормовский завод "Лазурь"	Сормовский	ул. Торфяная, 30	11,57
31		ОАО "Завод радиоизмерительной аппаратуры", ОАО "Нижегородский завод точного машиностроения", ФГУП "Специальное конструкторское бюро радиоизмерительной аппаратуры"	Советский	бекетова 13	8,20
32	другие	ОАО "Мир"	Московский	ул. Шаляпина, 2А	4,17
33	рем маш	ГУП "Нижегородский	Московский	пр. Героев, 32	4,20

	иоб	весоремонтный завод"			
34	маш_лег-пищ	ОАО "Предприятие "Темп"	Нижегородский	пер. Бойновский, 22	4,90
35	маш_стр	ООО "Арма - Э"	Канавинский	Московское шоссе, 302А	5,02
36	хим пром	ООО "Пласт", ЗАО "Экспериментальная фабрика лыжной мази ВПТО "Динамо"	Приокский	ул. Кащенко, 2 - 5	5,41
37	рем маш иоб	ОАО "Нижегородское судоремонтное предприятие "Молитовский затон"	Ленинский	ул. Правдинская, 27	5,52
38	лесная	ОАО "Стройдеталь"	Канавинский	ул. Гордеевская, 59А	6,24
39	пищевка	ООО "Пивоваренный завод "Волга"	Ленинский	ул. Воротынская, 3	9,10

Группа 2.3. Размер участка 0,1 - 1,5 га. Всего – 18 участков, 14,54 га
Интервал - 57,5 – 399 чел/га.

Критерии выделения группы 2.3:
- Основной - количество работающих, на единицу территории ниже **524,6** чел/га.
- Дополнительный - объем продукции в год, на един. территории ниже **72,1** млн.руб/га

п/п	Основное производ.	Предприятия	Район	Адрес	Территория, га
1	обувь	ОАО "Элегант"	Нижегородский	Нижне-Волжская наб., 6/1	0,13
2	швейн	ЗАО "Луч-НН"	Нижегородский	ул. Ильинская, 45А	0,51
3	лесная	ООО "Нижегородское учебно-производственное предприятие ВОС"	Канавинский	ул. Искры, 1	0,84
4	швейн	ООО "Лиана"	Ленинский	ул. Гл.Успенского, 16	0,15
5	швейн	ЗАО "Швейная фабрика №19"	Сормовский	ул. Иванова, 11А	0,93
6	полиграф	ОАО "Нижегородский печатник"	Канавинский	ул. Гордеевская, 7	0,68
7	пищевка	ОАО "Волжский хлеб"	Московский	ГСП-621, Сормовское ш., 11А	1,07
8	другие	ОАО "Каравай"	Советский	ул. Ошарская, 74	1,46
9	маш_лег-пищ	ООО "Социнвест"	Нижегородский	ул. Ошарская, 95, а/я 130	0,22
10	швейн	ГУП "Нижегородский театрально-производственный комбинат"	Нижегородский	ул. Пискунова, 18А	0,28
11	пищевка	ОАО "Нижегородский комбинат хлебопродуктов"	Нижегородский	ул. Гаршина, 40	1,30
12	пищевка	ОАО "Канавинохлеб"	Канавинский	ул. Гордеевская, 2	0,35
13	другие	ООО "Нижегородское социально-реабилитацационное предприятие ВОГ"	Приокский	ул. Петровского, 5	0,86
14	швейн	ООО "Швейно-такелажная фабрика" Нижегородская областная общественная организация всероссийского общества инвалидов	Нижегородский	ул. Воровского, 4/6	1,12
15	пищевка	ЗАО "Винагропром"	Нижегородский	ул. Почаинская, 17	1,38
16	рем маш иобор	ГП "Нижегородский завод "Эталон"	Нижегородский	ул. Ошарская, 67	0,70
17	стекол	ЗАО "Техноцентр"	Приокский	пр. Гагарина, 168	0,82
18	текстиль	ОАО "Нижегородский текстиль"	Нижегородский	пер. Бойновский, 17	1,74

5.4. Приложения к разделу 2.2. – «Процедуры градорегулирования: проблемы и подходы к решению проблем»

5.4.1. Предложения о введении в законодательство норм, регламентирующих процедуры формирования и предоставления земельных участков на реконструируемых территориях

Проект текста статьи в новую редакцию Градостроительного кодекса Российской Федерации

Статья ... Порядок подготовки, согласования, обсуждения и утверждения документации по планировке территории, подготавливаемой по заказу физических и юридических лиц

… Физические и юридические лица, которые заинтересованы в осуществлении реконструкции застроенных территорий, связанной со сносом существующих зданий, строений, сооружений, созданием новых земельных участков путем объединения существующих земельных участков и изменения их границ, могут ходатайствовать о предоставлении им главой муниципального образования права на подготовку, предоставление на согласование, обсуждение и утверждение проектов застройки в порядке, определенном настоящим пунктом.

Указанные действия могут производиться при наличии правил землепользования и застройки, действие которых распространяется на территорию, применительно к которой предлагается осуществить реконструктивные мероприятия.

Заинтересованные в осуществлении реконструкции лица могут направлять соответствующие предложения главе муниципального образования при отсутствии или наличии правового акта о придании особого статуса реконструируемой территории. В случае отсутствия указанного правового акта риски, связанные с возможностью отказа правообладателей недвижимости распорядиться принадлежащими им правами в пользу лица, осуществляющего реконструкцию, возлагаются на это лицо, которое несет также ответственность за осуществление реконструкции.

Особый статус реконструируемой территории определяет реконструкцию как действия по реализации муниципальных нужд, в процессе осуществления которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, недвижимости.

Особый статус придается реконструируемой территории правовым актом представительного органа власти местного самоуправления в порядке, определенном настоящим пунктом, соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Особый статус может быть придан территориям реконструкции в случаях, когда выполняется одно из следующих условий:

- более половины расположенных на этих территориях зданий и строений, отнесены к ветхому жилищному фонду, которые включены в муниципальную программу переселения граждан из ветхого жилищного фонда, утвержденную представительным органом местного самоуправления;

- более половины расположенных на этих территориях объектов недвижимости не соответствуют градостроительным регламентам, установленным правилами землепользования и застройки;

- более половины правообладателей расположенных на этих территориях объектов недвижимости высказались в пользу реконструкции и возможности изъятия, в том числе путем выкупа, принадлежащей им недвижимости.

Глава муниципального образования принимает решение о проведении конкурса на предоставление победителю права подготовить и осуществить реконструкцию.

В заявках на участие в конкурсе должны содержаться градостроительные предложения по преобразованию территории, предложения, относящиеся к планируемым срокам работ, выплатам за право на земельный участок, которое предоставляется после его освобождения от прав третьих лиц, другие показатели, отвечающие условиям конкурса.

Критериями для определения победителя конкурса являются содержание и качество градостроительных предложений, размеры и сроки выплат за право на земельный участок, другие показатели и характеристики.

Уполномоченный орган исполнительной власти местного самоуправления заключает с победителем конкурса инвестиционный договор, в котором определяются взаимные обязательства сторон на подготовительный этап, который завершается после того, когда:

- обеспечена подготовка, согласование, обсуждение с населением и утверждение в установленном порядке проекта застройки реконструируемой территории;

- обеспечено освобождение территории от прав третьих лиц путем переселения граждан из ветхого жилищного фонда, перемещения иных правообладателей недвижимости;

- выполнено строительство, модернизация внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры;

- произведён (в случае необходимости) снос строений в соответствии с утвержденным проектом застройки;

- сформированы земельные участки, произведён их государственный кадастровый учёт;

- заключены договоры купли-продажи или договоры аренды сформированных и освобождённых от прав третьих лиц земельных участков в пределах реконструируемой территории;

- произведены выплаты за право на сформированные земельные участки;

- зарегистрированы права собственности или аренды на сформированные земельные участки.

В инвестиционном договоре могут быть отражены взаимные обязательства сторон, которые будут выполняться после окончания предварительного этапа, вплоть до завершения процесса реконструкции.

Физическое или юридическое лицо, выполнившее свои обязательства по инвестиционному договору, относящиеся к предварительному этапу, и получившее права собственности или аренды на земельный участок (земельные участки), имеет право самостоятельно завершить реконструкцию или продать земельный участок (земельные участки), переуступить права аренды другим застройщикам для завершения реконструкции в соответствии с утвержденным проектом застройки и подготовленной на его основе проектной документацией.

5.4.2. Предложения о внесении дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации в части норм, регулирующих вопросы развития «девелопмента»

Проект

Федеральный закон

О внесении изменений и дополнений

в Земельный кодекс Российской Федерации

Статья 1.

Внести в Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 44, ст. 4147) следующие изменения и дополнения:

1. Пункт 2 статьи 30 изложить в следующей редакции:

«2. Предоставление земельных участков для строительства за плату в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 38 настоящего Кодекса.».

2. Дополнить Земельный кодекс Российской Федерации статьей 30^1 следующего содержания:

«Статья 30^1 Особенности предоставления земельных участков для целей жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности

1. Предоставление земельных участков для жилищного строительства осуществляется в соответствии со статьей 30 настоящего Кодекса с учетом особенностей, установленных настоящей статьей.

2. Предоставление земельных участков для жилищного строительства осуществляется исключительно в собственность и на торгах в форме открытого аукциона.

3. В случае, если торги по предоставлению земельного участка для индивидуального жилищного строительства признаны несостоявшимися по причине

участия в аукционе только одного участника, допускается предоставление такого земельного участка единственному участнику аукциона.

4. В случае необходимости комплексного освоения территории в целях жилищного и иного сопутствующего строительства могут проводиться торги в форме открытого конкурса.

Предметом торгов являются:

выполнение работ по подготовке проектов планировки, проектов межевания;

проведение землеустроительных работ по формированию земельных участков;

право на заключение договора купли-продажи земельных участков, предназначенных в соответствии проектами планировки для жилищного и иного сопутствующего строительства, в срок, установленный в извещении о проведении конкурса, после их формирования и государственного учета при условии утверждения органами местного самоуправления подготовленных проектов планировки, проектов межевания;

выполнение работ по обустройству территории посредством строительства дорожной и инженерно-технической инфраструктуры.

Обязательными условиями конкурса являются:

требования к представляемой на конкурс документации, отражающей предлагаемую участниками конкурса схему освоения и застройки территории;

сроки и стоимость подготовки проектов планировки, проектов межевания;

минимальная цена сформированных земельных участков;

сроки и стоимость выполнения работ по обустройству территории посредством строительства дорожной и инженерно-технической инфраструктуры;

сроки осуществления жилищного и иного сопутствующего строительства.

Победителем конкурса признается участник конкурса, предложивший наибольшую цену за предоставление в собственность сформированных земельных участков, не включая затраты на выполнение работ, являющихся предметом конкурса, при условии выполнения таким победителем условий конкурса.

При невыполнении победителем конкурса условий конкурса такой победитель конкурса возмещает причиненные продавцу убытки в полном объеме.

Порядок организации и проведения конкурсов определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Кодексом.».

5.4.3. Предложения о введении в федеральное законодательство норм, регламентирующих формирование земельных участков на основе градостроительной документации о планировке территории

Проект текста статьи в новую редакцию Градостроительного кодекса Российской Федерации

Статья ... Проекты планов земельных участков в составе документации по планировке территории. Планы земельных участков

1. Проекты планов земельных участков – проекты документов в составе утверждаемой части документации по планировке территории – проектов межевания, совмещенных проектов планировки и межевания, проектов застройки.

2. В проектах планов земельных участков:

- фиксируются границы земельных участков с обозначением координат переломных точек;

- фиксируются границы зон действия публичных сервитутов, установление которых обусловлено наличием инженерно-технических коммуникаций, необходимостью обеспечения проезда, прохода, установления иных ограничений;

- фиксируются минимальные отступы от границ земельных участков, обозначающие места, за пределами которых запрещается возводить здания, строения, сооружения (пятна застройки);

- содержится информация о градостроительных регламентах – в форме указания на правила землепользования и застройки.

3. После утверждения документации по планировке территории проект плана земельного участка приобретает статус документа, определяется как план земельного участка и используется как обязательное основание для:

- подготовки кадастрового плана земельного участка для государственного кадастрового учета и последующей регистрации прав на земельный участок;

- выноса границ земельного участка на местность, - предоставления гражданам и юридическим лицам прав на сформированные земельные участки, в том числе путем организации торгов;

- принятия решений об изъятии, в том числе путем выкупа, резервировании земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд,

- подготовки проектной документации.

4. Форма плана земельного участка устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Кодекса.

5.4.4. Предложения по изменению федерального законодательства в части распределения средств от продажи прав собственности, аренды на земельных участки, предоставляемые для строительства органами местного самоуправления

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

«О внесении изменения в статью 60 Бюджетного кодекса Российской Федерации»

Статья 1. Внести в статью 60 Бюджетного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823; 2000, № 32, ст. 3339; 2002, № 22, ст. 2026) изменение, дополнив её пунктом 4 следующего содержания:

«4. До разграничения государственной собственности на землю в местный бюджет в полном объеме поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах муниципальных образований и предназначенных для целей жилищного строительства».

Статья 2. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2005 года.

5.4.5. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.1 – «Вопросы (1) организации процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства, реконструкции»

5.4.5.1. Аналитические материалы к проблеме (1.1) неправомерного смешения процедур применительно к свободным и «занятым» земельным участкам

В постановлении Администрации города Нижнего Новгорода от 24 октября 2003г. № 95 «О внесении изменений в Положение о порядке предоставления и изъятия земель в г.Н.Новгороде, утвержденном постановлением главы администрации города Нижнего Новгорода от 23.08.94 № 74», имеется следующая норма:

«*Организация… б)* ***освобождает за свой счет от строений и сооружений земельный участок****, предоставленный для строительства (реконструкции) объекта…*»

Комментарий. 1. У администрации нет прав предоставлять занятый земельный участок (за исключением случая, когда все строения на участке находятся в муниципальной собственности). Но этот случай нигде не оговаривается на протяжении всего текста данного нормативного правового акта. Если не оговаривается, значит имеются в виду и другие случаи, значит имеет место неправомерность.

2. Большие риски для инвестора в случае, если третьи лица откажутся освобождать земельный участок

Имеется следующая норма: «*2.4. Конкурсная документация содержит следующие документы:… - сведения о правовой принадлежности земельного участка; - данные по собственникам зданий, находящихся на участке (Комитет *); - данные по количеству и составу семей, прописанных в жилых домах, подлежащих сносу (Управление учета и распределения жилья *)…*»

Комментарий. Речь должна идти о том, что предоставляется земельный участок, находящийся в муниципальной собственности и свободный от прав третьих лиц. Если есть собственники зданий, то они обладают правами на землю, значит земельный участок не свободен от прав третьих лиц, значит не могут предоставляться права аренды на занятый земельный участок. Такие действия всегда могут быть оспорены в судебном порядке. Если земельный участок занят, то первоначально он должен быть

освобожден от прав третьих лиц и после этого могут предоставляться права аренды на освобожденный участок.

Имеется следующая норма: «*3.1. Земельные участки для строительства**, реконструкции** объектов недвижимости и иных предпринимательских целей в г.Н.Новгороде предоставляются физическим и юридическим лицам, в том числе иностранным, на торгах (конкурсах, аукционах) или без проведения торгов*».

Комментарий. «*Земельные участки для ...реконструкции*» означает, что предоставляются земельные участки, занятые правами третьих лиц. Земельные участки, занятые правами третьих лиц не могут предоставляться непосредственно. Сначала эти участки на законном основании и по установленным процедурам должны быть освобождены от прав третьих лиц (например, путем переселения граждан с предоставлением компенсации). Только после этого можно говорить о предоставлении свободных от прав третьих лиц земельных участков.

Имеется следующая норма: «*3.5. Заполненные документы представляются заявителем секретарю комиссии. Дополнительно прилагаются: копия учредительных документов; документы, подтверждающие государственную регистрацию юридического лица или регистрацию индивидуального предпринимателя; инвестиционные предложения в свободной форме, содержащие сведения об объекте, предлагаемом к строительству, реконструкции (назначение объекта, его характеристики, план и размеры участка, график строительства, сроки и источники финансирования, **затраты на освобождение участка, в т. ч. расселение,** сведения о предполагаемой стоимости строительства (реконструкции) объекта, а также инженерных сетей и сооружений и т. д.) или установке (без права возведения объектов недвижимости)…*»

Комментарий. Имеется ряд существенных содержательных противоречий и несоответствий с нормами Земельного кодекса РФ.

1. Нормы Земельного кодекса о предоставлении земельных участков, включая процедуры «предварительного согласования» (о которых в данном случае идет речь) относятся к земельным участкам, свободным от прав третьих лиц. Поэтому данные процедуры не могут распространяться на земельные участки, обремененные правами третьих лиц. Это значит, что под данные процедуры не могут подпадать действия, связанные с:

- реконструкцией,

- «затратами на освобождение участка, в т.ч. расселение».

Когда речь идет о реконструкции, освобождении территории, то это должны быть другие процедуры. Первоначально должны быть совершены действия по освобождению земельных участков от прав третьих лиц. Иначе мы имеем дело с прямым противоречием с нормами Земельного кодекса РФ, что недопустимо, чревато большими осложнениями, связанными с судебными разбирательствами, конфликтами с гражданами.

2. Речь идет о самой начальной стадии подачи заявки. Для того, чтобы предоставить требуемые данным нормативным правовым актом сведения, надо совершить подготовительные действия далеко выходящие за пределы действий, связанных с подачей собственно заявки. Фактически от заявителя требуют до того, как подать заявку совершить проектные разработки. Если это так, то у заявителя на этой стадии нет никаких легальных оснований совершать такого рода действия. Для того и подается заявка, чтобы получить официально предоставленное право проводить подготовительно-проектные действия.

Требования рассматриваемого нормативного правового акта нелогичны по содержательным основаниям. Кроме того, такого рода требования противоречат нормам Земельного кодекса РФ, регламентирующих процедуры «предварительного согласования мест размещения объектов строительства». В Земельном кодексе говорится о том, что «К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты». Данный же нормативный акт в отличие от федерального закона определяет данные действия как обязательные уже на стадии подачи заявки.

Поэтому рассматриваемые нормы ненадежны и всегда могут быть оспорены, в том числе и в судебном порядке.

5.4.5.2.1. Аналитические материалы к проблеме (1.2) использования процедур, не предусмотренных федеральным законодательством

В Постановлении Администрации города Нижнего Новгорода от 24 октября 2003г. № 95 «О внесении изменений в Положение о порядке предоставления и изъятия земель в г.Н.Новгороде, утвержденное постановлением главы администрации города Нижнего Новгорода от 23.08.94 № 74» имеется следующая норма: «1.7. … По представлению Комиссии может проводиться конкурсный отбор застройщиков

(арендаторов) согласно Положению о конкурсном отборе застройщиков (арендаторов) (приложение № 11)».

Комментарий. Земельный кодекс РФ предусматривает проведение торгов, но не «конкурсный отбор застройщиков (арендаторов)». Неочевидна правомерность такой процедуры. В основном тексте нормативного акта (а не в приложениях) должны быть четко зафиксированы случаи, когда применяются заявленные процедуры: без торгов, посредством торгов, посредством «конкурсного отбора». При этом должна быть обоснована необходимость «конкурсного отбора», его отличие от торгов.

Имеется нормативный правовой акт «Временное положение о порядке предоставления земельных участков в аренду на основе конкурсного отбора застройщиков (арендаторов)».

Комментарий. Следует отметить и обсудить следующие обстоятельства:

1. Факт наличия двух конкурентных процедур:

- предоставление земельных участков в аренду по конкурсу,

- предоставление земельных участков в аренду на основе конкурсного отбора застройщиков (арендаторов).

2. Формальное отсутствие в законодательстве процедуры предоставления «на основе конкурсного отбора».

3. Причины и необходимость выделения двух различных конкурентных процедур.

Имеется следующая норма: 1.3. Решение о проведении конкурсного отбора застройщиков (арендаторов) принимается Комиссией по инвестиционной политике и земельным отношениям.

Комментарий. Следует обратить внимание на то, что:

- в случае предоставления по конкурсу решение принимается главой местного самоуправления,

- в случае предоставления по конкурсному отбору решение принимается Комиссией.

Необходимо обсудить этот вопрос, предложенное решение которого не является очевидным.

Имеется следующая норма: 2.1. На основании решения Комиссии по инвестиционной политике и земельным отношениям о проведении конкурсного отбора застройщиков (арендаторов) департамент экономики и планирования: проводит расчет доли города в объекте, подлежащем строительству (установке), и/или

величины инвестиционного вклада в развитие инженерной и социальной инфраструктуры города…

Комментарий. Здесь проявляются различия двух процедур. Эти различия не предъявлены в явном виде, их приходится «реконструировать».

1. При конкурсе администрация предлагает участок, а инвестиционные предложения исходят от инвестора. При «конкурсном отборе» инициатором проекта является администрация, инвесторам предлагается согласиться на выполнение проекта, подготовленного администрацией.

2. Более значимое различие состоит в следующем.

При конкурсе предоставляется (должен предоставляться согласно законодательству) земельный участок свободный от прав третьих лиц.

При конкурсном отборе речь идет о территориях, занятых правами третьих лиц. Формально федеральное законодательство (Земельный кодекс РФ) не регламентирует эти процедуры.

Однако четкого «разведения» двух видов процедур (конкурса и конкурсного отбора) так и не предъявлено. Имеет место смешение того и другого. Это создает неопределенность и большие риски для инвесторов.

Имеется следующая норма: 2.1…. департамент экономики и планирования:… разрабатывает конкурсное предложение с вариантами использования земельного участка…

Комментарий. Имеется проблемный вопрос о распределении функций в части подготовки «конкурсных предложений» между:

- департаментом экономики, промышленности и планирования,
- управлением архитектуры и градостроительства,
- администрациями районов,
- иными подразделениями администрации.

Фактически это не «конкурсные предложения», а базовые расчеты на основе которых должны устанавливаться базовые условия конкурса, в частности, начальная цена права аренды земельного участка при предлагаемом варианте использования участка и проч…

Имеется следующая норма: 2.1…. департамент экономики и планирования:… направляет конкурсное предложение в администрацию соответствующего района (по местоположению участка) для учета приоритетов района и возможного обсуждения на уровне соответствующего органа территориального общественного

самоуправления (Совета общественного самоуправления и т.п.), а также расчета, при необходимости, затрат на расселение жильцов объектов, подлежащих сносу (реконструкции).

Комментарий. Расчет затрат на расселение жильцов не должен «сбрасываться на сторону», а выполняться в рамках подготовки пакета конкурсных предложений.

Проблема статуса реконструируемых территорий. На законном основании проект может быть заблокирован собственниками недвижимости, которые не пожелают освобождать принадлежащие им объекты недвижимости.

Имеется следующая норма: 2.3. Публикуемое информационное сообщение должно содержать:… варианты использования и характеристики земельного участка…

Комментарий. Базовый вариант должен содержаться в составе пакета конкурсной документации, предлагаемого администрацией инвесторам. Это значит, что инвесторы со своей стороны предлагают градостроительную концепцию (в случае реконструкции квартала) с экономическими показателями, которые соотносятся с показателями (минимальными), предложенными администрацией.

Имеется следующая норма: 2.3. Публикуемое информационное сообщение должно содержать:… долю города в объекте и/или величину инвестиционного вклада…

Комментарий. Администрация предлагает инвесторам предъявить три компонента выплат в пользу города:

- выплата за право аренды,
- «доля в объекте» (выплата натурой – квартирами, фактически – бартер),
- инвестиционный вклад.

Для открытой и ясной работы администрация, до начала процедур конкурсного отбора должна сама просчитать и предложить минимальные показатели по всем трем позициям. Инвесторы будут соотносить свои предложения с показателями, предложенными администрацией.

Отдельный вопрос состоит в том, что не очевидна необходимость «расщепления» выплат на три компонента. Возможны другие схемы, которые необходимо обсуждать.

Имеется следующая норма: 2.3. Публикуемое информационное сообщение должно содержать:… критерии выявления победителя…

Комментарий. Критерии могут появиться только при наличии базовых расчетов, проведенных администрацией до начала проведения конкурса, и предъявленных инвесторам в качестве минимальных показателей.

Имеется следующая норма: 2.7…. Участникам конкурсного отбора запрещается разглашать сведения о поданных ими предложениях. Разногласия между заявителями и Организатором рассматриваются Комиссией по инвестиционной политике и земельным отношениям в рабочем порядке в недельный срок с момента обращения к ней одной из сторон.

Комментарий. При конкурсе создается конкурсная комиссия. При «конкурсном отборе» конкурсная комиссия не создается. Опять возникает вопрос о правомерности «конкурсного отбора» и его отличие от конкурса.

По признакам административно-организационного характера видно, что конкурсный отбор «опущен» на более низкий административный уровень (в части принятия решений). Помимо неочевидности того, что эта процедура правомочна, имеются большие риски для инвесторов в случае «занятых» территорий.

Имеется следующая норма: 2.8. Комиссией по инвестиционной политике и земельным отношением производится конкурсный отбор по следующим критериям…

Комментарий. Фактически предъявлены критерии только по цене. В таком случае по формальным основаниям это не конкурс, а аукцион. По содержательным основаниям это не может быть аукцион (даже еще нет предмета продажи). Значит должны быть еще другие критерии помимо критериев стоимости.

Имеется следующая норма: 2.8. Комиссией по инвестиционной политике и земельным отношением производится конкурсный отбор по следующим критериям: максимальная предложенная доля города в объекте и/или максимальная величина инвестиционного вклада в развитие инженерной и социальной инфраструктуры города.

Комментарий. Упущена величина выплат за право аренды земельного участка (после его освобождения от прав третьих лиц).

Более корректно говорить о величинах превышения показателей инвесторов над минимальными показателями, предложенными городом (в составе конкурсной документации) по следующим позициям:

1) выплаты за право аренды земельного участка (после его освобождения от прав третьих лиц),

2) «доля города в объекте»,

3) инвестиционный вклад.

Возникает вопрос о сочетании значений этих показателей при установления критериев определения победителей. Например, можно предложить такую величину выплаты за право аренды земельного участка (или за участок, в ситуации купли-продажи), которая одна перекроет сумму всех трех…

Имеется следующая норма: 2.9. Победителем конкурсного отбора признается лицо, предложившее, в соответствии с установленными критериями выявления победителя, наибольшую долю города, либо наибольшую величину инвестиционного вклада, либо их сочетания, рассчитанного в денежном выражении.

Комментарий. Забыта плата за право аренды земельного участка…Возможно, это не случайно…Стоимость земли не предъявляется в денежном выражении.

Имеется следующая норма: 2.12. В случае неполучения в установленный срок технических условий от любой из организаций, с которой должно быть согласовано размещение объекта, застройщику по его письменному заявлению возвращается задаток и оплаченная сумма инвестиционного вклада.

Комментарий. Большие риски для инвесторов… На стадии до проведения конкурса должны быть получены гарантии относительно принципиальной возможности инженерно-технического обеспечения реконструируемой территории в соответствующим пределах…

Неверная норма. Инвестор уже понес значительные денежные затраты на подготовку документов, а также временные затраты. Инвестор «затевая игру с администрацией» должен иметь гарантии, иначе инвестиции не пойдут в город.

Надо налаживать партнерские отношения с инвесторами, а значит снижать риски. Способы такого снижения:

- на стадии принятия решения о проведении «конкурсного отбора» должно быть принципиальное решение о возможности инженерно-технического обеспечения проекта, полученное от организаций, ответственных за сети,

- получение уточненных технических условий должно происходить в рамках подготовки градостроительной документации – проекта застройки, или проекта межевания квартала,

- другие способы, которые должны фиксироваться в нормативных правовых актах и инвестиционном договоре.

Имеется следующая позиция в практикуемой форме инвестиционного договора: 1.1. Предметом настоящего договора является реализация инвестиционного проекта

по реконструкции квартала, в том числе строительству комплекса жилых домов с нежилыми помещениями и автомобильными стоянками в них, нежилых зданий, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства на земельном(ых) участке(ах) в границах улиц: ... (далее – земельный(ые) участок(ки)) (перечень конкретных объектов строительства (реконструкции) определяется на основании утвержденной градостроительной и проектной документации).

Комментарий. Если упоминается реконструкция, то это означает, что территория занята правами третьих лиц.

Должны быть правомочия действовать на территории, занятой правами третьих лиц. Таких правомочий у Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами нет. Договор может быть оспорен собственниками недвижимости, расположенной на территории, применительно к которой намечена реконструкция. Они просто могут не захотеть перемещаться…

Большие риски для инвестора и негарантированность реализации проекта.

Территории реконструкции должен быть придан особый статус. Такой статус может быть установлен на основе соответствующего нормативного правового акта.

Имеется следующая позиция в практикуемой форме инвестиционного договора: Оказывать содействие Инвестору в сносе (выносе) объектов, попадающих в зону строительства и (или) расселении жильцов, осуществлении иных действий при освобождении земельного участка от прав третьих лиц.

Комментарий. Нет правовых оснований для «освобождения земельных участков», если на них расположены объекты, находящиеся в собственности третьих лиц.

Такие действия могут совершаться только по обоюдному согласию, которое может и не состояться. Тогда блокируется возможность реализации всего проекта.

Опять возникает вопрос о статусе реконструируемой территории… проект должен быть связан с реализацией муниципальных нужд. Если это подтверждено соответствующим нормативным правовым актом, тогда можно будет говорить о возможности использования механизма изъятия объектов недвижимости для реализации муниципальных нужд.

Здесь вопрос о разблокировании тупика, который может возникнуть при отказе собственников освобождать недвижимость…

Другая сторона вопроса: может ли данный конкретный проект рассматриваться как реализация муниципальных нужд (возможность принятия соответствующего

нормативного акта…) или это просто коммерческое мероприятие, в котором администрация принимает участие (на свой страх и риск).

Имеется следующая позиция в практикуемой форме инвестиционного договора: 2.3.1. В рамках настоящего договора Инвестор обязан: При необходимости изъятия объектов движимого и недвижимого имущества, в установленном порядке и на основании настоящего договора проинформировать собственников о возможном выкупе и заключить договоры о выкупе. 2.3.2. В установленном порядке и на основании настоящего договора снести (вынести) объекты, попадающих в зону строительства (реконструкции) и (или) расселить жильцов, осуществить иные действия при освобождении земельного участка от прав третьих лиц.

Комментарий. Изъятие согласно федеральному законодательству может происходить для реализации государственных и муниципальных нужд. В данном случае мы этого не имеем - нет нормативного правового акта, подтверждающего то, что данный проект осуществляется для реализации муниципальных нужд.

Инвестор в такой ситуации не может иметь ни обязанностей, ни прав выкупать недвижимость. Инвестор в этом отношении может действовать только на свой страх и риск при согласии третьих лиц.

5.4.5.2.2. Аналитические материалы к проблеме (1.2) использования процедур, не предусмотренных федеральным законодательством

Комментарии к форме инвестиционного договора, заключаемого между администрацией города Нижнего Новгорода и победителем конкурсного отбора застройщиков

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ДОГОВОР	
г.Нижний Новгород " ___ " июля 2003г.	
Администрация города Нижнего Новгорода в лице Председателя Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами …, действующего на основании доверенности …, именуемая в дальнейшем "Заказчик" с одной стороны, и … в лице …, действующего на основании Устава, именуемый в дальнейшем "Инвестор", с другой стороны, руководствуясь Федеральным законом от 25.02.1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», в соответствии с ч.1. ст. 1, ч.2 ст. 421 Гражданского Кодекса РФ, п.1 ст.20, п.4 ст.30, ст.83 Земельного кодекса РФ, п.2 ст.6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Генеральным планом развития города Нижнего Новгорода, заключили настоящий договор о нижеследующем:	
1. ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ ДОГОВОРА	
1.1. Предметом настоящего договора является реализация инвестиционного проекта по реконструкции квартала, в том числе строительству комплекса жилых домов с нежилыми помещениями и автомобильными стоянками в них, нежилых зданий, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства на земельном(ых) участке(ах) в границах улиц: Максима Горького-Ильинская-Новая-площадь Максима Горького (далее – земельный(ые) участок(ки)) (перечень конкретных объектов строительства (реконструкции)	Если реконструкция, то территория занята правами третьих лиц. Должны быть правомочия действовать на территории, занятой правами третьих лиц. Таких правомочий у Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами нет. Договор может быть оспорен собственниками недвижимости, расположенной на территории, применительно к которой намечена реконструкция. Они просто могут не захотеть перемещаться… Большие риски для инвестора и негарантированность реализации

определяется на основании утвержденной градостроительной и проектной документации).	проекта. Территории реконструкции должен быть придан особый статус… Такой статус может быть установлен на основе соответствующего нормативного правового акта …
1.2. Целью настоящего договора является реализация проекта реконструкции и застройки земельного участка в границах квартала, указанного в п.1.1., обеспечение граждан, проживающих в ветхом жилом фонде, благоустроенными, отвечающими санитарным нормам и правилам жилыми помещениями, строительство жилых и нежилых помещений для муниципальных нужд, создание благоприятных условий для осуществления инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений путем расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения	
1.3. Срок реализации инвестиционного проекта: 2003-2008 г.г..	
1.4. Ориентировочный объем капитальных вложений составляет 29 млн. долларов США, вложения осуществляются в рублевом эквиваленте.	
1.5. Со дня подписания настоящего договора Заказчик передает Инвестору функции Заказчика-застройщика в части разработки градостроительной документации, проектной документации, проведения подготовительных работ и застройки всего квартала, за исключением функций, которые не могут быть переданы в соответствии с законом.	
2. **ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СТОРОН ПО ДОГОВОРУ**	
2.1. **Обязанности Заказчика**	
В рамках настоящего договора Заказчик обязан:	
2.1.1. Принять решение о разработке градостроительной документации о застройке земельного участка в границах квартала, указанного в пункте 1.1. настоящего договора, и опубликовать его в газете «Нижегородский рабочий».	Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами не имеет полномочий принимать решения о разработке градостроительной документации…
2.1.2. Выдать Инвестору задание на разработку градостроительной	Выдача задания на разработку градостроительной документации о

документации о застройке земельного участка.	застройке также не входит в полномочия Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами
2.1.3. Утвердить в установленном порядке градостроительную документацию и опубликовать ее основные положения в газете «Нижегородский рабочий».	Заказчик в лице Председателя Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами не имеет полномочий утверждать градостроительную документацию. Градостроительную документацию, о которой идет речь в данном случае, правомочен утверждать орган местного самоуправления Нижнего Новгорода в лице не ниже главы администрации города.
2.1.4. Произвести за счет Инвестора формирование земельного(ых) участка(ов).	
2.1.5. Оказывать содействие Инвестору в сносе (выносе) объектов, попадающих в зону строительства и (или) расселении жильцов, осуществлении иных действий при освобождении земельного участка от прав третьих лиц.	Нет правовых оснований для «освобождения земельных участков», если на них расположены объекты, находящиеся в собственности третьих лиц. Такие действия могут совершаться только по обоюдному согласию, которое может и не состояться. Тогда блокируется возможность реализации всего проекта. Опять возникает вопрос о статусе реконструируемой территории… проект должен быть связан с реализацией муниципальных нужд. Если это подтверждено соответствующим нормативным правовым актом, тогда можно будет говорить о возможности использования механизма изъятия объектов недвижимости для реализации муниципальных нужд. Здесь вопрос о разблокировании тупика, который может возникнуть при отказе собственников освобождать недвижимость… Другая сторона вопроса: может ли данный конкретный проект рассматриваться как реализация муниципальных нужд (возможность принятия соответствующего нормативного акта…) или это просто коммерческое мероприятие, в котором администрация принимает участие (на свой страх и риск).
Прим.: в случае, когда расселяемые жильцы, проживающие в муниципальном жилищном фонде, изъявляют желание получить жилые помещения по договору найма, Заказчик обязан предоставить им жилые помещения, приобретенные за счет Инвестора, по договору найма.	Не учтен другой случай, когда имеются приватизированные квартиры и когда собственники вообще могут воспротивиться тому, чтобы отказаться от своей собственности (даже и за адекватную компенсацию).
2.1.6. Обеспечить кадастровый учет земельного(ых) участка(ов) в установленном законом порядке (по согласованию Сторон указанные	

мероприятия может осуществлять Инвестор).	
2.1.7. Принять решение о предоставлении администрации города Нижнего Новгорода земельного(ых) участка(ов) на праве постоянного (бессрочного) пользования, разрешить Инвестору разработку проектной документации и строительство (реконструкцию) (согласно очередности строительства (реконструкции)).	С земельным участком возникает клубок противоречий. 1. Если земельный участок освобожден от прав третьих лиц и если на нем нет объектов государственной собственности, то земельный участок должен находиться в муниципальной собственности. 2. Понятие «предоставление земельных участков» относится к случаям предоставления участков частным лицам, но не администрации. Тем более, что участок в данном случае должен находиться в муниципальной собственности. Получается, что администрация самой себе предоставляет уже принадлежащий ей земельный участок. Правовой нонсенс. 3. На праве постоянного (бессрочного) пользования земельный участок может быть предоставлен не просто администрации, а юридическому лицу. Однако, не указано, кому конкретно. См. нормы Земельного кодекса РФ. **Статья 28.** Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности 1. Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду, а также предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 20 настоящего Кодекса… **Статья 20.** Постоянное (бессрочное) пользование земельными участками 1. В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления При этом органам местного самоуправления участки передаются только для осуществления ими своих функций. Следовательно, передача

	рассматриваемой территории (участка) на указанном праве невозможна. 4. Получается, что Инвестор, затратив деньги на освобождение земельного участка, переселение, формирование участка, снос, не имеет никаких прав на земельный участок. Не имея прав на землю, Инвестор не может на свое имя получать разрешение на строительство и от своего имени осуществлять строительство. Проблематично также, что Инвестор сможет от своего имени привлекать средства дольщиков – граждан, вкладывающих свои средства и желающих построить квартиры. По существу, Инвестор является просто доверенным лицом Заказчика - Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами. При такой постановке вопроса все основные риски должен нести Заказчик. Например, граждане, вложившие свои средства, не получили квартир. Кто должен отвечать и компенсировать ущерб? Ясно, что не доверенное лицо, а «главное лицо» - Заказчик, каковым является Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами администрации города. Каким образом Комитет может компенсировать ущерб? Только путем использования бюджетных средств. Получается, что Комитет участвует в рискованных коммерческих действиях, а за принимаемые им на себя риски должны будут расплачиваться граждане – налогоплательщики. 5. Тот факт, что Инвестору фактически не дают землю и используют его как простого представителя администрации города, может иметь тяжелые правовые и финансовые последствия.
Прим.: проектная документация может разрабатываться на весь квартал, подлежащий реконструкции.	
2.1.8. Осуществить государственную регистрацию права постоянного (бессрочного) пользования в установленном законом порядке	См. предыдущий пункт, говорящий о том, что передача рассматриваемой территории (участка) на указанном праве невозможна
2.1.9. В установленном порядке утвердить проектную документацию.	Яркое подтверждение представленного выше вывода о том, что Инвестор не имеет никаких прав и является простым доверенным лицом Администрации. Получается, что администрация просто нанимает частное лицо для реализации своих коммерческих планов. Инвестор даже не может сам утвердить разработанную им и за его

	средства проектную документации. Он не является собственником этой документации, несмотря на то, что платит за это деньги. Спрашивается, кто должен быть «Инвестором», чтобы согласиться на такие условия? И много ли будет в Нижнем Новгороде инвесторов, которые согласятся инвестировать на таких условиях?
2.1.10. Использовать земельный(ые) участок(и) в соответствии с целевым назначением. Обеспечить Инвестору возможность осуществления деятельности по строительству (реконструкции) на земельном(ых) участке(ах) в границах всего квартала.	Правообладатель земельного участка - Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами. Комитет просто разрешает Инвестору пользоваться участком. Причем безвозмездно…т.е. не оформляя с ним никаких документов по поводу земельного участка…Это и понятно, поскольку согласно Земельному кодексу РФ «4. Граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками.». Парадокс состоит в другом: придумана схема, согласно которой частные лица (Инвестор) не платят за землю деньги… Но зато они платят «натурой» - квартирами при использовании «непрозрачных» схем.
2.1.11. В установленном законом порядке осуществить мероприятия по приемке отдельных завершенных строительством объектов в эксплуатацию (согласно очередности строительства (реконструкции)).	
2.1.12. Не вмешиваться в хозяйственную деятельность Инвестора, за исключением случаев, установленных п.п.2.2.1. и 2.3.10. настоящего договора.	Если Инвестор выступает просто доверенным лицом администрации (не имея никаких имущественных прав), то это логично. Нелогично другое, почему инвестор не имеет прав и почему он соглашается быть простым доверенным лицом… «2.2.1. Осуществлять контроль за разработкой, финансированием и реализацией инвестиционного проекта, включая право требовать от Инвестора предоставления информации о ходе выполнения обязательств по настоящему договору и соблюдении условий договора. 2.3.10. Ежеквартально, не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, представлять Заказчику отчет о выполненных работах.
2.2. **Права Заказчика**	
В рамках настоящего договора Заказчик вправе:	

2.2.1. Осуществлять контроль за разработкой, финансированием и реализацией инвестиционного проекта, включая право требовать от Инвестора предоставления информации о ходе выполнения обязательств по настоящему договору и соблюдении условий договора.	
2.2.2. Получить в муниципальную собственность города Нижнего Новгорода долю в объектах строительства, выделенную в натуре, в количестве, сроки и в порядке, установленном настоящим договором или дополнительными соглашениями.	1. Неопределенность «долей», размеры которых могут постоянно меняться… 2. «Закрытые схемы»….
2.2.3. Требовать в установленном законом порядке расторжения настоящего договора в случае неисполнения Инвестором своих обязательств.	
2.2.4. Передать свои права требования, касающиеся получения в собственность доли в объектах строительства, предусмотренной п.3.1. настоящего договора в части или полностью третьим лицам:	
- в пределах 5%, без согласия Инвестора, с последующим уведомлением,	
- в оставшейся части только с согласия Инвестора или после принятия к зачету затрат Инвестора.	
2.2.5. В период действия настоящего договора предоставлять третьим лицам права аналогичные правам Инвестора, предусмотренным настоящим договором, в границах земельного(ых) участка(ов), указанных в п.1.1., только с письменного согласия Инвестора.	
2.3. **Обязанности Инвестора**	
В рамках настоящего договора Инвестор обязан:	
2.3.1. Обеспечить финансирование, разработку и согласование градостроительной документации (состав градостроительной документации определяется в соответствии с заданием выданным Заказчиком).	
2.3.2. Обеспечить финансирование работ по формированию земельного(ых) участка(ов).	
2.3.3. При необходимости изъятия объектов движимого и недвижимого имущества, в установленном порядке и на основании настоящего договора проинформировать собственников о возможном	«Изъятие» согласно федеральному законодательству может происходить для реализации государственных и муниципальных нужд. В данном случае мы этого не имеем (нет нормативного правового акта,

выкупе и заключить договоры о выкупе.	подтверждающего то, что данный проект осуществляется для реализации муниципальных нужд). Инвестор в такой ситуации не может иметь ни обязанностей, ни прав выкупать недвижимость Инвестор в этом отношении может действовать только на свой страх и риск…
2.3.4. В установленном порядке и на основании настоящего договора снести (вынести) объекты, попадающих в зону строительства (реконструкции) и (или) расселить жильцов, осуществить иные действия при освобождении земельного участка от прав третьих лиц.	Инвестор в этом отношении может действовать только на свой страх и риск…при согласии третьих лиц.
Прим.: в случае, когда расселяемые жильцы, проживающие в муниципальном жилищном фонде, изъявляют желание получить жилые помещения по договору найма, Инвестор обязан приобрести жилые помещения и передать их в муниципальную собственность, для последующей передачи их Заказчиком по договору найма расселяемым жильцам.	
2.3.5. Обеспечить финансирование, разработку и согласование проектной документации.	
2.3.6. Представить Заказчику проектную документацию для утверждения.	?
2.3.7. Не приступать к строительству (реконструкции) до утверждения Заказчиком проектной документации.	
2.3.8. Обеспечить финансирование, организацию и проведение строительных и иных работ при строительстве (реконструкции), заключить договоры подряда на капитальное строительство от своего имени.	
2.3.9. Вести бухгалтерский учет, юридическое и техническое сопровождение работ по инвестиционному проекту.	
2.3.10. Ежеквартально, не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, представлять Заказчику отчет о выполненных работах.	
2.3.11. Обеспечить соответствие объектов строительства (реконструкции) требованиям строительных норм и правил и утвержденной проектной документации.	

2.3.12. В установленный срок завершить строительство (реконструкцию) объектов, обеспечить сдачу объектов государственной приемочной комиссии и ввод их в эксплуатацию (согласно очередности строительства (реконструкции)).	
2.3.13. Передать Заказчику по акту приема-передачи причитающуюся ему долю в объекте, в соответствии с условиями настоящего договора или дополнительных соглашений (согласно очередности строительства (реконструкции)).	
2.4. **Права Инвестора**	
В рамках настоящего договора Инвестор вправе:	
2.4.1. Привлекать к реализации инвестиционного проекта заемные средства или средства третьих лиц (с обеспечением в пределах доли, определенной настоящим договором Инвестору).	При предложенной схеме это право становится сомнительным: 1. Инвестор не имеет имущественных прав, прав на землю. Не имея прав на землю, он не может самостоятельно утвердить проектную документацию. 2. Право привлекать средства третьих лиц исходно принадлежит тому, кто имеет права на данный земельный участок. Значит, эти права принадлежат Заказчику-Комитету. Инвестор действует всего лишь как доверенное лицо. 3. Заказчик-Комитет, которому фактически исходно принадлежат права привлекать средства третьих лиц, должен нести и риски… Покрыть эти риски (например, неполучение квартир гражданами, вложившими средства) он может только бюджетными средствами. Получается, что Комитет под бюджетное обеспечение осуществляет коммерческие проекты, привлекая доверенных лиц.
2.4.2. Самостоятельно заключать договоры, не противоречащие действующему законодательству РФ и настоящему договору, в целях обеспечения реализации инвестиционного проекта.	Сомнительно, что Инвестор при предложенной схеме может самостоятельно заключать договоры. Инвестор в рассматриваемой ситуации не является самостоятельным лицом. Он может действовать только по доверенности Заказчика-Комитета. Например, Инвестор не сможет заключать договоры подряда на строительные работы, поскольку он не имеет прав на землю, ему не принадлежит проектная документация, которую он не утверждал…
2.4.3. Передавать свои обязанности по настоящему договору третьим лицам только с письменного согласия Заказчика.	

2.4.4. Осуществлять использование земельного участка для реализации настоящего договора и совершать в границах этого земельного участка любые действия, связанные со строительством (реконструкцией) объектов и не противоречащие действующему законодательству РФ и настоящему договору.	Можно усомниться в таких правах Инвестора. Согласно Земельному кодексу РФ: 4. Граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками. Это означает, что Заказчик-Комитет не может распорядиться принадлежащим ему земельным участком, передав права Инвестору «совершать в границах этого земельного участка любые действия, связанные со строительством». Значит, совершать эти действия может только сам Заказчик-Комитет. Значит, Инвестор может действовать только по доверенности Заказчика-Комитета, но не самостоятельно. Значит, можно поставить под сомнение и необходимость самого «Инвестиционного договора». Более логичным в такой ситуации становится: - либо оформление доверенности… - либо оформление договора подряда Заказчика-Комитета с Инвестором, который фактически выполняет функции подрядчика, лица «подрядившегося» выполнять заказ Комитета. Если заказ Комитета, то это может быть только муниципальный заказ… Если муниципальный заказ, то не может быть «Инвестиционного договора». Рассыпается вся конструкция данного «Инвестиционного договора»…
2.4.5. Получить в собственность долю в объектах строительства, выделенную в натуре, в количестве, сроки и в порядке, установленном настоящим договором или дополнительными соглашениями.	
2.4.6. Требовать в установленном законом порядке расторжения настоящего договора в случае неисполнения Заказчиком своих обязательств.	
3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОЛЕЙ В ОБЪЕКТЕ СТРОИТЕЛЬСТВА, ПРАВООТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ	
3.1. По настоящему договору устанавливается следующее	Следует рассмотреть идеологию установления цифр по

предварительное распределение долей в объектах строительства:	распределению долей и связанные с этим последствия. 1. Предустановленность цифр, их универсальность применительно ко всем проектам, а значит – абстрактность, отвлеченность применительно к конкретным проектам. Абстрактность, отвлеченность применительно к конкретным проектам чревата негативными последствиями. 2. Инвестору после производства всех затрат (расселение, снос, строительство, бесплатная передача «доли» городу) необходимо получить свою норму прибыли (иначе он не будет «ввязываться»). Далеко не всегда проект может обеспечить и «долю города», и норму прибыли. В случае, когда этого не происходит (а это случается довольно часто, особенно в центральных районах) обеспечить норму прибыли можно одним способом – увеличить объемы строительства, количество построенных и продаваемых квартир. Последствия: - переуплотнение среды, - нарушение прав и интересов соседних правообладателей, конфликты с жителями, - ухудшение качества городской среды. 3. Чтобы избежать такого положения вещей надо отказаться от порочной идеологии «предустановления» абстрактных долей и перейти к соответствующим расчетам, которые взаимоувязывают градостроительное моделирование и экономические расчеты. В этом случае «доля города» будет определяться расчетом, при этом она может оказаться «нулевой»… Инвестор платит городу не только квартирами, но и расселением граждан, строительством инфраструктуры и проч. 4. Логическое следствие перехода от абстрактных показателей к конкретным расчетам состоит в том, что необходимо утверждение такого положения, когда инвестор платит городу деньгами (а не «натурой») за землю. Эти деньги город использует для решения социальных вопросов.
Заказчик:	
30% общей площади жилых помещений в объекте строительства;	
30% общей площади нежилых помещений в объекте строительства;	
30% общей площади автостоянок	
Инвестор:	

70% общей площади жилых помещений в объекте строительства;	
70% общей площади нежилых помещений в объекте строительства;	
70% общей площади автостоянок.	
3.2. После разработки проектной документации стороны обязаны заключить дополнительное соглашение, в котором предварительно определить конкретное имущество, подлежащее распределению согласно п.3.1. настоящего договора (по каждой очереди строительства).	
3.3. Конкретное имущество, подлежащее передаче в собственность Сторон по окончании реализации инвестиционного проекта, а также окончательное распределение долей в объектах, определяются дополнительным соглашением к настоящему договору в соответствии с технической документацией, полученной Инвестором в установленном законом порядке в органах технического учета.	
3.4. Указанное дополнительное соглашение должно быть подписано Сторонами в течение 30 дней после принятия решения об утверждении акта государственной приемочной комиссии по приемке объекта строительства в эксплуатацию (согласно очередности строительства).	Как минимум три раза меняются размеры доли: 1) предварительное распределение по договору, 2) предварительное распределение после утверждения проектной документации, 3) распределение после приемки объекта
3.5. Окончательная передача имущества осуществляется по актам приема-передачи (имущество передает Инвестор).	
3.6. Доля Заказчика в конкретном объекте и общая площадь передаваемого в собственность Заказчика имущества могут быть уменьшены (при условии, что доля Заказчика не может быть менее 5%) по сравнению с определенной настоящим договором, в случае принятия к зачету затрат Инвестора. Данные изменения оформляются путем заключения Сторонами дополнительного соглашения к настоящему договору.	«и» - ? «в случае принятия к зачету затрат Инвестора» … Отсутствие свободы хозяйственной деятельности… Подтверждение положения о том, что Инвестор является доверенным, т.е. несамостоятельным лицом…
Прим.: расчет затрат Инвестора, принимаемых к зачету, производится на основании приказа главы администрации города Нижнего Новгорода от 31.01.2001 №88 «Об участии инвесторов в реализации городских программ комплексной реконструкции инженерных сетей и сооружений» (с последующими изменениями, внесенными приказом от 14.03.2003 №125)	

3.7. Доля Инвестора в конкретном объекте и общая площадь передаваемого в собственность Инвестора имущества могут быть уменьшены по сравнению с определенной настоящим договором, в случае нарушения Инвестором обязательств по настоящему договору. Данные изменения оформляются путем заключения Сторонами дополнительного соглашения к настоящему договору.	
3.8. Право собственности на приобретенное в рамках настоящего договора и дополнительных соглашений имущество возникает у Сторон в порядке, установленном действующим законодательством РФ.	В настоящем разделе фактически не определены «правоотношения собственности», как на то указано в названии раздела (при этом термин «правоотношения собственности» не соответствует терминологии Гражданского кодекса Российской Федерации)
4. ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ	
4.1. Инвестор вправе, в порядке изменения п.3.1 настоящего договора, передать Заказчику жилые (нежилые) помещения, расположенные по другому адресу, не являющиеся объектами строительства в рамках реализации инвестиционного проекта по настоящему договору или выплатить денежную компенсацию за долю или часть доли Заказчика. В этом случае Стороны заключают дополнительное соглашение к настоящему договору.	
5. ЭТАПЫ РАБОТ	**?**
5.1. Разработка актуальной градостроительной документации.	
5.1.1. В течение 10 дней со дня подписания настоящего договора Заказчик обязуется принять решение о разработке градостроительной документации о застройке земельного участка с опубликованием его в газете «Нижегородский рабочий» (ответственный - Главное управление архитектуры и градостроительства администрации города Нижнего Новгорода (далее – ГлавУАГ) и секретариат).	Принимать решение относительно градостроительной документации должен не Заказчик, а глава города
5.1.2. В течение 30 дней после принятия решения, указанного в п.5.1.1., Заказчик обязуется выдать Инвестору задание на разработку градостроительной документации (ответственный – ГлавУАГ).	
5.1.3. В течение 9 месяцев со дня получения задания Инвестор	Утверждать градостроительную документацию должен не

производит разработку и финансирование актуальной градостроительной документации, обеспечивает ее согласование с соответствующими органами, обсуждение с участием населения, обеспечивает проведение государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы градостроительной документации и предоставляет ее на утверждение Заказчику (ответственный – Инвестор, ГлавУАГ).	Заказчик, а глава города…
5.1.4. В течение 15 дней со дня предоставления Инвестором градостроительной документации Заказчик в установленном порядке принимает решение об утверждении градостроительной документации и обеспечивает опубликование в газете «Нижегородский рабочий» ее основных положений (ответственный – ГлавУАГ, секретариат).	Заказчик не может принимать решение об утверждении градостроительной документации, это полномочия главы города
Прим.: Инвестор до утверждения градостроительной документации на основании настоящего договора вправе решать вопросы, касающиеся освобождения земельного участка от прав третьих лиц, путем заключения с ними гражданско-правовых договоров.	???? Это личные риски Инвестора… Причем он может натолкнуться на непреодолимые препятствия, когда собственники откажутся освобождать территорию… Негарантированность проекта
5.2. Формирование, освобождение от прав третьих лиц и предоставление земельного участка.	
5.2.1. В течение 30 дней со дня утверждения градостроительной документации и на ее основании Заказчик за счет Инвестора осуществляет формирование земельного(ых) участка(ов). Инвестор при необходимости изъятия объектов движимого и недвижимого имущества, в установленном порядке и на основании настоящего договора информирует собственников о возможном выкупе и заключает договоры о выкупе (согласно очередности строительства (реконструкции)) (ответственный – Заказчик, Инвестор).	Изъятие может производиться только для муниципальных нужд. В данном случае нет подтверждения соответствующим нормативным правовым актом того, что проект реализуется для выполнения муниципальных нужд.
5.2.2. В течение 10 месяцев со дня окончания формирования земельного(ых) участка(ов) Инвестор обязан в установленном порядке и на основании настоящего договора снести (вынести) объекты, попадающие в зону строительства (реконструкции) и (или) расселить жильцов, осуществить иные действия при освобождении земельного(ых) участка(ов) от прав третьих лиц (согласно очередности строительства (реконструкции)) (ответственный – Инвестор).	«Третьи лица» могут не захотеть…А между тем «Инвестор обязан»…Инвестор не может быть обязан
Прим.: в случае, когда расселяемые жильцы, проживающие в	

муниципальном жилищном фонде, изъявляют желание получить жилые помещения по договору найма, Инвестор обязан приобрести жилые помещения и передать их в муниципальную собственность, для последующей передачи их Заказчиком по договору найма расселяемым жильцам.	
5.2.3. В течение 60 дней со дня освобождения земельного(ых) участка(ов) от прав третьих лиц Заказчик обеспечивает его кадастровый учет (Инвестор вправе самостоятельно осуществить эти действия) (ответственный – ГлавУАГ, Инвестор).	
5.2.4. В течение 15 дней со дня проведения кадастрового учета Заказчик принимает решение о предоставлении земельного(ых) участка(ов) на праве постоянного (бессрочного) пользования администрации города Нижнего Новгорода, разрешении Инвестору проектирования и строительства (реконструкции) на земельном(ых) участке(ах) (согласно очередности строительства (реконструкции)) (ответственный – ГлавУАГ).	См. комментарий к пункту 2.1.7.
5.2.5. В течение 30 дней со дня принятия решения, указанного в п.5.2.4. настоящего договора, Заказчик обеспечивает государственную регистрацию права постоянного (бессрочного) пользования (ответственный – Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами администрации города Нижнего Новгорода).	См. комментарий к пункту 2.1.7.
Прим.: очередность предоставления земельных участков и строительства определяется градостроительной и проектной документацией.	очередность предоставления земельных участков кому ??? Получается, что администрация предоставляет сама себе земельные участки. Комментарии см. выше.
5.3. Осуществление хозяйственной деятельности на земельном участке.	
5.3.1. В течение 270 дней со дня принятия решения, указанного в п.5.2.4. настоящего договора, Инвестор разрабатывает проектную документацию, осуществляет ее согласование с соответствующими органами и предоставляет Заказчику для утверждения (ответственный – Инвестор).	Парадокс… Забыли экспертизу…
5.3.2. В течение 30 дней со дня предоставления проектной документации Заказчик обязан в установленном порядке утвердить ее	

(ответственный – ГлавУАГ).	
5.3.3. В течение 10 дней со дня утверждения проектной документации стороны заключают дополнительное соглашение, в котором предварительно определить конкретное имущество, подлежащее распределению согласно п.3.1. настоящего договора (по каждой очереди строительства).	
5.3.4. В течение 18 месяцев со дня утверждения проектной документации Инвестор обязан получить разрешение на выполнение строительно-монтажных работ, заключить договоры подряда на капитальное строительство на свое имя, профинансировать строительство, выполнить полный объем строительно-монтажных и пуско-наладочных работ, сдать отдельные объекты государственной приемочной комиссии (согласно очередности строительства (реконструкции)) (ответственный – Инвестор).	Это должно определяться графиком работ…
5.3.5. В течение 7 дней со дня подписания акта государственной приемочной комиссии Заказчик в установленном порядке принимает решение об утверждении акта.	Странно, акт сам по себе не имеет силы…
5.3.6. В течение 30 дней со дня принятия решения об утверждении акта государственной приемочной комиссии Инвестор и Заказчик заключают дополнительное соглашение к настоящему договору и определяют окончательное распределение долей в объекте строительства, а также конкретные характеристики передаваемого в собственность Сторон имущества (ответственный - Инвестор, Заказчик).	
Прим.: Дополнительные соглашения об окончательном распределении долей составляются по каждой очереди строительства.	
Прим.: Сроки установленные разделом 5 настоящего договора являются приблизительными и при необходимости подлежат дальнейшему уточнению на основании дополнительных соглашений, но не могут превышать разумных пределов.	Все это должно содержаться в планах работ…
6.СРОК ДЕЙСТВИЯ, ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА	
6.1. Договор вступает в силу с момента его подписания.	
6.2. Настоящий договор может быть изменен и (или) дополнен по соглашению Сторон.	

6.3. Договор прекращает своё действие:	
• по соглашению Сторон;	
• по исполнению Сторонами своих обязательств по договору;	
• по решению суда.	
7. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН И РАСТОРЖЕНИЕ ДОГОВОРА	
7.1. В случае неисполнения Инвестором обязательств по настоящему договору, Заказчик имеет право с письменного согласия Инвестора передать его права другому лицу с возмещением Инвестору документально подтвержденных затрат, произведенных в рамках реализации инвестиционного проекта по настоящему договору. В этом случае возмещение затрат производится в течение месяца с момента передачи прав.	Подтверждение того, что у Инвестора нет никаких имущественных прав, а значит и гарантий… **Общий вывод по результатам анализа настоящего текста можно сделать такой: настоящий договор является инвестиционным только в части распределения долей в объектах строительства. По всем иным возникающим правоотношениям (разработка градостроительной документации, освобождение территории от прав третьих лиц и проч.) договор не является инвестиционным по своей правовой природе.**
7.2. В случае невыполнения одной из Сторон обязательств по договору, другая Сторона вправе требовать расторжения настоящего договора в судебном порядке в Арбитражном суде Нижегородской области, с соблюдением при этом претензионного порядка урегулирования споров, установленного действующим гражданским законодательством РФ.	
8. ФОРС-МАЖОР	
8.1. В случае наступления обстоятельств непреодолимой силы (форс - мажор), т.е. чрезвычайных и непреодолимых при данных условиях обстоятельств: наводнения, пожара, землетрясения, эпидемии, военных конфликтов, военных переворотов, террористических актов, гражданских волнений, забастовок или иных обстоятельств вне разумного контроля Сторон – сроки выполнения этих обязательств соразмерно отодвигаются на время действия этих обстоятельств, если они значительно влияют на сроки договора или той его части, которая подлежит выполнению после наступления обстоятельств форс – мажора.	

8.2. В случае если вследствие обстоятельств форс - мажора просрочка в исполнении обязательств по настоящему договору составит более шести месяцев, любая из Сторон вправе отказаться от исполнения договора.	
8.3. Сторона, ссылающаяся на форс-мажорные обстоятельства, обязана предоставить для их подтверждения документ компетентного органа.	
9. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	
9.1. Обо всех изменениях платежных и (или) почтовых реквизитов Стороны обязаны известить друг друга в тридцатидневный срок со дня наступления соответствующих изменений. В случае нарушения данного условия, действия, произведенные по старым адресам и счетам, засчитываются во исполнение обязательства по договору.	
9.2. Настоящий договор составлен в трех экземплярах, два – Заказчику, один – Инвестору. Все экземпляры имеют одинаковую юридическую силу.	
Заказчик Инвестор	

5.4.5.3. Аналитические материалы к проблеме (1.3) соотношения процедур с предварительным согласованием и без предварительного согласования мест размещения объектов, а также использования преимущественно документов технического характера, не имеющих необходимого правового статуса

Имеется следующая норма: «*1.3. Предоставление земельных участков в городе Нижнем Новгороде производится с учетом целевого назначения по распоряжению главы администрации города Нижнего Новгорода или глав районных администраций на основании генерального плана развития города Нижнего Новгорода (далее – генеральный план), проектов детальной планировки и застройки территории*».

Комментарий. В случае, когда идет речь о выборе одной из двух процедур, установленных Земельным кодексом РФ – с предварительным согласованием и без предварительного согласования, надо иметь в виду следующее.

Если строго следовать нормам федерального законодательства – Земельного кодекса РФ (а это необходимо), то мы увидим следующее **противоречие**:

- пункт 11 статьи 30 Земельного кодекса РФ «Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий…»;

- значит предоставление земельных участков по процедуре предварительного согласования в Нижнем Новгороде не может производиться при наличии «проектов детальной планировки и застройки территории» (согласно Земельному кодексу); значит, при наличии таких документов должна использоваться другая процедура, описанная в Земельном кодексе, - «без предварительного согласования», т.е. по конкурсным процедурам, значит, в данной норме можно усмотреть несоответствие федеральному законодательству.

Есть противоречие и другого рода. Предоставление по заявке (по процедурам «предварительного согласования» или «целевого назначения») согласно Земельному кодексу РФ требует информирования и ожидания других заявок. При их непоступлении участок предоставляется единственному (первому) заявителю. Однако, фактически информирование и ожидание других заявок равнозначно проведению конкурсных процедур.

Иначе говоря, должна быть переосмыслена сама возможность существования процедуры «целевого предоставления» как отдельной процедуры, противоположной процедурам конкурсного предоставления.

В форме договора аренды земельного участка имеется следующая норма: «*1.2. Границы земельного участка обозначены на прилагаемом к договору плане (чертеж А №) согласованы с Главным управлением архитектуры и градостроительства администрации г.Н.Новгорода (далее ГлавУАГ) и не могут быть самостоятельно изменены АРЕНДАТОРОМ (Приложение № 1)*».

Комментарий. Должен прилагаться план земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет. Если это не так, то такой договор (если его продолжительность больше одного года) не будет зарегистрирован в учреждении юстиции. Значит права аренды мнимые, и могут быть оспорены. Проявление общей идеологии: по причине несформированности земельный участок предоставляется на короткий срок на мнимых правах с большими рисками для инвестора.

Имеется следующая норма: 2.13. Главное управление архитектуры и градостроительства администрации города: после согласования технических условий в течение 14 дней готовит строительный паспорт на земельный участок, совместно с администрацией района по местоположению земельного участка определяет сроки расселения (реконструкции) находящихся на участке строений; устанавливает сроки строительства объектов инженерной инфраструктуры…

Комментарий. Должен формироваться земельный участок посредством, например, проекта межевания или проекта застройки. Посредством строительного паспорта участок не формируется, строительный паспорт предоставляет только информацию об участке.

Установление сроков расселения – это совместное дело и администрации, и инвестора. Инвестор не должен исключаться из этого процесса. Он не должен получать сроки как «спущенный на него факт», не подлежащий обсуждению.

Относительно сроков следует сказать, что это предмет совместной договоренности администрации и инвестора, который должен фиксироваться в инвестиционном договоре.

5.4.5.4. Аналитические материалы к проблеме (1.4) неточности процедур относительно видов и сроков предоставления прав на земельные участки

Эта проблема проявляется в значительном числе норм. В частности, имеется следующая норма: «*3.11. ГлавУАГ в течение 30 дней подготавливает проект распоряжения о разрешении проектирования и резервировании земельного участка на срок проектирования и проект предварительного договора. В проекте предварительного договора определяется доля города в объекте строительства, реконструкции и/или размер инвестиционного вклада, расчет которых производится департаментом экономики и планирования администрации города в соответствии с отдельной методикой*».

Комментарий. В случае, когда идет речь о сформированном земельном участке (т.е. об участке свободном от прав третьих лиц) нельзя говорить о «предварительном договоре», речь должна идти о договоре аренды, или договоре купли-продажи.

В случае, когда идет речь о «занятых» участках, обремененных правами третьих лиц, должны применяться другие процедуры, которые в данном нормативном правовом акте не выделены в отдельный самостоятельный блок. Смысл этих процедур должен состоять в следующем: 1) сначала проводятся подготовительные работы по освобождению участков от прав третьих лиц (т.е. по формированию участка), 2) после того как участок сформирован и освобожден от прав третьих лиц предоставляются права на этот участок, а правообладатель оплачивает эти права.

Правомерно поставить вопрос о том, что следует переходить от «натурального обмена» (в виде «доли города в объекте») к денежному – в виде оплаты стоимости земельного участка, или права его аренды. Указанные расчеты должны производиться на стадии проведения конкурсных процедур и использоваться в качестве «стартовой» цены, а конкурсанты будут предъявлять более высокие цены.

5.4.5.5. Аналитические материалы к проблеме (1.5) преобладания натуральных форм расчетов с инвесторами

В форме инвестиционного договора имеется следующая позиция:

«По настоящему договору устанавливается следующее предварительное распределение долей в объектах строительства:

Заказчик:

30% общей площади жилых помещений в объекте строительства;

30% общей площади нежилых помещений в объекте строительства;

30% общей площади автостоянок

Инвестор:

70% общей площади жилых помещений в объекте строительства;

70% общей площади нежилых помещений в объекте строительства;

70% общей площади автостоянок».

Комментарий. Следует рассмотреть идеологию установления цифр по распределению долей и связанные с этим последствия.

1. Предустановленность цифр, их универсальность применительно ко всем проектам, а значит – абстрактность, отвлеченность применительно к конкретным проектам.

Абстрактность, отвлеченность применительно к конкретным проектам чревата негативными последствиями.

2. Инвестору после производства всех затрат (расселение, снос, строительство, бесплатная передача «доли» городу) необходимо получить свою норму прибыли (иначе он не будет «ввязываться»).

Далеко не всегда проект может обеспечить и «долю города», и норму прибыли.

В случае, когда этого не происходит (а это случается довольно часто, особенно в центральных районах) обеспечить норму прибыли можно одним способом – увеличить объемы строительства, количество построенных и продаваемых квартир. Последствия:

- переуплотнение среды,

- нарушение прав и интересов соседних правообладателей, конфликты с жителями,

- ухудшение качества городской среды.

3. Чтобы избежать такого положения вещей надо отказаться от порочной идеологии «предустановления» абстрактных долей и перейти к соответствующим расчетам, которые взаимоувязывают градостроительное моделирование и экономические расчеты. В этом случае «доля города» будет определяться расчетом, при этом она может оказаться «нулевой»… Инвестор платит городу не только квартирами, но и расселением граждан, строительством инфраструктуры и проч.

4. Логическое следствие перехода от абстрактных показателей к конкретным расчетам состоит в том, что необходимо утверждение такого положения, когда инвестор платит городу деньгами (а не «натурой») за землю. Эти деньги город использует для решения социальных вопросов.

5.4.5.6. Проект предложений к проведению эксперимента по предоставлению инвесторам права реконструкции застроенных кварталов с переселением граждан из ветхого жилищного фонда

Проект

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

к проведению эксперимента по предоставлению инвесторам права реконструкции застроенных кварталов с переселением граждан из ветхого жилищного фонда

СОДЕРЖАНИЕ:

1. Принципы эксперимента

2. Проект плана работ администрации

3. Проекты документов

2004

1. Принципы организации и проведения эксперимента по предоставлению инвесторам права реконструкции застроенных кварталов Нижнего Новгорода с переселением граждан из ветхого жилищного фонда

1. Цель эксперимента – отработка нормативных правовых актов и документов, организационно-технологических схем и экономических моделей в практических действиях по налаживанию взаимовыгодного партнерства между администрацией города и частными инвесторами, направленного на эффективное и скорейшее решение социально-экономических проблем города, включая проблему переселения граждан из ветхого жилищного фонда за счет привлечения внебюджетных средств.

Общие установки на достижение цели эксперимента состоят в том, что необходимо найти способы привлечения первоначальных поступлений от частных инвесторов, которые были бы основаны на предъявлении в денежной форме стоимости земли реконструируемых территорий и позволяли бы последовательно перенаправлять эти денежные поступления на модернизацию инженерно-технических сетей и обеспечение все возрастающих и расширяющихся возможностей для нового строительства и реконструкции на более значительных по площади территориях города.

2. Методы достижения цели эксперимента.

2.1. Путем укрупненных градостроительных проработок и экономических расчетов составляется перечень кварталов, реконструкция которых потенциально прибыльна для частных инвесторов.

Постановлением мэра города утверждается перечень кварталов и план подготовки и проведения конкурсов среди инвесторов.

Должен быть специально проработан и решен вопрос о придании особого статуса реконструируемым территориям в части создания правовых механизмов гарантии прав третьих лиц и снижения рисков инвесторов при реализации утвержденных в установленном порядке проектов.

2.2. Перечень кварталов ранжируется по приоритетности освоения. В группу наиболее приоритетных (первоочередных) кварталов включаются те кварталы, где при необходимом уровне прибыльности и затратах на переселение граждан из ветхого фонда, модернизацию инженерно-технической инфраструктуры обеспечиваются выплаты за право собственности или аренды земельных участков после их освобождения от прав третьих лиц.

2.3. Администрацией города подготавливаются пакеты документов для проведения конкурсов, переговоров с инвесторами на предоставление им права реконструкции, заключаются инвестиционные соглашения с победителями, которые за свой счет осуществляют необходимые работы, связанные с проектированием, формированием земельных участков, освобождением их от прав третьих лиц, сносом ветхого фонда, переселением граждан, реконструкцией, новым строительством.

2.4. Часть выплат за право реконструкции первоочередных кварталов должны перенаправляться администрацией города на развитие и модернизацию сетей инженерно-технического обеспечения. Развитие последних будет снижать затраты инвесторов и превращать ранее «неприбыльные» кварталы в «прибыльные», расширяя «фронт работ» по преобразованию городской территории.

Таким образом, может быть обеспечен кумулятивный эффект последовательного и стабильного увеличения поступлений от реализации планов реконструкции первоочередных кварталов с последовательным расширением масштабов строительной активности в Нижнем Новгороде.

Проект

Распоряжение мэра Нижнего Новгорода

Об утверждении плана мероприятий по реализации экспериментального проекта «Реконструкция застроенных территорий с переселением граждан из ветхого фонда» на …. год

В соответствии с Уставом муниципального образования Нижнего Новгорода, в рамках разработки инвестиционной политики города по формированию земельных участков с целью вовлечения их в оборот и повышения эффективности использования городских земель:

1. Утвердить план мероприятий по реализации экспериментального проекта «Реконструкция застроенных территорий с переселением граждан из ветхого фонда» на 2003 год согласно приложению.

2. Контроль за выполнением плана мероприятий возложить на заместителя Мэра города …...

Мэр города В.Е.Булавинов

Приложение
к распоряжению Мэра Нижнего Новгорода
от _____ № _____

План мероприятий по реализации экспериментального проекта «Реконструкция застроенных территорий с переселением граждан из ветхого фонда и перебазированием производств» на 2003 год

Инициируемые администрацией действия, проекты реконструкции	**Мероприятия**	**Сроки выполнения**	**Ответственные**
1. Действия по инициированию первоочередных проектов реконструкции			
1.1 Проведение экспериментального конкурса на реконструкцию территории квартала …. по улицам: ….	1.1.1. Подготовка пакета документов, необходимых для проведения конкурса среди инвесторов	…. 2004 год	
	1.1.2. Согласование с соответствующими службами пакета документов для проведения конкурса, передача проекта распоряжения о проведении конкурса на подпись Мэру города	…. 2004 год	
	1.1.3.Опубликование и размещение на сайте администрации города информации о проведении конкурса	…. 2004 год	
	1.1.4.Принятие и регистрация заявок от инвесторов на участие в конкурсе	…. 2004 год	
	1.1.5.Оформление протокола приема заявок, анализ	…. 2004 год	

	предложений участников конкурса		
	1.1.6.Проведение конкурса среди инвесторов, оформление протокола	…. 2004 год	Комиссия по проведению конкурсов на реконструкцию застроенных территорий
	1.1.7. Заключение инвестиционного договора с победителем конкурса	…. 2004 год	
	1.1.8. Опубликование и размещение на сайте администрации города информации об итогах конкурса	…. 2004 год	
1.2.Утверждение перечня первоочередных территорий, подлежащих реконструкции, подготовка и осуществление мероприятий по проведению конкурсов			
1.2.1. Подготовка и обеспечение утверждения перечня		…. 2004 год	
1.2.2. Квартал в границах …..	Действия аналогичные позициям 1.1.1 – 1.1.8	…. 2004 год	
1.2.3. Квартал в границах…	Действия аналогичные позициям 1.1.1 – 1.1.8	…. 2004 год	
1.2.4. Иные кварталы перечня	Действия аналогичные позициям 1.1.1 – 1.1.8	Согласно уточненному плану	

УТВЕРЖДАЮ,
Заместитель мэра Нижнего Новгорода

2.2. План работ администрации Нижнего Новгорода
по подготовке документов к проведению эксперимента применительно к первоочередному кварталу реконструкции в границах ул…….(реализация плана, утвержденного распоряжением мэра Нижнего Новгорода № … от ….)

Наименование работ	**Сроки исполнения, месяцы, недели … 2004 г.**	**Исполнители**
1. Подготовка пакета документов, необходимых для проведения конкурса среди инвесторов		
1. Проект распоряжения мэра Нижнего Новгорода «О проведении экспериментального конкурса на реконструкцию территории в границах ….		
2. Проект извещения о проведении экспериментального конкурса на реконструкцию территории квартала		
3. Проекты документов и материалов, предоставляемых заявителям, претендентам на участие в конкурсе:		
3.1. Условия проведения конкурса		
3.2. Заявка на участие в конкурсе		
3.3. Базовые показатели проекта реконструкции, используемые в качестве критериев оценки и выбора предоставляемых инвесторами, застройщиками предложений, в т.ч.:		
- данные и сведения, характеризующие расселение и права		
- данные и сведения о возможностях использования и развития инженерно-технической инфраструктуры для реконструкции		
3.4. Проект Инвестиционного договора между		

администрацией Нижнего Новгорода и инвестором (застройщиком) с приложениями:																						
3.4.1. Схема границ территории, подлежащей реконструкции																						
3.4.2. Проект протокола конкурсной комиссии или проект Распоряжения Мэра Нижнего Новгорода (в случае, если на конкурс была предоставлена только одна заявка)																						
3.4.3. Проект календарного плана (графика выполнения работ, внесения платежей)																						
2. Согласование с соответствующими службами пакета документов для проведения конкурса																						
3. Подписание распоряжения мэра города о проведении конкурса																						
4. Опубликование распоряжения мэра города и информации о проведении конкурса. Размещение на сайте администрации информации о предстоящем конкурсе																						
5. Принятие и регистрация заявок от инвесторов на участие в конкурсе																						
6. Проведение конкурса среди инвесторов. Оформление протокола																						
7. Заключение инвестиционного соглашения с победителем конкурса																						
8. Оповещение о состоявшемся решении																						

3. Проекты документов применительно к первоочередному кварталу в границах ул……

ПЕРЕЧЕНЬ ПАКЕТА ДОКУМЕНТОВ:

1. Проект Распоряжения мэра Нижнего Новгорода «О проведении конкурса инвесторов, застройщиков по предоставлению права реконструкции застроенной территории в границах улиц ….»

2. Проект извещения о проведении экспериментального конкурса на реконструкцию территории квартала

3. Проекты документов и материалов, предоставляемых заявителям, претендентам на участие в конкурсе:

3.1. Условия проведения конкурса

3.2. Заявка на участие в конкурсе

3.3. Базовые показатели проекта реконструкции, используемые в качестве критериев оценки и выбора предоставляемых инвесторами, застройщиками предложений

3.4. Проект Инвестиционного договора между администрацией Нижнего Новгорода и инвестором (застройщиком) с приложениями:

3.4.1. Схема границ территории, подлежащей реконструкции

3.4.2. Проект протокола конкурсной комиссии и проект Распоряжения Мэра Нижнего Новгорода (в случае, если на конкурс была предоставлена только одна заявка)

3.4.3. Проект календарного плана (графика выполнения работ, внесения платежей)

Проект

О проведении
экспериментального конкурса на
реконструкцию территории
квартала по ….

В соответствии с Уставом муниципального образования Нижнего Новгорода, в рамках разработки инвестиционной политики города по формированию земельных участков с целью вовлечения их в оборот и повышения эффективности использования городских земель:

1. Объявить экспериментальный конкурс на реконструкцию территории квартала по ….

2. Утвердить комплект исходных данных для проведения конкурса согласно приложению.

3. Извещение о проведении конкурса опубликовать в газете «….» (ответственный - …..) и разместить на сайте администрации города ….. (ответственный - ……).

4. Контроль за выполнением настоящего распоряжения возложить на заместителя Мэра города …..

Мэр города

3.3. Базовые показатели проекта реконструкции, используемые в качестве критериев оценки и выбора предоставляемых инвесторами, застройщиками предложений

Показатели	Ориентировочные значения, предлагаемые администрацией города	Ориентировочные значения, предлагаемые участником конкурса
1. Примерная модель использования территории квартала реконструкции		
площадь участка, кв.м		
процент застройки, %		
предельная этажность зданий		
общая площадь зданий с учетом подземных этажей, кв.м		
Примерное распределение площадей:	На усмотрение участников конкурса в соответствии с градостроительными регламентами для соответствующей территориальной зоны согласно «Правилам землепользования и застройки в городе …..»	
- квартиры, кв.м		
- офисные помещения, магазины и проч. , кв.м		
- подз. гаражи, , кв.м		
2. Выплаты, предоставляемые инвестором за право реконструкции (за стоимость земельного участка или права его аренды) после освобождения квартала от прав третьих лиц (после переселения граждан), тыс. руб. (Данный вид выплат устанавливается на дату подписания договора «О реконструкции», корректируется с учетом инфляции и осуществляется поэтапно на основании согласованного графика платежей.).		Участник конкурса может предложить свое значение данного показателя, в том числе и выше значения, предложенного администрацией города. Конкурсная комиссия вправе не рассматривать предложения, содержащие значения ниже предложенного администрацией города.
3. Ориентировочные предложения по размерам и срокам выплат за право реконструкции (сроки определяются со дня подписания инвестиционного договора), % от суммы, определенной пунктом 2.	Один из вариантов (выбор варианта производится на основании конкретных расчетов) 9-й месяц – 10%, 18-й месяц – 40%, 24-й месяц – 50%	Участник конкурса может предлагать иную последовательность и объемы выплат во времени

Проект
(текст договора уточняется с победителем конкурса)

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ДОГОВОР[2] № ___

«___» _____ 200_ г.

Администрация Нижнего Новгорода в лице заместителя Мэра Нижнего Новгорода……, действующего на основании доверенности от ……, именуемая в дальнейшем «Администрация», с одной стороны, и, _____ в лице _____, действующего на основании Устава, именуемое в дальнейшем «Инвестор», с другой стороны, совместно именуемые в дальнейшем - «Стороны», заключили настоящий договор о нижеследующем:

1. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА

1.1. Предметом договора является деятельность по реконструкции застроенной территории в _____ районе Нижнего Новгорода, обозначенной на прилагаемой к настоящему договору схеме (приложение 1 к настоящему договору).

1.2. Основанием для заключения настоящего договора является:

Вариант 1.

1.2.1. Протокол конкурсной комиссии от «____»_____200_г. №____ (приложение 2 к настоящему договору), созданной в соответствии с распоряжением Мэра города от «____»_____200_г. № «_____ _____».

Вариант 2.

1.2.1. Распоряжение Мэра города от «____»_____200_г. №____ (приложение … к настоящему договору. (Указанное распоряжение принято в связи с непоступлением в установленный срок заявок на реконструкцию со стороны иных лиц после публикации соответствующего информационного сообщения в газете «…..» № …, от …. 200_г.).

1.3. На момент заключения настоящего договора подлежащая реконструкции территория не свободна от прав третьих лиц и подлежит освобождению (путем переселения граждан и предоставления площадей иным правообладателям) в порядке, установленном законодательством, от жильцов жилых домов по ул._____ № _____ в количестве _____ семей, _____ человек;

обладателей прав на земельные участки, здания, строения, сооружения, помещения, инженерные сети _____ _____ _____

(указываются наименования обладателей прав, занимаемая площадь, вид права, правовые основания).

[2] Форма данного договора является примерной. Текст договора составляется с использованием данной формы путем внесения в нее дополнений и изменений после принятия решения о предоставлении инвестору права на выполнение работ по реконструкции соответствующего квартала.

1.4. Деятельность Инвестора осуществляется за счет его собственных или привлеченных средств в соответствии с обязательствами и сроками, определенными настоящим договором.

1.5. Деятельность Администрации осуществляется в соответствии с обязательствами и сроками, определенными настоящим договором.

2. ОБЯЗАННОСТИ СТОРОН

2.1. Инвестор обязуется в соответствии с календарным планом (приложение 4 к настоящему договору):

2.1.1. Осуществить финансирование работ по обеспечению территории, указанной в пункте 1.1 настоящего договора актуальной градостроительной документацией, включая оплату сбора исходных данных, разработки, согласования и экспертиз указанной документации.

2.1.2. Участвовать совместно с Администрацией в согласовании и утверждении итоговых документов, включая участие в обсуждении градостроительной документации с населением.

2.1.3. Заключить с обладателями прав на недвижимость, расположенную в пределах реконструируемой территории, договоры. В соответствии с данными договорами осуществить освобождение территории от прав третьих лиц, перечисленных в п…. настоящего договора, посредством выкупа прав на земельные участки, переселения жильцов, перебазирования (выноса) объектов недвижимости, иных действий при обеспечении прав и законных интересов указанных лиц в установленном законодательством порядке.

2.1.4. Выполнить в соответствии с техническими условиями работы по строительству, модернизации сетей и объектов внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры с учетом эффективного развития реконструируемой территории в соответствии утвержденной градостроительной документацией.

2.1.5. Произвести снос объектов в случаях, определенных утвержденной градостроительной документацией.

2.1.6. Выполнить финансирование работ по формированию земельных участков, расположенных в пределах реконструируемой территории, в соответствии с утвержденной градостроительной документацией .

2.1.7. Обеспечить проведение государственного кадастрового учета сформированных земельных участков. На основании постановления Мэра Нижнего Новгорода о предоставлении для строительства сформированных земельных участков заключить в установленном порядке с Администрацией Нижнего Новгорода договоры аренды или договоры купли-продажи земельных участков. Обеспечить проведение государственной регистрации прав Инвестора на сформированные земельные участки.

2.1.8. В установленном порядке обеспечить разработку, согласование, проведение экспертизы и утверждение проектной документации, получить разрешение на строительство, осуществить строительство, реконструкцию, обеспечить в установленном порядке приемку построенных, реконструированных объектов, их государственный технический учет и государственную регистрацию прав собственности Инвестора на эти объекты.

2.1.9. Оплатить предоставленное Администрацией право реконструкции на общую сумму _____ рублей в сроки и объемах, установленные календарным планом приложения 4.

2.1.10. Обеспечить уполномоченным органам Администрации и органам государственного контроля и надзора свободный доступ на территорию реконструкции для проверки в установленном порядке соблюдения условий договора и качества производимых строительных работ.

2.1.11. Своевременно и полностью исполнять обязанности, установленные настоящим договором и приложениями к нему.

2.1.12. Извещать уполномоченные органы Администрации о всякой аварии или ином событии, нанесшем (или грозящем нанести) ущерб земельным участкам и находящимся на них объектам, а также близлежащим объектам недвижимости, в течение суток с момента наступления такого события; своевременно принимать все возможные меры по предотвращению угрозы и дальнейшего разрушения или повреждения земельных участков и расположенных на них объектов.

2.1.13. Не переуступать свои обязанности по настоящему договору другим лицам ранее дня, когда Инвестором будут завершены следующие действия:

заключены индивидуальные договоры с обладателями прав на объекты недвижимости, которых, согласно утвержденной градостроительной документации, предложено переселить или перебазировать;

завершены работы по строительству, модернизации внеплощадочных сетей инженерно-технического обеспечения;

сформированы земельные участки, расположенные в границах реконструируемой территории;

произведена государственная регистрация прав Инвестора на сформированные земельные участки.

2.1.17. Не использовать освобожденные от прав третьих лиц помещения в коммерческих целях до момента, когда после выполненной реконструкции, будет произведена в установленном порядке приемка соответствующего объекта, государственный технический учет и государственная регистрация на него прав собственности Инвестора.

2.1.18. Оформить совместно с Администрацией акт о выполнении условий настоящего договора и прекращении его действия.

2.2. Администрация обязуется за счет средств, предоставляемых Инвестором, в сроки, установленные календарным планом работ согласно приложению 4 к настоящему договору:

2.2.1. Выполнить работы по сбору исходных данных для формирования земельных участков, включая обеспечение разработки градостроительной документации о застройке территории, указанной в пункте 1.1 настоящего договора.

2.2.2. Подготовить градостроительное задание на разработку градостроительной документации о застройке территории.

2.2.3. Подготовить распоряжение Мэра Нижнего Новгорода о разработке градостроительной документации о застройке территории.

2.2.4. По согласованию с Инвестором привлечь к разработке градостроительной документации и работам по формированию земельных участков юридических/физических лиц, имеющих соответствующие лицензии, а также организации, ответственные за содержание и развитие сетей инженерно-технического обеспечения.

2.2.5. Организовать разработку, согласование, проведение экспертиз, общественное обсуждение и утверждение градостроительной документации о застройке территории, указанной в пункте 1.1 настоящего договора.

2.2.7. Обеспечить предоставление соответствующими организациями технических условий подключения проектируемых объектов к сетям инженерно-технического обеспечения.

2.2.8. На основании утвержденной градостроительной документации о застройке территории, указанной в пункте 1.1 настоящего договора, подготовить градостроительные требования к использованию земельного участка, обеспечить изготовление кадастровых карт (планов) сформированных земельных участков, установление на местности границ земельных участков, границ действия ограничений и сервитутов.

2.2.9. Способствовать Инвестору в заключении договоров с обладателями прав на недвижимость, расположенную в границах реконструируемой территории, , в осуществлении действий по освобождению территории от прав третьих лиц, перечисленных в п.1.3.1 настоящего договора, при обеспечении прав и законных интересов указанных лиц в установленном законодательством порядке, в разрешении споров в части установления сервитутов, границ земельных участков, иных вопросов, связанных с реализацией строительных намерений Инвестора.

2.2.10. Оказывать содействие выводу пользователей, арендаторов (по истечении срока аренды) из помещений, объектов, находящихся в собственности муниципального образования, а также обеспечивать освобождение незаконно занимаемых помещений, зданий, строений и земельных участков.

2.2.11. Подготовить постановление Мэра города о предоставлении Инвестору освобожденных от прав третьих лиц и сформированных в соответствии с утвержденной градостроительной документацией земельных участков в аренду или в собственность.

2.2.12. Организовать выполнение (обновление) топосъемки земельных участков для подготовки проектной документации. Способствовать Инвестору (или его правоприемникам по настоящему договору – в случае переуступки прав и обязательств Инвестора) в подготовке проектной документации для реконструкции, строительства объектов в пределах границ сформированных земельных участков, в проведении согласования, государственной экспертизы проектной документации и получении разрешений на строительство.

2.2.13. Обеспечить в установленном порядке приемку построенных, реконструированных объектов.

2.2.14. В случаях невыполнения Администрацией ее обязательств, возместить Девелоперу понесенные убытки.

2.2.15. В пределах реконструируемой территории на протяжении периода действия настоящего договора не продавать, не сдавать в аренду и не предоставлять в пользование третьим лицам принадлежащие Администрации земельные участки и иные объекты недвижимости.

2.2.16. Не изменять условия договоров найма жилых помещений и не производить дополнительную регистрацию граждан по месту жительства на реконструируемой территории, кроме случаев, установленных законодательством.

2.2.17. Оформить совместно с Инвестором акт о выполнении условий настоящего договора и прекращении его действия.

3. ПРАВА СТОРОН

3.1. Инвестор имеет право:

3.1.1. Переуступить полностью или частично свои обязанности и права по настоящему договору другому лицу, но не ранее дня, когда Инвестором будут выполнены следующие действия:

будет утверждена подготовленная за счет средств Девелопера градостроительная документация;

заключены договоры со всеми обладателями прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, расположенные в пределах реконструируемой территории, которых в соответствии с утвержденной градостроительной документации необходимо переселить или перебазировать;

завершены работы по строительству/модернизации внеплощадочных объектов и сетей инженерно-технического обеспечения, необходимых для подключения объектов, планируемых к реконструкции и новому строительству;

проведен государственный кадастровый учет освобожденных от прав третьих лиц и сформированных в соответствии с утвержденной градостроительной документацией земельных участков и проведена государственная регистрация прав Инвестора на эти участки.

Указанное право может быть реализовано при условии, что другое лицо принимает на себя обязательства по настоящему договору без увеличения сроков его реализации (если иное не будет установлено дополнительным соглашением между этим лицом и Администрацией).

3.1.2. Расторгнуть настоящий договор в случае невыполнения Администрацией обязательств и требовать возмещения убытков, связанных с невыполнением обязательств Администрации.

3.1.3. Совместно с Администрацией принять решение о расторжении настоящего договора в случае, когда обстоятельства непреодолимой силы длятся более шести месяцев.

3.1.4. Приобрести у Администрации права собственности или аренды (по выбору Инвестора) на освобожденные от прав третьих лиц и сформированные земельные участки.

3.1.5. Распорядиться принадлежащими ему правами на земельные участки, построенными, реконструированными объектами путем их продажи, сдачи в аренду (переуступки прав аренды) иным лицам.

3.2. Администрация имеет право:

3.2.1. Расторгнуть настоящий договор в случае невыполнения Инвестором его обязательств, предупредив Инвестора письменно, за один месяц до расторжения договора, и передать права реализации настоящего договора третьему лицу (другому Инвестору).

4.ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ПЛАТЕЖИ И РАСЧЕТЫ

4.1. Размеры суммарных выплат в пользу Администрации со стороны Инвестора за право реконструкции определены в соответствии с инвестиционным планом, являющимся неотъемлемой частью настоящего договора (Приложение №_____) и составляют _____ .

Размеры платежей определены на дату подписания настоящего договора и подлежат уточнению на даты расчетов (установленные в приложении…) с учетом уровня инфляции.

4.2. Стоимость и сроки оплаты работ, осуществляемых привлеченными специалистами сторонних организаций для выполнения градостроительных, землеустроительных, проектных и иных работ по формированию, а также специалистов организаций, ответственных за содержание и развитие сетей инженерно-технического обеспечения, устанавливаются договорами, заключаемыми между Администрацией и

указанными специалистами в пределах утвержденной сметы затрат на проведение работ, осуществляемых привлеченными специалистами (приложение … к настоящему договору).

4.3. Затраты, понесенные Управлением архитектуры и градостроительства, определяются на основании счетов, которые должны быть оплачены Инвестором в срок не позднее 15 банковских дней с момента представления указанных счетов.

4.4. Затраты по освобождению реконструируемой территории от прав третьих лиц устанавливаются договорами, заключаемыми между Девелопером и указанными лицами.

5. ДЕЙСТВИЕ ДОГОВОРА. ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ДОГОВОР

5.1. Настоящий договор вступает в силу со дня подписания и действует до момента:

исполнения Сторонами обязательств, завершения расчетов и оформления имущественных отношений, предусмотренных настоящим договором;

прекращения договора по соглашению Сторон;

прекращения договора по требованию одной из Сторон на основании решения суда.

5.2. Изменение положений настоящего договора (включая все приложения к договору, предусмотренные разделом … настоящего договора), продление сроков его действия осуществляется путем подписания Сторонами соответствующих дополнительных соглашений, прилагаемых к настоящему договору и являющихся его неотъемлемой частью.

5.3. Изменения договора, оформленные дополнительными соглашениями, могут относиться к:

- составу работ, объему и характеру отдельных видов работ,
- срокам выполнения работ,
- стоимости работ,
- иным положениям и условиям выполнения настоящего договора.

5.4. Если в период действия договора выявится нецелесообразность его дальнейшей реализации, Стороны обязаны в 5-дневный срок известить друг друга об их приостановлении и в 15-дневный срок рассмотреть вопрос о прекращении договорных отношений или о направлениях и условиях продолжения работ.

6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

6.1.Споры, возникающие при исполнении настоящего договора, рассматриваются в соответствии с действующим законодательством.

6.2. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения условий Договора виновная Сторона обязана возместить причиненные убытки, включая упущенную выгоду, в соответствии с действующим законодательством.

6.3. Стороны будут прилагать все усилия к тому, чтобы решать возникающие разногласия и споры, связанные с исполнением настоящего договора, посредством переговоров. В случае, если разногласия и споры не могут быть разрешены Сторонами в течение одного месяца посредством двусторонних переговоров, каждая из Сторон имеет право обратиться в арбитражный суд, в том числе по определению размера возмещения убытков, связанных с невыполнением обязательств Сторонами.

7. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА НЕПРЕОДОЛИМОЙ СИЛЫ.

7.1. Наступление обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажор) - стихийные бедствия, эпидемия, наводнение, иные события, не подлежащие разумному контролю Сторон, освобождают их от ответственности за невыполнение или несвоевременное выполнение обязательств по настоящему договору.

В случае, если Сторона, выполнению обязательств которой препятствуют форс-мажор, не известит другую Сторону о наступлении таких обстоятельств в 10-дневный срок, такая Сторона теряет право ссылаться на указанные обстоятельства как форс-мажорные.

7.2. Если обстоятельства непреодолимой силы длятся более шести месяцев, Девелопер вправе отказаться от продолжения выполнения обязательств по настоящему договору без уплаты штрафов и/или неустоек, приняв все возможные меры по проведению взаимных расчетов и уменьшению ущерба, который может быть понесен Администрацией.

7.3. Обязанность доказывать обстоятельства непреодолимой силы лежит на Стороне, не выполнившей свои обязательства.

8. ПРОЧИЕ УСЛОВИЯ

8.1. Конфиденциальность информации о настоящем договоре определяется в соответствии с требованиями законодательства.

8.2. Одновременно с подписанием настоящего договора Стороны назначают своих уполномоченных представителей по его выполнению.

8.3. Обо всех изменениях в платежных и почтовых реквизитах Стороны обязаны немедленно извещать друг друга. Действия, совершенные по старым адресам и счетам, совершенные до получения уведомлений об их изменении, засчитываются в исполнение обязательств.

8.4. Настоящий договор составлен в двух экземплярах, имеющих равную юридическую силу, один из которых остается у Администрации, а второй передается Девелоперу.

9. СПИСОК ПРИЛОЖЕНИЙ

9.1. Неотъемлемой частью настоящего договора являются следующие приложения:

9.1.1. Приложение 1. Схема границ территории, подлежащей реконструкции на 1 л.

9.1.2. Приложение 2.

Вариант 1. Протокол конкурсной комиссии от «____»_____200_г. №____, созданной в соответствии с распоряжением Мэра города от «____»_____200_г. № «_____
_____» на 3 л.

Вариант 2. Распоряжение Мэра города от «____»_____200_г. №____.

9.1.3 Приложение 3. Смета затрат на проведение работ, осуществляемых специалистами, привлекаемыми Администрацией, на 1 л.

9.1.4. Приложение 4. Календарный план (график выполнения работ, внесения платежей) и базовые показатели проекта реконструкции на 3 л.

9.1.5. Приложение 5. Договоры Инвестора с обладателями прав прав на земельные участки, здания, строения, сооружения, помещения, инженерные сети по освобождению реконструируемой территории от прав третьих лиц.

9.1.6. Приложение 6. Акт об исполнении Сторонами договорных обязательств, завершении расчетов на 1 л.

10. ЮРИДИЧЕСКИЕ АДРЕСА, РЕКВИЗИТЫ, ПОДПИСИ СТОРОН

Администрация:	Застройщик (инвестор)
Администрация города Нижнего Новгорода	

Подписи Сторон:

Администрация:	Застройщик (инвестор)
Заместитель Мэра города, директор департамента …	_____ _____ «____»
«____» _____ 200_ г.	_____ 200_ г.

Проект

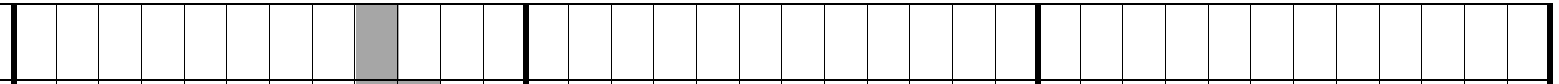
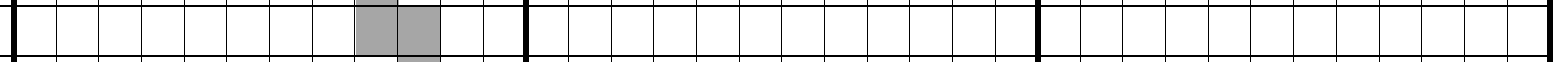
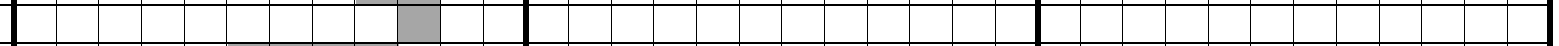
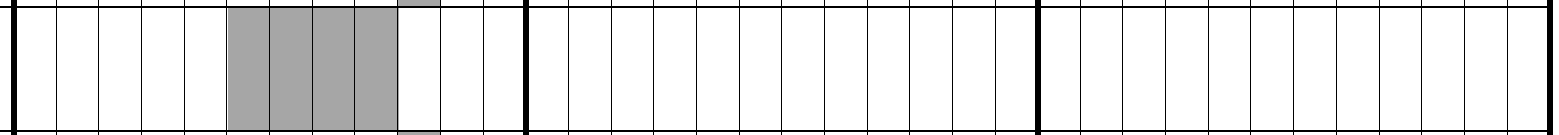
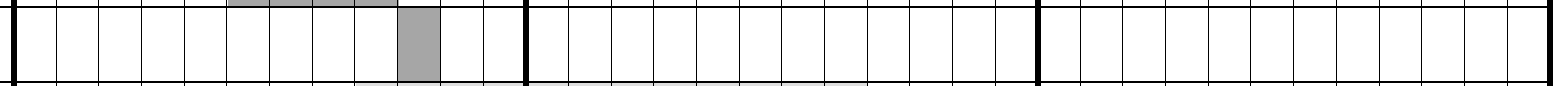
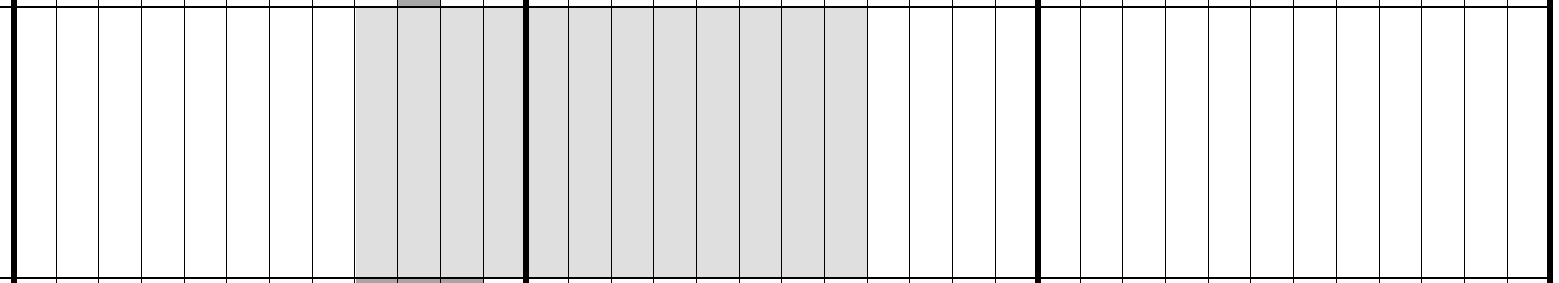
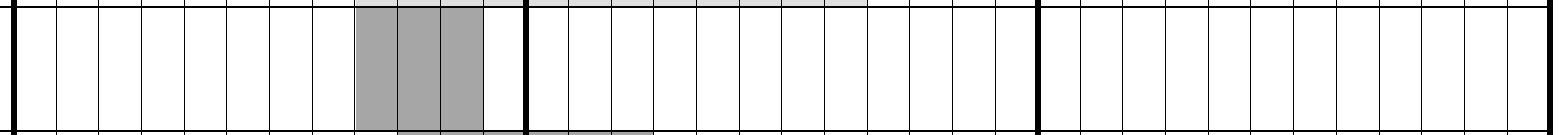
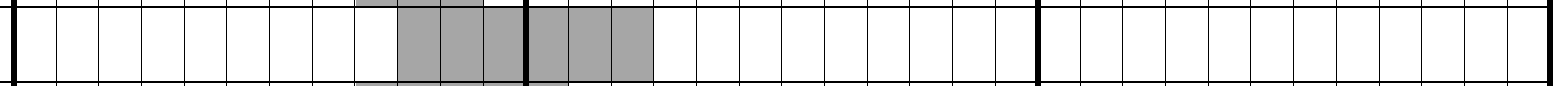
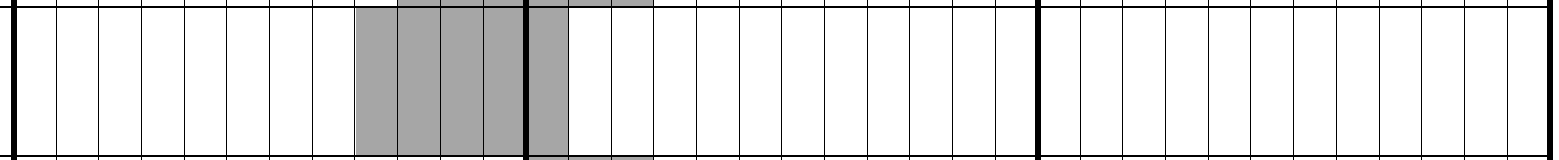
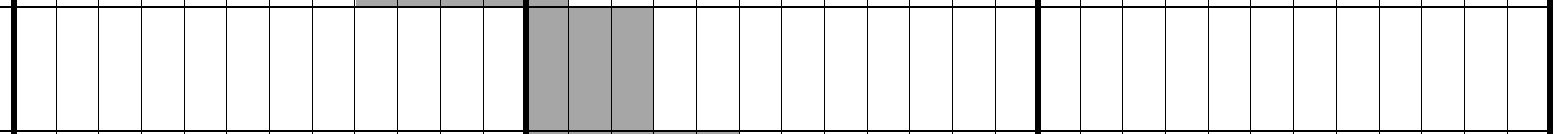
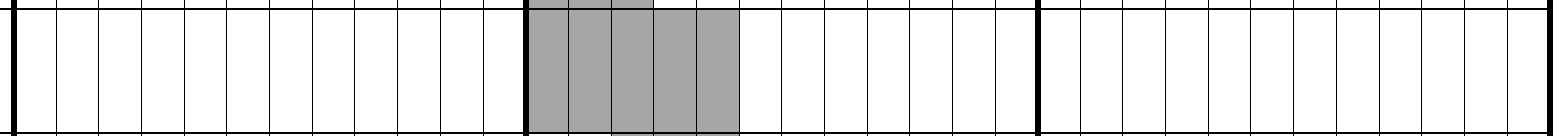
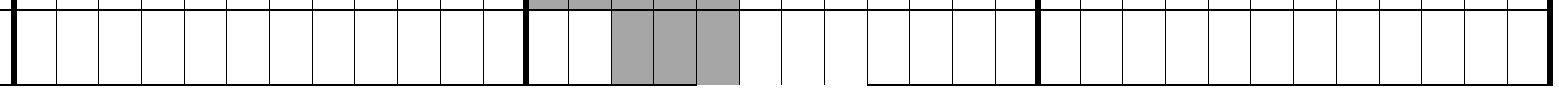
Проект плана:

- составляется администрацией города на стадии подготовки пакета конкурсной документации,

- является примерным и подлежит корректировке на стадии подписания инвестиционного договора с победителем конкурса

3.2.3. Проект календарного плана (графика выполнения работ, внесения платежей)

Этапы, действия	Годы, месяцы																																			
	1-й год												2-й год												3-й год											
1. ГРАФИК ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ																																				
Первый этап: подготовка и проведение конкурса, переговоров с целью выбора наилучших градостроительных предложений и инвестора, предоставление ему права на разработку градостроительной документации – проекта застройки реконструируемой территории																																				
Второй этап: подготовка выбранным инвестором градостроительной документации - проекта застройки реконструируемой территории, согласование, обсуждение, проведение государственной экспертизы и утверждение проекта застройки; подготовка и согласование уточненного бизнес-плана, заключение инвестиционного договора																																				
Принятие главой администрации города … распоряжения о предоставлении выбранному инвестору права на разработку градостроительной документации – проекта застройки запланированной к реконструкции территории, а также на подготовку уточненного (в соответствии с утвержденной градостроительной документацией) бизнес-плана																																				
Подготовка администрацией и передача инвестору задания на разработку градостроительной документации																																				
Подготовка инвестором проекта застройки реконструируемой территории																																				
Представление проекта застройки на согласование																																				
Согласование и проведение государственной экспертизы проекта застройки в установленном порядке																																				
Общественное обсуждение проекта застройки																																				

Принятие главой администрации города постановления об утверждении градостроительной документации – проекта застройки	
Подготовка уточненного бизнес-плана в составе инвестиционного договора	
Заключение инвестиционного договора	
Подготовка проектной документации на строительство, реконструкцию объектов и сетей внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры, объектов в пределах формируемых земельных участков	
Внесение необходимых изменений в подготовленную проектную документацию после утверждения градостроительной документации	
Третий этап: выполнение условий инвестиционного договора - освобождение земельных участков и иных объектов недвижимости от прав третьих лиц (переселение граждан из ветхого фонда, предоставление помещений иным лицам), модернизация внеплощадочных сетей инженерно-технического обеспечения, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав инвестора на сформированные земельные участки и иные объекты недвижимости	
заключение индивидуальных договоров между инвестором и правообладателями недвижимости о предоставлении им иных земельных участков и помещений взамен освобождаемых в пользу инвестора	
выполнение условий указанных договоров – освобождение реконструируемой территории от прав третьих лиц	
подготовка в соответствии с утвержденной градостроительной документацией проектной документации на строительство, реконструкцию объектов и сетей внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры, объектов в пределах сформированных земельных участков	
согласование и проведение государственной экспертизы проектной документации, получение разрешений на снос, реконструкцию, новое строительство применительно к отдельным объектам	
проведение работ по реконструкции, модернизации, строительству объектов и сетей внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры; обеспечение действий комиссии по приемке указанных объектов	
государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав инвестора на сформированные и освобожденные от прав третьих	

лиц земельные участки и иные объекты недвижимости	
В случае, когда инвестором предложен и администрацией города … согласован первый вариант организационной схемы (см. п… настоящего порядка), инвестор после регистрация прав на сформированные им земельные участки и иные объекты недвижимости продает их (переуступает права аренды) другим инвесторам, застройщикам для продолжения и завершения реконструкции на подготовленной для этого территории.	
В случае, указанном выше, и в соответствии с условиями инвестиционного договора инвестор рассчитывается с администрацией города после чего подписывается акт о выполнении инвестиционного договора и прекращении его действия	
Четвертый этап: осуществление реконструкции	
Получения разрешения на снос, реконструкцию, новое строительство для отдельных объектов	
Работы по сносу, реконструкции, новому строительству	
Приемка объектов в эксплуатацию, их государственный технический учет и регистрация прав собственности инвестора, застройщика на эти объекты	
Инвестор, застройщик реализует свои права путем продажи или сдачи в аренду земельных участков, построенных, реконструированных объектов	
Расчеты с администрацией города после чего подписывается акт о завершении действия инвестиционного договора	
2. ГРАФИК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ВЫПЛАТ ГОРОДУ Сумма выплат согласно выбранному варианту – **…** тыс. рублей (указывается значение на момент подписания инвестиционного договора, которое корректируется с учетом инфляции)	
Распределение выплат за право реконструкции - вариант	
Первая выплата – 10%	
Вторая выплата – 40%	
Третья и окончательная выплата – 50%	

5.4.6. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.2 – «Вопросы (2) организации процедур участия граждан в принятии градостроительных решений»

5.4.6.1. Таблица сопоставления двух подходов к согласованию интересов между администрацией, частными застройщиками и жителями в процессе строительства, реконструкции на застроенных территориях

Вопросы	**Ответы на поставленные вопросы на основании двух подходов**	
	1-й подход: ситуация при отсутствии правового зонирования	**2-й подход: ситуация, когда имеется правовое зонирование**
Вопросы, на которые даются одинаковые ответы, независимо от практикуемых подходов		
Каковы признаки сформированного в юридическом отношении земельного участка, т.е. участка, подготовленного для передачи в оборот (в данном случае — для передачи частному застройщику для строительства)?	1. Установленные границы (соотнесенные с границами соседних земельных участков), а также: минимальные отступы возможных построек от границ участка («пятно застройки»), границы действия сервитутов (при необходимости). 2. Градостроительные регламенты, включающие: виды разрешенного использования недвижимости в пределах участка, а также предельные параметры разрешенного строительства (например, предельная этажность)	
Почему для всех заинтересованных лиц (администрации, застройщиков, жителей) должно быть важно, чтобы застройщику предоставлялись сформированные в юридическом отношении земельные участки?	Передача застройщикам сформированных в юридическом отношении земельных участков означает, что: — до такой передачи состоялось согласование интересов трех сторон, поэтому предотвращена сама возможность возникновения конфликтов на последующей стадии строительства и для всех сторон сведены к минимуму риски, связанные с этим строительством; — даже при наличии индивидуальных претензий в процессе строительства (например, со стороны отдельных граждан), в том числе тех, которые будут предъявлены в суд, не будет формально-юридических оснований для удовлетворения исков, поскольку на стадии формирования участка будут соблюдены все требования градостроительных регламентов, а также строительных норм и правил (в том числе в части разрывов между зданиями и проч.)	
Вопросы, на которые даются разные ответы применительно к разным подходам		
Предъявляются ли публично и заблаговременно (до начала проектирования и строительства) градостроительные регламенты разрешенного использования недвижимости для различных зон города?	Нет, не предъявляются. Причина: отсутствие утвержденного нормативного акта правового зонирования — Правил землепользования и застройки. Следствия: — ни одна из заинтересованных сторон (ни администрация, ни инвесторы-застройщики, ни жители) не имеют юридически значимой информации относительно того, что можно и чего нельзя делать на соответствующих территориях города; — по причине отсутствия указанной юридически значимой информации всегда сохраняется высокая	Предъявляются в форме утвержденного и опубликованного для всеобщего сведения нормативного акта правового зонирования — Правил землепользования и застройки. Следствия: — каждая из заинтересованных сторон (и администрация, и инвесторы-застройщики, и жители) имеют юридически значимую информацию относительно того, что можно и чего нельзя делать на соответствующих территориях города; — при наличии указанной юридически значимой информации снимается правовая неопределенность,

	степень неопределенности, потенциальной конфликтности интересов (возможность неожиданного появления «нежелательных объектов») и рисков для инвесторов-застройщиков; — в силу высокой степени неопределенности, потенциальной конфликтности интересов и рисков не растет желаемыми темпами инвестиционная активность в сфере строительства	снижается уровень потенциальной конфликтности интересов («нежелательные объекты» уже не могут появиться неожиданно), уменьшаются риски для инвесторов-застройщиков; повышается уровень компетентного участия граждан в принятии решений; — в силу того, что имеется высокая степень правовой определенности, резко снижен уровень потенциальной конфликтности интересов и рисков, начинает расти инвестиционная активность в сфере строительства
Какие установки применяются при одном и другом подходах?	При данном подходе нет установки на то, чтобы: — земельные участки как юридически подготовленные для оборота объекты недвижимости формировались бы до начала разработки проектной документации или до начала строительства; — на сформированные участки застройщикам предоставлялись бы (по их желанию) долгосрочные права владения земельными участками (в форме собственности или долгосрочной аренды). Действует другая прямо противоположная установка, которая состоит в следующем: — технологические особенности данного подхода не позволяют формировать участки до начала разработки проектной документации или до начала строительства. Эти технологические особенности диктуют другую установку на многоэтапный процесс проектного формирования участков, который завершается только с завершением процесса строительства; — администрации не готовы допустить с самого начала инвестиционно-строительного процесса передачу инвесторам-застройщикам прав собственности или долгосрочной аренды на земельные участки. Причина: администрации опасаются, что они утратят контроль за такими участками, возрастет количество «долгостроев». Администрации больше полагаются на то, что, когда они не предоставляют застройщикам «настоящие права» на землю (в форме собственности или долгосрочной аренды), а дают им квазиправа (в форме «резервирования» или краткосрочной аренды), то можно в случае затруднений с одним застройщиком относительно быстро передавать тот же участок другому застройщику, к которому администрация относится	При данном подходе действует установка на то, чтобы: — земельные участки как юридически подготовленные для оборота объекты недвижимости формировались бы до начала разработки проектной документации или до начала строительства; — на сформированные участки застройщикам (по их желанию) предоставлялись бы долгосрочные права владения земельными участками (в форме собственности или долгосрочной аренды). При данном подходе есть возможность использовать более эффективный (в сравнении с первым подходом) механизм контроля за землепользованием и строительством, включая предотвращение ситуаций с «долгостроем». Компоненты этого механизма следующие. 1. Юридически сформированный земельный участок, предоставленный инвестору-застройщику на правах собственности или долгосрочной аренды до начала разработки проектной документации или до начала строительства, становится (в отличие от ситуации при первом подходе) «ликвидным товаром». Это означает следующее: — под залог земельного участка можно получить ипотечный кредит на строительство (чего нельзя сделать при первом подходе); — при возникновении финансовых затруднений у одного застройщика на смену ему придет другой застройщик и завершит строительство. При этом земельный участок будет продан другому застройщику или ему будут переуступлены права долгосрочной аренды (чего нельзя сделать при первом подходе).

	более благосклонно или который готов выполнить «повышенные обязательства» перед администрацией	И в том и в другом случаях вероятность «долгостроя» в сравнении с первым подходом существенно снижается. Процесс строительства протекает более активно и более быстрыми темпами. 2. На нормативный срок строительства может снижаться размер налога или арендной платы и соответственно повышаться — при превышении нормативного срока строительства. Создается ситуация, когда застройщику экономически выгодно строить быстро и, соответственно, невыгодно строить медленно. Опять-таки снижается вероятность «долгостроя»
Когда начинается и завершается процесс установления границ земельного участка? Или когда начинается и завершается процесс формирования земельного участка как объекта недвижимости, подготовленного для передачи в оборот? Как осуществляется этот процесс?	Процесс формирования земельного участка как объекта недвижимости начинается с момента подачи заявки инвестором-застройщиком и завершается с окончанием процесса строительства, когда земельный участок окончательно «закрепляется» за собственником построенного объекта. Этапы процесса: 1) предварительное согласование места размещения объекта строительства (подготовка и утверждение акта выбора земельного участка). Границы земельного участка, а также место размещения будущего объекта строительства в пределах участка («пятно застройки») определяются предварительно и подлежат дальнейшему уточнению на последующей стадии подготовки проектной документации. Процедура предварительного согласования места размещения объекта строительства не предусматривает разработки градостроительной документации — проекта планировки или проекта межевания применительно ко всему кварталу (с установлением и согласованием смежно расположенных границ земельных участков). Предварительно выбранный земельный участок с приближенными границами «резервируется» за застройщиком в форме «договора резервирования» или договора краткосрочной аренды земельного участка на период разработки проектной документации (чаще всего до 1 года). Такие договоры не регистрируются. На этом этапе застройщику фактически предоставляются мнимые права под обещание администрации предоставить на последующих этапах иные права на землю после выполнения застройщиком ряда обязательств; 2) подготовка, согласование, проведение экспертизы проектной документации, ее утверждение,	Процесс формирования земельного участка как объекта недвижимости начинается с момента подачи заявки инвестором-застройщиком (или с момента, когда администрация сама инициирует процесс формирования земельных участков и последующего выставления их на торги) и завершается с утверждением проекта межевания, в составе которого подготовлен план земельного участка с градостроительными регламентами разрешенного использования и фиксированными границами (включая границы «пятна застройки» и границы действия сервитутов, если последнее необходимо). Процесс формирования земельного участка завершается не с окончанием строительства, а до начала разработки проектной документации или до начала строительства. Этапы процесса формирования земельного участка: 1) подготовка градостроительной докментации — проекта межевания. В отличие от первого подхода, выделяется не только земельный участок для намеченного строительства, но и иные сопряженные участки (например, в пределах квартала). Смысл такого рода действий состоит в том, что определяются и даются предложения для: — упорядочения землепользования с учетом перспектив развития территории (а не просто фрагментарного выделения участка будущего строительства без соотнесения его границ с границами существующих участков и тех участков, которые могут быть сформированы дополнительно); — юридического закрепления пространственных границ распространения прав в отношении территории тех жителей, интересы которых прямо или косвенно

	предоставление разрешения на строительство. На этой стадии однозначно определяются параметры будущего объекта строительства. Однако границы земельного участка не обязательно устанавливаются окончательно. Это, в частности, происходит потому, что границы предоставляемого участка часто являются границами стройплощадки, где будут происходить строительные работы, т.е. «техническими», но не «юридическими» границами между смежными земельными участками различных правообладателей (об этом см. раздел …). По этой причине даже при наличии проектной документации: а) земельный участок в юридическом отношении продолжает оставаться «недооформленным», б) возникает необходимость на завершающей стадии дооформить земельный участок, т.е. «закрепить» права на участок в некоторых иных границах, которые будут в итоговом виде установлены после окончания строительства. На рассматриваемой стадии застройщику предоставляются права краткосрочной аренды (на период строительства) на «недооформленный» земельный участок; 3) «закрепление» прав на земельный участок под построенным объектом. На этом последнем этапе завершается процесс установления юридических границ земельного участка. Собственник земельного участка может претендовать на приобретение прав долгосрочного владения участком (в форме собственности или долгосрочной аренды). Следствия: — по причине «перманентной несформированности» земельного участка в процессе строительства постоянно возникают конфликты и спорные ситуации; — высоки риски инвесторов-застройщиков, происходит затягивание процесса строительства (возникают остановки строительства в связи с протестами жителей), удорожается строительство; — граждане постоянно пребывают под угрозой ущемления их прав по причине отсутствия публичной информации о возможном строительстве и отсутствия адекватных процедур их участия в принятии соответствующих решений	могут быть затронуты намечаемым строительством. Последнее особенно важно в том смысле, что дает формально-юридические обоснования возможности намечаемого строительства (в рамках соблюдения всех требований и норм, например, необходимых разрывов между строениями допустимой этажности и проч.) для предотвращения конфликтов и согласования разнонаправленных интересов; 2) проведение общественных слушаний до утверждения проекта межевания. В отличие от первого подхода проведение таких слушаний означает решение всех спорных вопросов, так сказать, «на берегу»: не тогда, когда на площадку придет бульдозер и начнутся протесты жителей, а гораздо ранее, до того как инвестор-застройщик начнет вкладывать деньги в проектирование и строительство; 3) на основании утвержденного (исправленного в случае необходимости) проекта межевания оформление прав застройщика на земельный участок (в форме собственности или аренды — по желанию застройщика). При корректном осуществлении описанной выше процедуры уже нет правовых оснований для конфликтов и удовлетворения исков в судебном порядке. Даже если допустить, что такие иски поступят (строительство всегда создает определенные неудобства), то не будет основания для их удовлетворения: все процедуры и нормативы соблюдены и формального ущемления прав нет. После этого застройщик осуществляет проектирование и строительство в строгом соответствии с нормативами и правилами и технологическими требованиями. Следствия: — возможные конфликты разрешаются заблаговременно, «на берегу»; — снижаются риски инвесторов-застройщиков, не происходит затягивания процесса строительства (тем более остановок строительства в связи с протестами жителей); — снижается возможность ущемления прав жителей, которые получают возможность отстаивать свои интересы, участвуя в общественных слушаниях по поводу намечаемого строительства

На каких формальных и содержательных основаниях организуется процесс согласования интересов между администрацией, частными застройщиками и жителями в процессе нового строительства на застроенных территориях? Как организуется этот процесс?	Общие для двух подходов нормы федерального законодательства как формально-юридические основания для организации процесса согласования интересов: 1) «Граждане имеют право … на информацию; участвовать в подготовке решений в области градостроительной деятельности до утверждения градостроительной документации» (ст. 18 Градостроительного кодекса); 2) «Граждане, общественные организации (объединения) и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства» (п. 3, ст. 31 Земельного кодекса)	
	Различные для двух подходов нормы федерального законодательства как формально-юридические основания для организации процесса согласования интересов: 1) из п. 11 ст. 30 Земельного кодекса следует, что данный подход, основанный на предварительном согласовании места размещения объекта применяется, когда в городе нет градостроительной документации о застройке и Правил землепользования и застройки, и что градостроительная документация (например, в форме проектов межевания) в рамках этого подхода не разрабатывается. Поскольку данный подход применяется при отсутствии градостроительной документации, то и нормы Градостроительного кодекса о проектах межевания в данном случае не применяются	Различные для двух подходов нормы федерального законодательства как формально-юридические основания для организации процесса согласования интересов: 1) п. 11 ст. 30 Земельного кодекса содержит следующую норму, которая определяет особенности данного подхода: «Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и Правилами землепользования и застройки (зонированием территорий)…»; 2) п. 7 и 8 ст. 59 Градостроительного кодекса: «Проекты межевания территорий утверждаются органами местного самоуправления и являются основанием для установления границ земельных участков на местности»; «Порядок разработки и утверждения проектов межевания территорий устанавливается органами местного самоуправления»
	Особенности местных нормативных правовых актов об организации процесса согласования интересов: 1) отсутствуют четкие содержательные основания для принятия решений: а) нет нормативного акта правового зонирования и соответственно нет градостроительных регламентов разрешенного использования объектов недвижимости для различных зон города; б) нет градостроительной документации о застройке в форме проектов межевания, а следовательно, и четкой «привязанности» прав жителей (проживающих, например, в многоквартирных домах) к	Особенности местных нормативных правовых актов об организации процесса согласования интересов: 1) имеются четкие содержательные основания для принятия решений, которые принимаются на основе утвержденного нормативного акта правового зонирования (градостроительных регламентов разрешенного использования объектов недвижимости для различных зон города) и подготовленной градостроительной документации — проектов межевания, где четко обозначены пространственные границы «привязанности» прав жителей (проживающих,

	соответствующим земельным участкам, поскольку их границы остаются неустановленными; 2) ввиду отсутствия четких содержательных оснований процедуры принятия решений также лишены четкости. Решения часто принимаются несбалансированно: либо в сторону малооправданных интересов жителей («популистские решения», чреватые остановкой инвестиционно-строительных проектов вместо их необходимой корректировки), либо в сторону неоправданных притязаний застройщиков с ущемлением интересов жителей	например, в многоквартирных домах) к соответствующим земельным участкам с установленными (предлагаемыми) границами; 2) ввиду того, что имеются четкие содержательные основания для принятия решений, возникает возможность более четкой организации процедур их принятия в форме общественных слушаний. Пример описания процедур проведения общественных слушаний см. ниже в тексте настоящего раздела

5.4.6.2. Извлечения из анализа проекта «Положения об участии граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности в городе Нижнем Новгороде»

Текст некоторых норм проекта Положения	Комментарии
Проект	
ПОЛОЖЕНИЕ	
об участии граждан и их объединений в обсуждении	
и принятии решений в области градостроительной деятельности	
в городе Нижнем Новгороде	
1.4. Действие настоящего Положения распространяется на:	
1.4.1. Граждан, достигших 18-ти летнего возраста и постоянно проживающих в городе, а также их инициативных групп и объединений, зарегистрированные в установленном порядке.	Сомнительная норма относительно «постоянно проживающих». Речь должна идти, среди прочего, о защите интересов правообладателей недвижимости, которые не обязательно должны проживать в городе Нижний Новгород.
3.2. Право на обсуждение, внесение предложений и участие в подготовке решений по градостроительству в любой форме, определенной настоящим Положением, предоставляется гражданам, их объединениям и юридическим лицам до утверждения градостроительной и проектной документации.	Неверная норма относительно проектной документации. 1. Градостроительная документация не только должна обсуждаться гражданами, но они имеют право участвовать в принятии решений по поводу этой документации в форме общественных обсуждений. 2. Другое дело проектная документация: - посредством градостроительной документации и правил землепользования и застройки устанавливаются границы земельных участков и предельные параметры строительства на этих участках, а также виды их разрешенного использования; - если проектная документация выполняется в рамках параметров установленных градостроительной документацией и правилами землепользования и застройки (а иначе и быть не может, если мы ведем речь о правовой системе), то у третьих лиц (включая граждан, их объединения) нет формально-юридических оснований вмешиваться в принятие решений применительно к проектной документации. У них просто нет и не должно быть на это прав. Если они обратятся в суд, то суд не удовлетворит их иск по той причине, что проектная документация

	выполняется в соответствии с законом.
3.5. Предложения граждан, их объединений и юридических лиц учитываются согласующими инстанциями и органом архитектуры и градостроительства администрации города при рассмотрении законченных проектов и проведении государственных экспертиз градостроительной и проектной документации, при принятии решения об изменении хозяйственной деятельности на предоставленных земельных участках или объектах недвижимости.	Эта норма не должна формулироваться как императивно-предписывающая: предложений много, они различны и противоречивы, а решение должно быть одно. Кроме этого, нельзя забывать принципиально важное обстоятельство: официальные органы должны принимать решения на основе формализованных документов – нормативов и правил. Если предложения не соответствуют или противоречат этим официальным документам, то «учитывать» такие предложения будет означать нарушение закона, которые могут быть оспорены в суде, например, застройщиками. Нельзя, например, императивно предписывать органам государственной экспертизы во всех случаях учитывать предложения вне зависимости от их содержания, полагаясь только на факт, что это «предложения граждан».
4.2. Информирование граждан, их объединений и юридических лиц осуществляется в следующих формах :	
через средства массовой информации;	
посредством размещения информации на официальном сайте администрации города в Интернете;	
посредством проведения общественных слушаний;	Искусственное и неправомерное разделение, поскольку «общественные слушания» = «общественные обсуждения»: - участвуя в общественных слушаниях, мы не только слушаем, но и обсуждаем, - - участвуя в общественных обсуждениях, мы для того, чтобы обсуждать, должны слушать.
посредством проведения общественных обсуждений;	
4.4. Администрация города в установленном порядке размещает в газетах «Нижегородские новости», «Курс Н» и на сайте администрации города в Интернете (www.admgor.nnov.ru.) информационные сообщения:	
о возможном или предстоящем изъятии и предоставлении земельных участков для строительства и размещения объектов;	
о проведении конкурсов на предоставление земельных участков под строительство (размещение) объектов;	
о проведении конкурсов на предоставление инвестиционных проектов, инвестиционно-градостроительных проектов, разработку градостроительной и проектной документации;	В данном случае конкурсы на проектную документацию могут относиться только к тем проектам, которые финансируются из местного бюджета
5.3. Общественные слушания проводятся на основании распоряжения главы	1. «Общественные слушания=общественные обсуждения» должны

администрации города по инициативе органа архитектуры и градостроительства администрации города, общественных организаций, выражающих интересы граждан, их объединений, групп, юридических лиц в порядке установленном настоящим Положением.	проводиться применительно к рассмотрению градостроительной документации вне зависимости от наличия или отсутствия инициативы. 2. Проводить «общественные слушания=общественные обсуждения» должна комиссия по землепользованию и застройке, а не орган архитектуры. 3. Для проведения «общественных слушаний=общественных обсуждений» не нужно распоряжения главы города. Это обычный процедурный вопрос. Решения будет принимать глава города с учетом рекомендаций комиссии, выработанным по результатам «общественных слушаний=общественных обсуждений».
5.7. Орган архитектуры и градостроительства, посредством писем, факсов электронной почты, информационных листов, проспектов или другим способом информирует членов Градостроительного Совета, заинтересованные органы управления, иные организации, заказчиков и разработчиков градостроительных проектов, представителей общественности о проведении слушаний.	Проводить «общественные слушания=общественные обсуждения» должна комиссия по землепользованию и застройке, а не орган архитектуры.
5.16. Орган архитектуры и градостроительства принимает решение не позднее 3-х дней по завершении общественного слушания. В решении органа архитектуры и градостроительства по обсуждавшемуся вопросу должны быть учтены замечания и предложения, изложенные в заключениях общественных экспертиз и выступлениях представителей граждан.	Решения должен принимать глава города с учетом рекомендаций комиссии, выработанным по результатам «общественных слушаний=общественных обсуждений».
6. Порядок проведения общественных обсуждений	Искусственное и неправомерное разделение, поскольку «общественные слушания» = «общественные обсуждения»: - участвуя в общественных слушаниях, мы не только слушаем, но и обсуждаем, - - участвуя в общественных обсуждениях, мы для того, чтобы обсуждать, должны слушать.
6.1. Общественное обсуждение - комплекс мероприятий, проводимых с целью информирования населения жилого района, микрорайона, квартала, улицы и иных территорий города о предполагаемом строительстве, реконструкции или другом изменении недвижимости, непосредственно затрагивающим его интересы и взаимного согласования позиций администрации города, заказчика и населения при принятии решений.	1. «Общественные слушания=общественные обсуждения» должны проводиться применительно к рассмотрению градостроительной документации, в частности, проектов планировки, проектов межевания, проектов застройки, т.е. применительно к стадии формирования земельных участков, в том числе для застройки. При наличии утвержденной градостроительной документации (прошедшей в том числе и общественное обсуждение) проектная документация, выполняемая в рамках решений градостроительной

	документации, не должна быть предметом общественного обсуждения. 2. Проводить «общественные слушания=общественные обсуждения» должна комиссия по землепользованию и застройке, которая может делегировать полномочия в этой части администрации района. 3. Решения применительно к согласованию градостроительной документации будет принимать глава города с учетом рекомендаций комиссии, выработанным по результатам «общественных слушаний=общественных обсуждений».
6.4. Проведение общественных обсуждений обеспечивают администрации районов при участии советов общественного самоуправления, заявителей и органа архитектуры и градостроительства администрации города в порядке установленном настоящим Положением.	Проводить «общественные слушания=общественные обсуждения» должна комиссия по землепользованию и застройке, которая может делегировать полномочия в этой части администрации района.
6.5. Общественные обсуждения проводятся: при разработке градостроительной документации о застройке (проекты застройки, проекты межевания); при разработке проектов развития инженерной и транспортной инфраструктур; при планировании проведения работ по благоустройству территорий; при изменении целевого использования территорий и отдельных земельных участков, других объектов недвижимости; при осуществлении капитального строительства; при проведении реконструкции объектов; при размещении временных объектов; при переоборудовании помещений; при установке нестационарных объектов; при реставрации объекта культурного наследия с приспособлением его к современному использованию.	«Целевое использование» отдельных земельных участков должно определяться самими собственниками в рамках установленных правилами землепользования и застройки видов разрешенного использования недвижимости. Предметом общественного обсуждения в этой части может быть только предложения об изменении регламентов разрешенного использования недвижимости, содержащихся в правилах. «Переоборудование помещений» не может быть предметом общественных обсуждений. Вызывают сомнения и некоторые другие позиции, заявленные как предмет общественных обсуждений (временные объекты, реставрация). Очевидно, что должен быть составлен закрытый и четко установленный перечень предметов рассмотрений на общественных слушаниях. Сейчас имеет место значительная неопределенность и чрезмерно расширительное трактование.
6.7. Общественные обсуждения при принятии решений, связанных с реализацией инвестиционных предложений на территориях общественного самоуправления (ТОС) проводятся:	
на стадии предпроектной подготовки строительства - до выхода распоряжения администрации города о предварительном согласовании места размещения объекта;	«Предпроектная подготовки строительства» должна пониматься как действия по формированию земельного участка, осуществляемые при подготовке проекта межевания. Предметом рассмотрения должен быть проект межевания, в составе которого имеется проект плана земельного участка с характеристиками объекта, который на этом участке может быть построен при соблюдении градостроительных регламентов, строительных норм и правил. В указанном контексте должны проводиться общественные обсуждения.

на стадии разработки проектной документации - до принятия распоряжения администрацией города о разрешении строительства объекта.	После проведения общественных обсуждений на стадии формирования земельного участка, т.е. после обсуждения проекта межевания (или проекта застройки) общественные обсуждения не должны проводиться на стадии разработки проектной документации. Проектная документация должна подготавливаться в строгом соответствии с параметрами проекта межевании (проекта застройки) обсужденного и утвержденного в соответствии с установленным порядком. Проектная документация не может быть утверждена, если она не соответствует установленным регламентам, а также строительным нормам и правилам. Иными словами, при правильно организованном процессе общественные обсуждения на стадии подготовки проектной документации не нужны.
6.8. Общественные обсуждения предложения физического или юридического лица, имеющего права на объекты недвижимости, об изменении вида использования недвижимости (целевого использования), а также по месту установки нестационарных объектов, проводится на стадии рассмотрения заявки специальным уполномоченным органом - до принятия решения этим органом о разрешении изменения вида использования или места установки нестационарного объекта.	Неправильная норма, которая не соответствует нормам федерального законодательства (Земельного и Градостроительного кодексов). Возможность выбора одного или нескольких видов разрешенного использования недвижимости определяется правилами землепользования и застройки. Если такое право установлено правилами, то «специально уполномоченный орган» не может лишить собственника недвижимости права выбора. Реализуя это право, собственник недвижимости обязан соблюдать строительные нормы и правила.
6.9. Общественные обсуждения и общественные слушания по градостроительной документации о застройке отдельных планировочных элементов городской среды, проектам развития инженерной и транспортной инфраструктур, проектам благоустройства и озеленения проводятся на стадии разработки проекта, до утверждения градостроительной документации.	
6.10. Не подлежит общественному обсуждению на стадии предварительного согласования места размещения объекта, инвестиционное предложение и другие предложения по изменению недвижимости, которые сформированы в соответствии с имеющейся градостроительной документацией о застройке, ранее прошедшей общественное обсуждение.	Это правильная норма. Следует обратить внимание на аналогию смыслов применительно к проектной документации, которая выполняется в соответствии с градостроительной документацией, ранее прошедшей общественное обсуждение (см. выше)
6.12. Для проведения общественных обсуждений потенциальный инвестор (заказчик), физическое или юридическое лицо, (далее заявитель) в соответствии с прилагаемой формой (приложение №1А и №1Б) готовит информационное сообщение о намерении реализовать инвестиционный проект, разработку градостроительной документации или произвести изменение целевого использования принадлежащего ему объекта недвижимости. В информационном сообщении указываются местоположение объекта	Неправильная норма относительно того, что сам инвестор готовит информационное сообщение. Такое сообщение должна готовить администрация в лице комиссии по землепользованию и застройке.

инвестирования или границы разработки градостроительного проекта, функциональное назначение результата инвестирования или изменения вида использования объекта недвижимости, основные технико-экономические показатели, ориентировочные сроки реализации проекта, предполагаемые изменения среды жизнедеятельности в связи с его реализацией, в том числе материалы оценки воздействия на окружающую среду, содержащие информацию об экологической обстановке и её предполагаемых изменениях, другие сведения о проекте, необходимые для оценки гражданами решений, принимаемых в области градостроительства.	
6.19. Публикация и распространение информационного сообщения, подготовка демонстрационных материалов, а также, при необходимости, оплата аренды помещения для проведения собрания, экспозиций производится за счёт заявителя.	Неправильная норма. Проведение общественных обсуждений – это функция органа местного самоуправления. Соответственно, эта функция должна выполняться за счет средств того органа, который должен выполнять соответствующую функцию.
6.20. Общественные обсуждения должны быть проведены в течении 10-ти дней с момента открытия экспозиции.	
6.21. Одновременно могут быть проведены общественные обсуждения нескольких предложений, предполагаемых к реализации на данной территории.	Не вполне корректная норма. При правильно организованном процессе любые предложения должны быть в рамках регламентов, установленных правилами землепользования и застройки. Если инвестор-застройщик дает свои предложения в составе проекта межевания, проекта застройки, соблюдая градостроительные регламенты правил, то он не обязан готовить несколько предложений. Эти действия возможны, но для инвестора-застройщика они не являются обязательными.
6.22. Работа собрания (схода) проводится в соответствии с принимаемым регламентом и состоит из основного доклада по обсуждаемому вопросу, выступлений участников, принятия рекомендаций и предложений.	Регламент проведения общественных обсуждений должен быть прописан заранее, а не приниматься по каждому конкретному случаю. Принципиально важно четко определить вопросы, подлежащие обсуждению и правомерность принимать по их поводу рекомендации. Надо принять во внимание следующую схему: - правомочия рассматривать соответствующие вопросы, которые должны быть четко установлены, - решения комиссии по итогам обсуждения. Эти решения имеют статус рекомендаций для главы города, или главы административного района (в зависимости от статуса обсуждаемого вопроса), - окончательное решение принимает глава администрации города или соответствующего района (в зависимости от статуса обсуждаемого вопроса)
6.25. Протокол составляется в двух экземплярах, каждый из которых подписывается председателем Совета общественного самоуправления или его	

заместителем и заявителем. Один экземпляр протокола и аудио запись общественных обсуждений направляются в орган архитектуры и градостроительства, второй экземпляр протокола хранится в Совете общественного самоуправления. Копия протокола передаётся заявителю для учета в работе и принятия соответствующих мер. Все экземпляры протокола общественных обсуждений прошиваются, сшивка заверяется председателем Совета общественного самоуправления или его заместителем, участвовавшим в общественных обсуждениях, с указанием количества прошитых листов.	
Протокол является неотъемлемой частью акта выбора земельного участка и в зависимости от стадии рассмотрения и рассматриваемого вопроса включается в состав исходно-разрешительной документации или в состав проекта.	Данная норма не соответствует федеральному законодательству. Рациональная схема определяется тем, что на стадии формирования земельного участка, которое осуществляется путем подготовки проекта межевания (или проектазастройки), проводится общественное слушание по рассмотрению указанной градостроительной документации. Предметом такого общественного слушания являются: - неущемление прав третьих лиц в части границ сформированного земельного участка, - соблюдение градостроительных регламентов (в части отступа построек, предельной этажности и проч.).
6.26. Орган архитектуры и градостроительства администрации города в течение 10 рабочих дней рассматривает предложения общественного обсуждения и в случае, если эти предложения соответствуют принятым нормативно-техническим документам, профессиональным требованиям и не противоречат действующим законам и иным нормативным правовым актам, принимает решение о внесении соответствующих изменений (дополнений), в зависимости от этапа рассмотрения: в исходно-разрешительную документацию на проектирование; в градостроительную или проектную документацию; в материалы проектов решений о предоставлении земельных участков под существующими объектами недвижимости.	Неадекватные нормы. Решение должен принимать не орган архитектуры, а комиссия по землепользованию и застройке. При этом решение комиссии имеет статус рекомендаций, которые направляются главе администрации города. Глава администрации города принимает решение. Суть этого решения – утверждение градостроительной документации (проекта межевания или проекта застройки). В составе утвержденного проекта межевания есть проект плана земельного участка. С утверждением проекта межевания утверждается проект плана земельного участка. Утвержденный проект плана земельного участка является основанием для: - выноса границ участка на местность (см. Градостроительный кодекс), - проведения кадастрового учета сформированного земельного участка, - регистрации прав на сформированный участок (в форме собственности или аренды). Правообладатель сформированного земельного участка разрабатывает проектную документацию с соблюдением границ и регламентов, установленных с учетом общественных обсуждений.

	При такой рациональной схеме орган архитектуры не может и не должен (не имеет права) принимать решения о: - внесении изменений в градостроительную документации (не он утверждал эту документацию), - внесении изменений в проектную документацию (этот вопрос вообще не должен рассматриваться на общественных слушаниях, на общественных слушаниях должна рассматриваться градостроительная документация. Проектную документацию должны рассматривать административные органы на предмет соответствия градостроительным регламентам, строительным нормам и правилам).
6.27. Заявитель обеспечивает внесение изменений в инвестиционное предложение или в проект по результатам общественного обсуждения до предоставления законченного проекта в орган архитектуры и градостроительства администрации города в установленные сроки разработки проекта.	Общественные обсуждения должны проводиться на стадии формирования земельного участка. Когда участок сформирован, в том числе с учетом результатов общественных обсуждений, подготавливается проектная документация. Поэтому проектная документация всегда разрабатывается в рамках сформированного участка и установленных градостроительных регламентов. Другими словами, общественное обсуждение только косвенно влияет на проектную документацию, поскольку она разрабатывается после общественного обсуждения.
6.28. Орган архитектуры и градостроительства администрации города и (или) заявитель в течение 14 рабочих дней подготавливает и направляет в Совет общественного самоуправления ответ о принятых мерах или обоснование непринятия предложений общественного обсуждения. СОС доводит содержание ответа до сведения всего населения ТОС путем распространения информационного листа в течение 30 календарных дней.	Решение в виде рекомендаций должна подготавливать комиссия о землепользовании и застройке.
8.1. Граждане и их объединения, юридические лица не согласные с принятыми решениями по результатам обсуждения по вопросам градостроительной деятельности на территории города, затрагивающими их интересы, или с внесёнными в них изменениями, вправе обратиться в администрацию города или в Городскую Думу с обращением (приложение 5).	Должна быть преодолена неопределенность статуса и процедур общественных слушаний. Для этого надо четко понимать следующее: 1. Решение принимает глава администрации города (или глава администрации района – применительно к соответствующим вопросам). Это решение принимается на основе рекомендаций комиссии по землепользованию и застройке. Рекомендации комиссии главе города принимаются на основе результатов общественных слушаний. 2. Общественные слушания проводятся применительно не ко всем случаям жизни, а применительно к решению определенных, четко поименованных вопросов. Пока такого перечня вопросов нет в данном проекте нормативного акта. 3. Граждане, несогласные с принятым решением, безусловно, имеют право обжаловать это решение. Надо четко понимать, когда может быть

	принята апелляция. Для этого есть два основания: - несоответствие действий по принятию решений формальным процедурам их принятия, которые должны быть четко описаны в соответствующем нормативном правовом акте; - содержательная неправомерность решений. Это может быть: а) нарушение градостроительных регламентов, определенных правилами землепользования и застройки, б) нарушение строительных норм и правил. Если соблюдены формальные процедуры и не нарушены градостроительные требования, то не будет формально-юридических оснований для принятия апелляции. 4. К кому должны апеллировать граждане, которые не согласны с решением, принятым главой администрации города (или главой административного района)? Очевидно, что в силу специфики рассматриваемых вопросов, это должна быть не Городская Дума, а суд.
8.2. Обращение по вопросам возникших споров и разногласий, поступающим от отдельных граждан, рассматриваются на их встрече с должностными лицами органа архитектуры и градостроительства, на которой достигается взаимное согласование позиций.	Это неверно. Были общественные слушания. Получается, что результаты общественных слушаний можно будет преодолеть путем дополнительных обсуждений более низкого правового уровня, чем сами общественные слушания. С формально-правовой точки зрения и по существу это неправильно.
Достигнутое соглашение оформляется протоколом.	
8.3. Коллективные обращения по вопросу возникших споров и разногласий, поступающие от группы граждан или их объединений, юридических лиц рассматриваются на согласительных комиссиях.	Здесь проявляется неверность описанной выше схемы: бесконечность незавершенных решений и согласительных комиссий, которые образуются по каждому конкретному случаю. Здесь источник волюнтаризма и порождения все новых конфликтов, которые не имеют перспективы быть завершенными.
8.5. Согласительная комиссия создаётся распоряжением главы администрации города в составе представителей граждан и их объединений, юридических лиц, органа архитектуры и градостроительства города, других структурных подразделений администрации, государственных контрольных и надзорных органов, других организаций (по согласованию), заказчиков и разработчиков проектов.	Здесь проявляется неверность описанной выше схемы: бесконечность незавершенных решений и согласительных комиссий, которые образуются по каждому конкретному случаю. Здесь источник волюнтаризма и порождения все новых конфликтов, которые не имеют перспективы быть завершенными.
В состав комиссии включаются по согласованию депутаты Городской Думы.	
8.6. Распоряжение главы администрации города Нижнего Новгорода о создании согласительной комиссии издаётся не позднее 15 рабочих дней, а заседание согласительной комиссии проводится не позднее 20 рабочих дней с момента поступления обращения граждан, их объединений и юридических лиц в администрацию города.	Здесь проявляется неверность описанной выше схемы: бесконечность незавершенных решений и согласительных комиссий, которые образуются по каждому конкретному случаю. Здесь источник волюнтаризма и порождения все новых конфликтов, которые не имеют перспективы быть завершенными.

8.8. Взаимосогласованное решение по обсуждавшимся спорным вопросам, с учётом принятых на согласительной комиссии договорённостей, является основанием для продолжения разработки градостроительной и проектной документации, принятия решения по вопросам градостроительной деятельности на предоставленных земельных участках и других объектах недвижимости.	Если пишется об «основаниях для продолжения разработки…», то должны быть «основания для прекращения разработки…», о которых ничего не пишется. В предложенной схеме (в совокупности представленных выше позиций) есть серьезная опасность завести в тупик решение градостроительных проблем и не допустить частные инвестиции для обустройства города. Забыт принцип баланса интересов.
8.9. Обсуждение на согласительной комиссии спорных вопросов не является основанием приостановки осуществления этапов инвестиционно-строительной деятельности.	А что является основанием «для приостановки…»?
8.10. В случае, когда обсуждение на согласительной комиссии не приводит к разрешению споров и разногласий, граждане и их объединения вправе, за счёт собственных средств, проводить независимые экспертизы, а также обратиться в суд в установленном порядке. При подаче заявления в суд к нему может прилагаться решение согласительной комиссии по рассматриваемому вопросу.	Переусложненные схемы (согласительные комиссии и проч.). Более простая и рациональная схема должна состоять в том, что после принятия решения с учетом результатов общественных слушаний, граждане, не согласные с этим решением, имеют право обратиться в суд. Никакие согласительные комиссии в данном случае не нужны.

5.4.7. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.3 – «Вопросы (3) резервирования земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд»: концептуальные положения по регламентированию процедур резервирования земельных участков

Под резервированием понимается действия органов государственной власти и органов местного самоуправления по установлению на определённый срок ограничений на использование земельных участков, иных объектов недвижимости, в течение которого может быть принято решение о выкупе земельных участков, иных объектов недвижимости для реализации государственных и муниципальных нужд.

Действия по установлению границ (формированию) земельных участков, подлежащих резервированию в целях последующего выкупа для реализации государственных и муниципальных нужд, регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации с учётом требований Земельного кодекса Российской Федерации.

Действия по резервированию и выкупу сформированных в соответствии с процедурами Градостроительного кодекса Российской Федерации земельных участков осуществляются по процедурам, установленным Земельным кодексом Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации.

Применительно к установлению границ (формированию) земельных участков, подлежащих резервированию в целях последующего выкупа для реализации государственных и муниципальных нужд, в Градостроительном кодексе Российской Федерации и Земельном кодексе Российской Федерации взаимосогласованно должны содержаться следующие нормы.

а) Резервирование распространяется на:

- земли, земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности;

- земельные участки, находящиеся в частной собственности.

Применительно к землям, земельным участкам государственной и муниципальной собственности, которые не переданы в аренду частным лицам, под резервированием понимается установление границ, в пределах которых земельные участки:

- не будут предоставляться в собственность частных лиц;

- могут предоставляться в аренду на определенный срок (до момента возникновения у государственных, муниципальных органов финансовых возможностей для реализации соответствующих нужд) при соблюдении определенных условий (например, недопущение возведения капитальных строений).

Применительно к землям, земельным участкам, находящимся в государственной и муниципальной собственности и переданным в аренду частным лицам, под резервированием понимается установление границ, в пределах которых:

- по истечении срока аренды не возобновляется договор аренды;

- устанавливается срок прекращения арендных отношений ранее срока, определенного договором. При этом предусматривается соответствующая компенсация арендаторам.

Применительно к земельным участкам, находящимся в частной собственности, под резервированием понимается установление границ, в пределах которых:

- с установленного момента на определенный срок налагается запрет или ограничение на производство улучшений на земельных участках, которые могут воспрепятствовать реализации государственных или муниципальных нужд;

- по истечении определенного срока производится либо а) выкуп земельных участков по рыночной цене до момента принятия решения о резервировании, либо б) пролонгация срока резервирования в случаях и пределах, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации, либо в) автоматически прекращается статус резервирования, а собственникам выплачивается компенсация в размере упущенной выгоды, обусловленной наложенными ограничениями.

б) Установление границ, в пределах которых земельные участки подлежат резервированию с последующим выкупом, должно производиться таким образом, чтобы:

- не происходило пересечение этими границами зданий, строений, сооружений капитального характера;

- оставшаяся после выкупа часть земельного участка представляла бы собой целостный объект недвижимости, который мог бы использоваться по соответствующему назначению. В противном случае в границы резервирования должен входить весь земельный участок.

Границы резервирования устанавливаются посредством подготовки, согласования и утверждения градостроительной документации – проектов планировки, проектов межевания по процедурам, установленным Градостроительным кодексом

Российской Федерации. В указанных проектах должно содержаться доказательство невозможности иного, чем предлагаемого, расположения границ резервирования. В качестве доказательства могут использоваться различные варианты расположения границ резервирования.

Решение о резервировании в виде нормативного правового акта органов государственной власти или органов местного самоуправления принимается одновременно либо после утверждения проекта планировки или проекта межевания. Указанное решение должно содержать:

- доказательство того, что целью резервирования является реализация государственной или муниципальной нужды,

- карту, содержащую границы резервируемых земель, установленные утвержденным проектом планировки или проектом межевания.

Документы территориального планирования используются как основание для подготовки проектов планировки, межевания, разрабатываемых в целях установления границ резервирования. Документы территориального планирования (например, генеральные планы) не могут использоваться в качестве непосредственного основания для установления границ резервирования.

в) Применительно к срокам резервирования устанавливаются следующие нормы:

- срок резервирования начинается со дня принятия соответствующего нормативного правового акта,

- продолжительность предельного срока резервирования устанавливается Градостроительным кодексом Российской Федерации (оптимальным представляется срок в 3 года). В пределах этого срока должно состояться решение о выкупе недвижимости. В случае непринятия решения в установленный срок правовой режим резервирования прекращается, а правообладателям недвижимости выплачивается компенсация в размере упущенной выгоды за период резервирования;

- предельный срок резервирования может быть продлен при соблюдении условий, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации: заблаговременное оповещение о возможном продлении срока, которое должно состояться за полгода до истечения предельного срока. Оптимальный предельный срок продления – 1,5 года.

г) По вопросам выкупа и компенсации устанавливаются следующие нормы:

- выкуп недвижимости по истечении срока резервирования производится по рыночной стоимости недвижимости до момента принятия решения о резервировании;

- в случае непринятия решения о выкупе правообладателям недвижимости выплачивается компенсация за упущенную выгоду, размеры которой определяются независимыми оценщиками с учетом рыночной стоимости недвижимости до момента принятия решения о резервировании.

5.4.8. Аналитические материалы к разделу 2.2.2.4 – «Вопросы (4) о включении в градостроительные регламенты ограничений использования недвижимости по экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям охраны памятников истории и культуры»

5.4.7.1. Вопрос о регламентировании использования объектов недвижимости в зонах охраны памятников истории и культуры

Этот вопрос связан с решением другого важного вопроса – о соотношении регламентов разрешенного использования недвижимости, которые устанавливаются в двух документах – 1) нормативном правовом акте – правилах землепользования и застройке и 2) проекте зон охраны памятников истории и культуры.

Для корректного решения этого вопроса следует рассмотреть соответствующие нормы, которые содержатся в Градостроительном кодексе Нижегородской области от 16 апреля 2001 года N 177-3. Это, в частности, следующие нормы.

Территория памятника истории и культуры - земельный участок, непосредственно и функционально связанный с памятником истории и культуры, границы территории которого утверждены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Нижегородской области. Здесь важно отметить, что памятник истории и культуры должен иметь не просто территорию, но свой собственный земельный участок. Это логично, поскольку памятники истории и культуры определены как объекты недвижимости. Как известно, объект недвижимости является таковым по факту его государственного учета и государственной регистрации прав на него. Согласно ФЗ «О государственном земельном кадастре» учету подлежат не территории, но земельные участки.

Зоны охраны исторических поселений, зоны охраны памятников истории и культуры - земельные и водные участки, как примыкающие к территории памятника истории и культуры, так и иные, необходимы для обеспечения материальной и культурной сохранности памятников истории и культуры, исторических поселений, в границах, утвержденных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Нижегородской области. Здесь важно отметить, что в пределах зон охраны располагаются земельные участки и иные объекты недвижимости, которые памятниками не являются.

Проект зон охраны исторического поселения или части его территории, историко - культурных комплексов, заповедных, зон, отдельных памятников истории и культуры, а также их ансамблей и комплексов (далее - проект зон охраны) - составная часть соответствующих видов градостроительной документации о границах зон охраны и режимах их содержания и использования, установленных с целью регламентации градостроительной, хозяйственной и иной деятельности в зонах охраны для создания условий, способствующих сохранению памятников истории и культуры как градоформирующих факторов, и гармоничного включения их в новую градостроительную среду.

Границы зон охраны памятников истории и культуры, особо охраняемых природных территорий, регламенты градостроительной и хозяйственной деятельности в пределах этих зон устанавливаются градостроительной документацией и утверждаются в порядке, установленном законодательством об охране памятников истории и культуры и об охране окружающей природной среды и настоящим Кодексом.

Здесь важно отметить следующее:

- проект зон охраны памятников истории и культуры является составной частью градостроительной документации;

- проект зон охраны устанавливает режимы содержания расположенных в их пределах объектов недвижимости, которые памятниками не являются. Это означает, что в строго юридическом смысле градостроительные регламенты разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости в указанных зонах устанавливаются не правилами землепользования и застройки, а проектами зон охраны памятников истории и культуры.

Возникает вопрос о соотношении двух документов. Наиболее оптимальное решение этого вопроса, которое было успешно апробировано при составлении правил землепользования и застройки в городах Великий Новгород, Казань, Самара, Хабаровск, состоит в том, что в указанные правила включаются изложения официально утвержденных проектов зон охраны памятников истории и культуры в виде карты границ указанных зон, а также описание регламентов разрешенного использования недвижимости в пределах этих зон. При этом предлагается рассмотреть и решить вопрос о приемлемости следующей позиции:

- градостроительные регламенты, установленные в правилах землепользования и застройки на территориях в пределах зон охраны памятников истории и культуры

являются основными в части определения назначения расположенных там объектов недвижимости в виде списков видов разрешенного использования недвижимости. Этот список устанавливается с учетом специфики указанных зон;

- градостроительные регламенты, установленные проектом зон охраны памятников истории и культуры, являются дополнительными по отношению к регламентам правил землепользования и застройки. Их дополнительность состоит в том, что они устанавливают дополнительные ограничения в виде предельных параметров для создания и изменения объектов недвижимости.

5.4.7.2. Предложения по внесению дополнений в Градостроительный кодекс РФ в части определения границ зон ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости

1. Порядок установления зон ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах зон охраны природных объектов, зон защиты от негативного воздействия объектов, а также режимов их использования, определяется земельным законодательством, иным законодательством с учетом норм настоящего Кодекса в части:

- отображения границ указанных зон в картографических материалах правовых актов территориального планирования;

- уточнения при необходимости границ указанных зон путем подготовки совмещенных проектов планировки и межевания, являющихся основанием для подготовки землеустроительной документации и последующего закрепления указанных границ на местности.

2. Объекты, использование и функционирование которых связано с необходимостью установления вокруг них зон ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости, включают:

- объекты, требующие охраны от негативного воздействия окружающей среды;

- объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.

Перечень и характеристики указанных объектов, а также параметры для установления границ зон охраны природных объектов, зон защиты от негативного воздействия объектов в правовых актах территориального планирования и документации по планировке территории, правовые режимы использования земельных участков и иных объектов недвижимости в пределах указанных зон определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации техническими регламентами по размещению, проектированию и строительству объектов недвижимости.

Правовой режим использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в пределах зон охраны природных объектов, зон защиты от негативного воздействия объектов, определяется путем установления ограничений на осуществление определенных видов деятельности и размещение определенных типов объектов недвижимости.

3. Зоны охраны природных объектов включают:

- водоохранные зоны;

- зоны охраны источников питьевого водоснабжения;

- иные зоны охраны природных объектов.

4. Зоны защиты от негативного воздействия объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, устанавливаются вокруг таких объектов с целью охраны жизни и здоровья граждан, ограничения размещения в пределах указанных зон определенных типов объектов недвижимости во избежание причинения ущерба этим объектам и вреда их правообладателям.

Зоны защиты от негативного воздействия объектов включают:

- санитарно-защитные, защитные зоны предприятий, специальных объектов;

- иные зоны.

5. Границы зон охраны природных объектов, зон защиты от негативного воздействия объектов, правовые режимы использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в пределах этих зон:

- устанавливаются и описываются в правовых актах территориального планирования,

- отображаются в картографической части правил землепользования и застройки и описываются в составе градостроительных регламентов в части ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости.

6. Решения о проектировании и строительстве объектов, требующих установления зон защиты от негативного воздействия объектов принимаются только, если это предусмотрено правовыми актами территориального планирования.

Указанные решения принимаются при условии недопущения расположения в границах планируемых зон объектов недвижимости, находящихся в собственности или аренде на срок более пяти лет физических и юридических лиц.

При невозможности соблюдения указанного условия соответствующие решения могут приниматься только применительно к объектам, необходимым для государственных или муниципальных нужд. В таких случаях осуществляется изъятие, в том числе путем выкупа, резервирование земельных участков и иных объектов недвижимости, попадающих в зоны защиты от негативного воздействия объектов, в порядке, определенном настоящим Кодексом, Земельным кодексом Российской Федерации, гражданским законодательством.

7. В случаях, когда в зонах охраны природных объектов, зонах защиты от негативного воздействия объектов охраны располагаются объекты недвижимости,

нахождение которых в таких зонах противоречит техническим регламентам по размещению, проектированию и строительству объектов недвижимости, то:

- таким объектам придается статус несоответствия согласно статье … настоящего Кодекса;

- правообладатели объектов недвижимости, находящихся в указанных зонах, вправе потребовать от правообладателей объектов, которые оказывают негативное воздействие, компенсацию за ущерб или изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков и объектов недвижимости в порядке, определенном законодательством;

- органы местного самоуправления в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и в порядке статьи … настоящего Кодекса вправе придать статус несоответствия объектам недвижимости, оказывающим негативное воздействие.

8. Установленные в правовых актах территориального планирования, в правилах землепользования и застройки границы зон охраны природных объектов, зон защиты от негативного воздействия объектов при необходимости могут быть изменены путем подготовки совмещенных проектов планировки и межевания и отображения в них уточненных границ санитарно-защитных, защитных зон, иных зон.

В таких проектах помимо уточненных границ зон охраны природных объектов, зон защиты от негативного воздействия объектов фиксируются границы земельных участков, расположенных в пределах указанных зон, даются предложения по дальнейшему использованию этих участков.

После утверждения в порядке, определенном статьей … настоящего Кодекса, совмещенных проектов планировки и межевания решения в части уточненных границ зон охраны природных объектов, зон защиты от негативного воздействия объектов являются основанием для внесения соответствующих изменений и дополнений в правила землепользования и застройки.

5.5. Стенограмма "круглого стола" на тему «Стратегия развития г. Нижнего Новгорода как столицы Приволжского округа»

27 февраля 2004 г.

Булавинов В.Е.: Здравствуйте! Мне предоставили возможность выступить с коротким вступительным словом, обратиться к вам по достаточно важной и очень сложной теме – это "Стратегия развития г.Н.Новгорода как столицы ПФО".

В чем эта сложность: буквально на днях мы дискутировали, а как должен развиваться город. Город как промышленный центр или город как административный центр. Если мы говорим о столице, то он не подразумевает развития промышленного, производственного потенциала. Если мы говорим о наших крупнейших предприятиях, то здесь акценты надо будет смещать в другую сторону.

Существует интересная мысль о том, что г.Н.Новгород в силу географической своей расположенности как бы разделен р. Ока на 2 части: промышленная, куда входит Автозавод, Машзавод, завод "Сокол", "Красное Сормово", и город как административный центр – это Приокский район, Советский район, Нижегородский район.

Должно ли быть у них параллельное развитие, и каким образом это будет осуществляться, это тоже станет темой достаточно острой дискуссии.

Говорить о том, что промышленный потенциал города сейчас находится в застое, я думаю, никто не решится, потому что даже по общению с директорами заводов могу сказать, что рост промышленного производства на Машзаводе в прошлом году составил почти 300%. И на сегодняшний день очень серьезные планы развития одного из крупнейших заводов нашего города. По заводу "Красное Сормово" портфель заказов сформирован на 5 лет, и завод чувствует себя достаточно уверенно, набирает новые кадры. Там есть другие проблемы – это проблемы вертикально-интегрированных структур и откачивания прибыльных денег, по крайней мере, зарплаты и подоходные налоги платятся здесь.

Планы, которые поставило перед собой руководства "ГАЗа", также говорят о росте объемов производства, поэтому нельзя сбрасывать со счетов и развитие г.Н.Новгорода именно, как промышленного, производственного города. В то же время он и является столицей ПФО. И как эти вопросы в процессе развития можно свести, мне бы хотелось, чтобы и здесь, на этом собрании стало предметом дискуссии. Это первая часть вопроса.

Вторая часть – это как будет развиваться город в своей строительной индустрии. На сегодняшний день практический потенциал города в виде готовых, подготовленных инфраструктурных площадок подходит к концу. Мы для коллегии Госстроя считали, а что же у нас есть с готовыми сетями инфраструктуры, чтобы говорить о строительстве жилья или каких-то других административных зданий. Выяснили, что потенциал

готовых или полуготовых площадок составляет не более 600-700 тыс.кв.м. Остальные – это чистые поля без инженерных коммуникаций.

Если говорить о стратегии развития, то надо понимать, в какую сторону, и надо понимать механизм привлечения инвестиций, чтобы готовить инженерные сети, без которых ни о каком строительстве говорить не приходится. И это была тема достаточно бурного обсуждения под председательством Яковлева – вице-премьера Правительства РФ, по многим городам РФ.

Поэтому темы, которые сейчас здесь указаны в процессе "круглого стола", они очень важны, и если будут найдены решения, предложения, я думаю, что будет правильно, если они войдут в качестве основной концепции развития г.Н.Новгорода на перспективу на ближайшие 5-10 лет.

Здесь стоит отметить и положительный, с одной стороны, момент, и с другой стороны, есть отрицательная часть – это утвержденный генплан. Да, генплан был утвержден, но утвержден как бы подпольно, так как он не прошел утверждение в ОЗС, а единственное, где был утвержден, - это заседание Городской Думы, поэтому юридически он считается отсутствующим. И, когда мы ссылаемся на генплан развития города, мы понимаем, что да, он вроде бы есть, и в то же время его как бы и нет. Он обязан быть утвержден ОЗС, в том числе в части границ г.Н.Новгорода. Здесь эти вопросы также станут предметом дискуссии.

Я хотел бы сейчас всем членам коллегии обратиться, чтобы свои мнения высказывали, и в том числе самые, может быть, неординарные, для того, чтобы попытаться найти эти решения и понимание, как нам развиваться и по какому пути двигаться.

Лимаренко В.И.: Я хотел бы высказать 2 тезиса. Первый тезис организационно-технического свойства, второй – содержательного. По организационно-технической части: очень важно, чтоб мы, поговорив сегодня, договорились о дальнейшем механизме сотрудничества. Но мне кажется, что нужно будет просить главу города о том, чтобы он заказал одной из организаций, чтобы такую стратегию разработали, и такой документ появился и был вынесен в Городскую Думу. Чтобы это были не просто слова, а чтобы это был документ. Стратегия лет на 20 – это задача для людей, которые будут трудиться здесь эти 2 десятилетия.

Если такая организация или такой коллектив появится, то он должен разрабатывать этот документ и советоваться с теми людьми, которые сидят здесь, и круг их будет расширяться, то есть с научно-технической интеллигенцией, с людьми, которые занимаются историей, культурой в г.Н.Новгороде, которые занимаются градостроительными делами, архитектурой и т.д. Есть люди, которые должны решать вопрос, как город должен развиваться.

В этом смысле наша сегодняшняя встреча носит не просто характер – посоветоваться и сказать что-то вслух, а начало большого пути по формированию стратегии, и эта работа должна завершиться в этом году, в таком коллективе, который здесь сидит за столом.

Что касается собственно стратегии: я понимаю, что каждый специалист отрасли знает, что нужно делать ежедневно. Есть генплан, значит, градостроители знают, как нужно трудиться по его реализации. Архитекторы выполняют конкретно в своих мастерских конкретные задачи по проектированию конкретных зданий или кварталов. Если разобрать все по полочкам, то все знают, чем им нужно заниматься. Однако наступает момент в жизни общества, когда люди должны остановиться, задуматься, стать выше проблем, текучки и посмотреть на проблему в целом, сформулировать общую стратегию.

Я долго искал аналог этого слова, и у меня напрашивается: определить миссию г.Н.Новгорода, то есть какая миссия у нашего города и у нас с вами.

И в этой связи я Булавинов В.Е. вспомнил о том, что грядет юбилей – 400 лет с момента, когда была освобождена Москва от польских и прочих захватчиков. Это важный перелом в истории нашей страны. И этот момент очень важный. И я считаю, что мы доны в качестве миссии г.Н.Новгорода определить эту историческую линию, сакральную. Ее нужно правильно выделить и в архитектурном плане, и в духовном. Здесь нужны определенные мероприятия для того, чтобы мы этот флаг несли через годы. В этом смысле нужно будет поставить вопрос о восстановлении Кремля. Нужно будет восстановить храмы по программе "Ильинская слобода", которая уже начала просматриваться. В этом смысле нужны будут определенные мероприятия. Я имею в виду историко-культурные мероприятия. Может быть, нужно будет вспомнить какие-то традиции в этой связи ми прочее.

Безусловно, что г.Н.Новгород создавался как промышленный центр, находящийся на главный магистралях: север-юг, запад-восток. И в этом смысле его миссия будет продолжаться как у узла транспортных артерий, а значит и для технологических артерий.

И таким образом можно было бы разобрать стратегию по этим вещам, которые связаны и с прошлым, и с будущим нашего города. Тогда этот метод поможет нам сформулировать задачи и для градостроителей, которые будут заниматься генпланом, и для программ, которые будут краткосрочные, как, например, столичность, среднесрочные программы. Здесь тогда задача будет сформулирована правильно. Тогда мы на ближайшие 20 лет ошибок с вами не наделаем.

Всем участникам "круглого стола" желаю творческих успехов и думаю, что мы вместе можем очень многое, так же, как многое умели наши предки, которые жили в г.Н.Новгороде.

Агафонов В.Е.: Я хотел бы предоставить слово директору Фонда "Градостроительные реформы", кандидату архитектуры, руководителю. Проекта международной технической помощи, который сейчас выполняет по заданию администрации города совместно с Фондом Института экономики города нормативные акты местного самоуправления, которые называются "Правила землепользования и застройки в г.Н.Новгороде", Высоковскому А.А.

Мы считаем, что этот документ является одним из основополагающих документов, который поможет структурировать работу по развитию г.Н.Новгорода,

который будет являться фундаментом для данной работы. Считаем, что эта работа была выполнена благодаря мнению и депутатов, и общественности. Мы понимаем, что этот документ должен быть, и считаем, что сейчас необходимо подвести какие-то промежуточные итоги для того, чтобы двигаться вперед.

О стратегии развития г.Н.Новгорода как столицы ПФО

Высоковский А.А.: Уважаемые коллеги, добрый день! Я вам очень признателен, что вы поддержали нашу инициативу, и пришли сегодня на столь неформальное и важное действие. Как уже было сказано, вопрос стратегии города можно рассматривать и как необязательный – то, без чего, казалось бы, можно прожить, но наступают такие моменты, когда становится очевидно, что каждый следующий шаг может быть сделан не в нужном направлении, и может привести к тяжелым последствиям.

Сейчас что-то вроде такого момента. Администрация города решила разработать местный нормативный акт местного самоуправления "Правила землепользования и застройки". Назначение этого документа, прежде всего, в том, что он регулирует права собственников недвижимости земельных участков, зданий, прежде всего, собственников малых объектов недвижимости: гаражей, квартир, домов, огородов, чего угодно. Регулирует права всех собственников недвижимости в возможностях использования этой недвижимости. До сих пор об этом не принято было говорить.

Наше законодательство было устроено таким образом, что собственность, прописанная в ГК, как 3 основных пучка прав: распоряжение, владение и пользование, то в основном упоминалось в связи с первыми двумя. Собственность есть распоряжение и владение. Вопрос пользования касался меньше. ГК и Земельный кодекс, важные основополагающие законы как раз об использовании не говорят.

По всему миру и у нас юридическая традиция такова, что пользование регламентируется местным сообществом, а это существенно определяет, ограничивает, или наоборот расширяет права собственников. Права собственников или ограничиваются в интересах развития городского сообщества, или не ограничиваются, ограничиваются частично и т.д. Т.е. весь этот спектр вопросов – это то, что должно быть заложено в "Правилах землепользования и застройки".

На основании чего можно подойти к столь важным и ответственным решениям: на основании чего местное сообщество, местное самоуправление в своей представительной части, исполнительной части, администрации и Городской Думы должны принимать решения на столь серьезные и важнейшие темы, касающиеся имущества, финансового положения любых субъектов физических или юридических. В частности, важнейшим основанием становится понимание и осознание стратегии развития города. Понимание того, куда надо двигаться, какими шагами и есть 1 один из важнейших краеугольных камней, на которых строится этот документ – "Правила землепользования и застройки".

Именно поэтому мы, разработчики этого документа Фонда "Градостроительные реформы" и Фонд Института экономики города и решили собрать вас, наиболее

знающих, ответственных людей, погруженных в жизнь города, которые формируют жизнь города своими руками, своими мыслями, своим сердцем и душой. Кто, как не вы, должны знать и понимать те ценности, которые лежат в основе жизни г.Н.Новгорода, и те стратегические ориентиры, куда надо двигаться.

Вот после такого обоснования, почему мы решились на столь ответственное и важное действие, мне хотелось бы высказать несколько тезисов, претворяющих нашу сегодняшнюю дискуссию.

Во-первых, что такое стратегия развития города? Стратегий может быть много, и они могут быть разные. Но все же в современном мире, в современном научном мире под стратегией развития города принято понимать некие долгосрочные цели или миссия, но не просто миссия, а миссия, действия с совокупностью действий и шагов по реализации этих целей. Это 2 уже склеенных между собой. Мало поставить цель, мало определить долгосрочные ориентиры. Стратегия – это то, когда эти цели уже соединены с мероприятиями и шагами по их реализации. Это плоть и кровь стратегии. И мало того, что стратегия – это цель, единство и действия по их реализации, еще важно, что эти цели, реализуемые в интересах городского сообщества.

Городское сообщество представляют много разных групп, много разных людей и по статусу, и по интересам, и по своим жизненным позициям. Городское сообщество не есть механическое соединение этих людей. Городское сообщество есть динамичная система поддержания взаимодействия между разными группами и людьми. Поэтому стратегия в интересах сообщества не есть мнение большинства, а есть тот самый механизм, который воспроизводит это сообщество поддерживать социально.

Какие сейчас в городе уже установлены, известные мне, коллегам, действуют не стратегии, а вектора развития. Можно сразу же обозначить с места обозначить несколько таких векторов. Прежде всего, - это программа "Н.Новгород – столица ПФО" или программа столичности. Это молодое направление, и связано оно с инициативой Кириенко С.В. Программа стартовала в 2003 г. и уже сейчас, судя по газете, выпущенной о развитии этой программы, много конкретных дел в рамках столичности. Но по-прежнему для меня остается важнейшим вопросом: а что есть столичность и куда в этом смысле должен двигаться г.Н.Новгород?

В этом смысле эта программа инициирует целый ряд важнейших вопросов, который должен быть реализован в экономике и управлении городом.

Совершенно очевидно, общественный вектор развития г.Н.Новгорода - сохранение наследия. Здесь очень много инициатив депутатов, очень много заинтересованных групп и субъектов. Мы можем уже сегодня увидеть замечательные программы, которые начали действовать. Идет работа полным ходом над Ильинской слободой, готовятся законы о сохранении развития наследия в Кремле. Закон готовится о памятниках истории и культуры Нижегородской области. Эта тема на слуху. Любой памятник является предметом плотного обсуждения общественности и всех, кто связан с этим местом.

Третье направление, которое активно обсуждается в администрации, в области и многими другими субъектами РФ: привлечение прямых инвестиций. Это сейчас как некий крупный лозунг, перекрывающий многочисленные действия. Мы слышали об успехах, о неудачах, которые тоже есть, но важно, что это как некая стратегия понимания городского сообщества, как стратегия, ведущая к повышению благосостояния, создание рабочих мест и т.д. Она явно присутствует как вектор развития.

Здесь активно ведутся работы по привлечению "Тойоты" на комплекс заводов "ГАЗ". В частности, важнейшая инициатива "ИНТЕЛа", которая собирается здесь начинать развитие центра продаж, центра новых технологий, связанных с программным обеспечением. И здесь видится связь с Университетом им. Лобачевского. Активно развиваются всякие международные программы инвестирования в торговлю. Здесь имеет место уже действующий "Рамстор", и готовящийся впрыгнуть в город "Метр Кэшн энд Кэри". Обсуждается "ИКЕА". Это все крупные гиперсети торговые, которые тоже завозят новый, крупный инвестиционный потенциал в город.

Есть несколько других, более мелких, не столь явно звучащих программ, но тоже, так или иначе, выкидываются на поверхность. Идет речь о развитии туризма, о культурных программах. Т.е. достаточно здесь есть какой-то наработанный потенциал.

Но проблема, которую мне сегодня хотелось бы предъявить, как основную точку для "круглого стола", и высказываемых мнениях, заключается в том, что так просто каждое из этих направлений друг с другом не уживаются. К сожалению, требуются специальные действия по согласованию и сведению этих различных векторов направления развития. Уде было сказано сегодня Булавиновым о том, что промышленность и столичность – это конкурирующие между собой стратегии.

Речь идет не о том, чтобы ликвидировать или сокращать объемы промышленного производства, а речь о том, что сейчас г.Н.Новгород – это реальный промышленный город. Вы понимаете, что такое город с промышленным потенциалом, в котором примерно 37-40% занятых работает в сфере промышленности. Строго говоря, с такой структурой занятости столичности не будет никогда. В Москве сегодня уровень занятости в промышленности 13,3%. В Санкт-Петербурге – 20%. Средние промышленные города имеют в районе 30% занятых в промышленности. В г.Н.Новгороде – 40%. Такая структура сегодня больше напоминает рабочие города при крупном предприятии: Северный Уренгой и т.д. Это огромный промышленный город-переросток с огромным потенциалом, но столичность формируется в другом. Если сегодня посмотреть на объемы продукции в промышленности, то мы увидим, что она доминирует в городе по сравнению с Москвой, Санкт-Петербургом, Казанью, Самарой – с любым из этих городов г.Н.Новгород в 1,5-2 раза дает промышленной и другой продукции, товаров и услуг на 1 жителя больше, то есть это крепкий, мощный промышленный центр.

А что же такое столичность? Столичность во всем мире понимается другое. Столичность понимается как распространение инноваций, как некое наличие уникальных событий, уникальных событий, которые могут распространяться из этого

города, из этого центра на периферию, в соседние города, в соседние регионы. Столичность – это то, что порождает инновацию. С этой точки зрения, инновация может быть в культуре, и тогда создание в г.Н.Новгороде музея современного искусства мне кажется совершенно сомасштабным с точки зрения столичности явлением, как и привлечение "Тойоты", и может быть, даже больше, чем "Тойота".

Вопрос заключается в том, какими уникальными ресурсами тем, что есть только в г.Н.Новгороде, или здесь возможно осуществить, развить в любой сфере действия мы обладаем. Какой потенциал г.Н.Новгорода может быть предъявлен как уникальный, и как его вырастить, взрастить и превратить в точку роста то же самой столичности.

Проблема противоречивости указанных мною трех уже осмысленных направлений так же и в области сохранения наследия. Город, столичность и столичный город, современный город – это город, бурно, быстро обновляющийся, динамично развивающийся. Для этого нам нужны площадки, для этого нужно строительство. И самые привлекательные места, самые привлекательные территории – они все связаны с наследием.

Возникает еще одно острое противоречие: как поженить между собой две стратегии – стратегию сохранения наследия как лица города, как нетленной ценности г.Н.Новгорода, и как это поженить с необходимостью быстрого, динамичного наращивания центра города новыми функциями, новыми объектами, новыми людьми. Эти 2 тенденции просто так механически не уживаются, они начинают конфликтовать, идут искры. И мы знаем в городе эти конфликты. Яркий пример – Октябрьский бульвар. Это место, где как раз и происходит такое острое столкновение двух тенденций. Реконструкция пл.Лядова, ул. Горького с сохранением деревянной застройки. Мало ли каких примеров в городе, когда каждая из правильных тенденций сама по себе друг с другом не сочетается.

Так же и инвестиции. Если мы говорим об инвестициях как об одном из стратегических направлений, то сегодня г.Н.Новгород к этому не готов, потому что сегодня основные инвестиции, которые поступают в г.Н.Новгород, - это инвестиции за счет внутренних средств. Это предприятия, которые инвестируют собственные средства на развитие. Соотношение в г.Н.Новгороде инвестирования из внутренних средств 80% примерно, тогда как Москва имеет примерно обратную картину: 80% внешних инвестиций и 20% из внутренних, а Санкт-Петербург имеет примерно одинаковое соотношение. В г.Н.Новгороде 65% собственных инвестиций и 35% - привлеченных.

Точно так же и направления инвестирования. Сегодня в г.Н.Новгороде примерно 65-70% инвестиций идет в производственную сферу, а 32%- во все остальные, в непроизводственные сектора, а это развитие культуры, социальное, связи и т.д. – всех современных новых технологий. В Санкт-Петербурге прямо обратная картина: 60% инвестируется в непроизводственную сферу, а 30% - в производственную. А еще больше мы видим по нарастанию столичности в Москве – 83% инвестируется в непроизводственную сферу и 10% - в производственную.

Отсюда мы видим, что сами по себе потоки инвестиций, которые сейчас направляются в город, в его структуры, содержание этих инвестиций просто так, не будучи осмысленно направляемым, идет в другую сторону, не в сторону столичности, а в сторону поддержания и развития города как промышленного центра.

Кроме того, что требуется особая работа по согласованию этих стратегий, еще очень важно, что каждая из этих стратегий предъявляется, дискутируется, пиарится разными группами и разными людьми. И часто сейчас эти стратегии есть политические лозунги, которые даже доводят до того, что начинают конфликтовать интересы этих групп. И это самое главное. Они выглядят как конкурентные подходы.

Мне кажется, главный вопрос, который сегодня может быть обсужден на "круглом столе": "Нужна ли консолидация мнений?" Нужно ли каждое из правильных, но разобщенных направлений консолидировать интересы городского сообщества. Вот мы подошли к этому вопросу. Как эти стратегии, закрепленные за различными субъектами, соединить в непротиворечивое, или снизить уровень противоречивости этих групп, какими действиями, нужно ли вести такую работу и как ее вести. Это следующий важный вопрос. К сожалению, сегодня в городе есть такой мощный инструмент осмысления реальности, как коллегия. Но нужно нечто большее. Есть проблема, что такие вещи, как стратегия, они не растут и не появляются, пока нет особой организационной рамки, особой организационной структуры, места или действия, где они должны постепенно вырастать. Это тоже еще одна проблема.

Генплан города, я его хорошо знаю, - это очень хороший, технический документ. В нем очень много сделано правильных установок и решений в области землепользования. И в то же время, проблема сегодняшнего генплана заключается в том, что он не был заточен на стратегии. В нем не ставилось просто таких целей. Сегодняшний действующий генплан города во многом продолжает тенденции развития, заложенные на много лет до него. И в некотором смысле он их обустраивает техническим образом, эти тенденции, заложенные в 70-х годах.

Сегодня мы находимся на некотором сломе. Есть исчерпанность инвестиционного ресурса, нужны новые резервы. Генплан, который разрабатывался в предыдущем десятилетии, так вопрос не ставил. Учитывая то, что в нем много правильного и нужного, он должен действовать и работать дальше. Мы целиком в своей работе будем опираться на генплан. Вопрос стратегии не помещается сейчас в этот генплан. Я думаю, что наши коллеги это хорошо понимают, и развитие сейчас, обсуждение стратегических направлений и миссии города, как они должны претворяться, в каких управленческих решениях, есть некий следующий задел для будущей, я думаю, недалеко стоящей от нас, корректировки генплана или то, как это сейчас в Москве называется – актуализации генплана, мониторинга. Но в каком направлении? Именно в том, о котором нам надо бы сейчас начать говорить, направлении осмысленной стратегии, как некоторых консолидированных мнений городского сообщества.

Я бы остановился на этом месте и попросил бы сейчас дальше активно поддержать сегодняшнюю тему. В каком смысле активно? В том, что прежде всего

сейчас важны ваши мнения и ваши представления о том, каким может быть развитие стратегии, миссии города. Я не предполагаю, что это должны быть какие-то научно-обоснованные или какие-то фундируемые многолетние исследования. Вовсе дело не в этом. Первый шаг, главный шаг, который мы должны сделать, - это предловить свои ценности, а не научные обоснования.

Первое, что мы должны сделать, это обменяться взаимными картинами будущего, перспективами, которые у каждого в душе. Это та основа, с которой начинается консолидация мнений, и начинается плодотворная дискуссия.

Цифры, техники, технологии придут потом. Поверьте, есть методы, есть специалисты в городе, которые прекрасно знают, как это делать. Не это главное. Главное – желание высказаться и главное желание - свое мнение сопоставить с другими и найти общие точки, найти базу для выработки согласованной позиции.

Сейчас будут выступать представители администрации, потом будет "круглый стол". Я просил бы всех высказать свои предложения коротко, развернуто, как вам удобно, но в том, что наболело у вас, в том, что вы видите в том направлении, в котором вы работаете, но главное, чтобы вы видели, как бы вы хотели видеть дальнейшее развитие города, и как вы можете в него встраиваться.

Направления развития г.Н.Новгорода: инвестиционная привлекательность

Агафонов В.Е.: На мой взгляд, противоречие столичности г.Н.Новгорода как промышленного города нет. Мы должны понимать, что г.Н.Новгород был промышленным городом и создавался как промышленный город достаточно большое количество времени. Идее столичности год с небольшим. И данные, которые сегодня приводились, не охватывают той динамики, которая за этот год происходит.

Как руководитель департамента экономики, я просто нахожусь на острие работы с инвесторами, и вижу, что интерес к г.Н.Новгороду со стороны и москвичей, и иностранного капитала очень высок.

По поручению мэра мы сейчас готовим документ "Стратегия развития г.Н.Новгорода как столицы ПФО". Этот документ будет большой, на это требуется время, и мы будем привлекать и вас, и научный потенциал г.Н.Новгорода , будем проводить конкурс для того, чтобы этот документ был серьезен и взвешен.

Мне не хотелось бы касаться сейчас промышленности, а поговорить об основных направлениях стратегического развития города в плане города, который соответствует статусу столичного.

На мой взгляд, то, что сейчас в г.Н.Новгороде достаточно стабильная политическая обстановка, - это очень важно, и это является одним из таких основных моментов, которые позволяют говорить, что триединство всех наших властей приведет к динамичному развитию.

Вторым важным фактором, который сегодня определяет благоприятную обстановку для развития инвестиций, - это то, что г.Н.Новгород совместно с областью сейчас проводит реструктуризацию всех своих долгов. Сегодня мы открыто о них заявляем. Сегодня мы вступили во взаимоотношения с нашими основными

кредиторами для того, чтобы показать, что мы ни от чего не отказываемся и готовы их платить. Это очень важно.

Сейчас мы рассматриваем варианты того, чтобы сделать рейтинг г.Н.Новгорода по инвестиционной привлекательности. Мы считаем, что те действия, которые мы се8одян проводим, дадут объективную оценку, рейтинг города будет показан, и мы будем каждый год стремится его повышать для того, чтобы увидеть эту положительную динамику.

Те основные направления, о которых мы сегодня хотели бы сказать: прежде всего, мы считаем, что идея столичности – это не самоцель, а именно направление развития города, которое должно привести к улучшению жизни в г.Н.Новгороде. И одно из основных направлений – это жилищное строительство.

Несмотря на то, что новая администрация сделала градостроительную паузу, и вы знаете об этом, нас за это критиковали, но мы считаем, что это вследствие непонимания, почему это было сделано. Но, несмотря на это, жилищное строительство за 2003 г. было увеличено на 30% по сравнению с 2002 г. Мы считаем, что динамика очень положительная. По планам на 2004 г. мы считаем, что мы приблизимся к цифре 400 тыс.кв. м, что будет увеличением по отношению к 2003 г.

Какие основные направления мы здесь видим для того, чтобы повысить данные направления. Прежде всего, это вопрос о строительных площадках. Сейчас информация о строительных площадках открыта, доступна, можно посмотреть на сайтах администрации, можно прочитать в газетах. Точечного выделения земельных участков сейчас не происходит. Мы сейчас разделяем эту идею на 2: развитие исторической части города и развитие микрорайонное. Я не буду подробно останавливаться на всех проектах, потому что 4 марта Булавинов В.Е. будет докладывать на коллегии этот вопрос. Мне бы хотелось, чтобы он эту информацию оставил. Будет предложено то, что сейчас происходит, в каждом районе, основные моменты и по жилищному строительству, и по другим направлениям, будет все наглядно и понятно.

Сдерживающие факторы: отсутствие инфраструктуры. Здесь у нас есть конкретные позиции и план развития этого направления. Второй фактор, который позволит данную проблему ускорить, - это вопросы, связанные с ипотечным кредитованием. Мы должны понимать, что сегодня жилье не только должно строиться, но и должно быть доступно для нижегородцев. Не все сегодня могут позволить себе такую роскошь, как сменить квартиру, хотя знаем, что по статистическим данным более 65% нижегородцев сегодня думают о том, как бы свои жилищные проблемы улучшить. Здесь я думаю, что совместно с Полпредством будем разрабатывать по ипотечному кредитованию. У нас есть разные альтернативные варианты и будем внедрять.

Следующий момент – это противоречия между исторической и современной частями. Здесь очень важно найти разумное сочетание этих постулатов.

Важный момент и много говорим о нем – это плановая работа с министерством культуры, с областью для того, чтобы позиция у нас была общая и единая.

Следующее направление города мы видим в развитии социальной инфраструктуры: гостиницы, торговые центры, развлекательные центры, оздоровительные центры и т.д. сегодня также могу сказать о том, что сдвинулась с мертвой точки проблема гостиниц: в 2004 г. запускается гостиница на Н.-Волжской набережной. Сейчас у нас вышло распоряжение на строительство гостиницы на Мещерском озере. На конкурсе было определено место под гостиницу на пл. Сенной. Сейчас будут в работе и другие места. Инвесторы приходят и хотят строить.

Что касается торговых комплексов: очень сильный интерес к г.Н.Новгороду. Мы здесь рассматриваем и разделяем данную проблему на 2: это маркеты до 2 тыс.кв.м продовольственные и гипермаркеты свыше 10 тыс.кв.м . Сегодня в каждом районе города идет или строительство таких маркетов, или идет проектирование, также выделены площадки под строительство больших маркетов, в частности на ул.Родионова. Там будет на площади 80 тыс.кв.м построен. На станции "Варя" недавно копания "Центр-7" выиграла конкурс (московский инвестор). Сейчас рассматриваются еще другие площадки. Не буду пока называть.

Вопросы, которые мы считаем достаточно больными для развития темы столичности, - это развитие такой социальной инфраструктуры, как школы и больницы. Очевидно, что того бюджета развития, который сегодня есть у г.Н.Новгорода, на пропорциональное развитие всего города с данными категориями проблем не хватит. Пока мы отстаем в этом плане. Бюджет развития г.Н.Новгорода 230 млн.руб. Это цифра незначительная, поэтому мы очень взвешенно отнеслись к тому, чтобы выбрать те объекты, которые сегодня идут под сдачу. Я озвучу знаковые объекты, которые будут введены 2004 г. это центр "Мать и дитя", школа искусств в Советском районе – большой, проблемный вопрос, который Советский район тяготил долгое время. Также будет закончена школа №119 (Автозаводский район). Будет закончена работа, связанная с развитием больницы №33 и т.д.

Понимая, что мы не можем развивать город только из бюджета, мы активно привлекаем в это направление и инвестиции наших внешних средств. Это ресурсы федеральные, от слаженной работы с областью и Полпредством мы сегодня видим те направления, которые могут нам помочь. И сейчас наводим порядок в том, чтобы активно участвовать в федеральных программах. Сейчас идет формирование на 2005 г. , подведение каких-то итогов и продолжение работы по 2004 г. Там будут объекты выделены.

Кроме этого мы сейчас планируем закончить школу №19. Это школа в Нижегородском районе, которая является недостроем. За счет инвестора будет достроено пожарное депо в Советском районе, которое сегодня сдерживает развитие всего Советского района. Также предусматривается создание пожарного депо и в Нижегородском районе для того, чтобы развить и там направление.

Какие основные проблемы мы видим, и какие ждем мы сегодня результаты работы: мы понимаем, что для того, чтобы привлечь дополнительно инвесторов, необходимо о тех задачах и о том нашем положительном опыте, который есть, говорить. Необходимо эти вопросы освещать, необходимо собираться, чтобы все об

этом знали, потому что мы понимаем, что администрация города не может сегодня быть закрытой. Мы должны сегодня быть открыты. Мы должны сегодня рассказывать о том, что сегодня происходит. И не только говорить, но и слушать, что говорите вы. Поэтому такие регулярные наши встречи, на наш взгляд, очень полезны. Было бы трудно за одно совещание охватить развитие всего города, так как направлений очень много. Может быть, имеет смысл выделять какие-то отдельные направления, отдельные моменты, которые мы готовы сегодня освещать, которые готовы сегодня докладывать.

Основные проблемы и перспективы градостроительного развития г.Н.Новгорода

Рыбин О.В.: Я думаю, что эта встреча достаточно важная и серьезная именно на этом тапе. Высоковский А.А. сказал, что город может быть со стратегией, без стратегии. Стратегия может состоять в том, чтобы решать проблемы по мере их поступления. В этом смысле многие города России, меньшие, чем г.Н.Новгород, больше, живут и так. Так тоже можно жить. Наверное, в этом смысле мы сегодня собрались для того, чтобы сделать понятной стратегию развития города на большую перспективу. Перспективы заложены в генплане города, который делался тогда, в 90-х годах ресурсным методом. В этом смысле все, что было заложено в предыдущих генпланах с точки зрения градостроительства, получило преемственность. И в этом смысле здесь однажды построенный город в одночасье нельзя изменить. И не однажды построенный, а построенный в веках. Поэтому в этом смысле мы сегодня собираемся и на этом переломе. Вечная беда России – стабильность экономическая, социальная, политическая. Я думаю, что сегодня мы имеем эту стабильность. И в этом смысле планы стратегического развития можем более или менее внятно нарисовать. Лимаренко правильно сказал, что сегодня есть некая остановка в понимании последующих задач.

Любой человек, который, так или иначе, переживает какие-то периоды своей жизни, и останавливается, задумавшись, что ему дальше делать, все-таки продолжает ходить на работу, воспитывать детей, обыденные вещи бытовые он делает для поддержания жизни. Остановиться совсем нельзя. В этом смысле то, что мы сегодня делаем в рамках тактических задач, мы делаем максимально осторожно, стараемся не навредить. Это очевидно, но это может продолжаться без стратегии, а можно подумать, как это все использовать, те ресурсы, потенциал, идеи, которые сегодня существуют во многих странах, в России, в городах, как это все облечь в некую форму и найти те точки роста г.Н.Новгорода.

Даже если мы вспомним прошедшее десятилетие, некую лихорадку, мы сейчас говорили о гостиничном бизнесе. Я неоднократно говорил, что 6 крупных проектов гостиниц закончились 5 котлованами. Нам удачно дается строительство котлованов под гостиницы. Вы знаете эти котлованы. Что это такое? Почему не идет? Это бизнес капиталоемкий и трудный. Крупные операторы не идут. Почему? Анализируя ситуацию, наверное, другого рода, кто будет жить в этих гостиницах, и кто будет

приезжать в них. Менеджеры среднего класса или перегонщики автозавода? Они могут жить в другого класса гостиницах.

В этом смысле аналитика, бизнес-планы таких крупных мировых операторов, что-то не получалось. Может быть, будет по-другому, если мы посмотрим, как будет город развиваться. Город столичный, как столица инноваций? Это то, что мы думаем, то есть мы должны что-то давать вовне. Должно быть структурное соотношение пропорций между промышленностью и сферой обслуживания, то есть ресторанный бизнес, гостиничный бизнес, бизнес-центры, бизнес-инкубаторы. Почему мы говорим об "ИНТЕЛ", который приходит к нам? Он, как якорный инвестор, притянет огромное количество еще около или сопутствующие технологии, инвестиции и т.д. это важно, посмотреть, как мы будем развиваться.

Я не удивился, когда Высоковский А.А. назвал слово "рабочий поселок" или "рабочий город". Я знаю, таких городов очень много на Севере, в Тюмени и т.д. Трудно было ожидать какой-то столичности именно в рамках структурных пропорций. Если город развивался как закрытый промышленный г.Горький на протяжении 80 лет, другого нет. В этом смысле 2-частная структура будет (промышленный город за рекой и наверху - административный) или какая-то другая структура, я не думаю, что сегодня невозможно взять и за какое-то короткое время изменить структуру. Важно понять, как эти потенциалы будут работать на развитие города, какие точки.

Мы сегодня много говорим о том, где город может вырастать. Туризмом. В чем привлекательность? Я думаю, что это все в сочетании должно быть. Вообще градостроительство – это искусство компромисса. Если компромисс талантлив и честный, то это самый высший пилотаж. И эти компромиссы, которые мы сегодня хотели каким-то образом найти, иногда сочетать вещи несочетаебмые, а это надо сделать очень спокойно, в спорах рождается истина. Для этого мы все здесь и собрались. Поэтому я призываю к хорошей, конструктивной работе. Каждое ваше мнение, каждое предложение очень ценно для нас, как для администрации, для разработчиков, для понимания цели и задачи, как мы это будем делать в дальнейшем.

Высоковский А.А.: Переходим к самой интересной части нашей сегодняшней встречи – к тому, к чему мы и призывали. Начнем обмен мнениями.

Лапырин В.: Вы сравнивали г.Н.Новгород, Санкт-Петербург и Москву. Г.Н.Новгород вы брали, как город, который является центром ПФО и после выборов придется сравнивать его с другими центрами. Почему взяли столицу и сравниваете с Москвой и Санкт-Петербургом, а не с другими городами?

Высоковский А.А.: Я сравнивал г.Н.Новгород не только со столицами, но и с остальными столичными центрами этого региона: Казань, Пермь, Чебоксары, Самара и т.д. Я сейчас упомянул в сравнении с Санкт-Петербургом и Москвой потому, чтобы показать, как организовано столичное дело. Это сравнение было только в одной плоскости – плоскости столичности. Не потому, что г.Н.Новгород – столица ПФО, а просто, если город должен быть, как столица, то у него должны быть определенные черты. Вы знаете, например, что баскетболист должен быть высокого роста, хотя бывают и исключения.

Лапырин В.: Я о другом хотел спросить. Столица чего? Столица региона? Столица Поволжья? Столица ПФО? Столица округа? Их 7 столиц. У них есть какая-то структура, образ должен быть.

Высоковский А.А.: А Вы не могли бы это перевести из вопроса в мнение?

Лапырин В.: Я просто говорю о том, что Вы сравнивали несравнимые вещи.

Высоковский А.А.: Давайте с этого и начнем. Вам кажется, что эти вещи несравнимые.

Лапырин В.: Бюджеты просто несравнимые.

Высоковский А.А.: Что еще?

Лапырин В.: Все несравнимо. Хотелось бы шкалу сравнительную увидеть от ученых в том числе. Если есть 7 округов, значит, есть и 7 концепций, эталонных вариаций. Вы сами сказали, что образец. Какой образец? Они должны быть разные или шаблонные?

Высоковский А.А.: Все разные. Все города, как люди. У них свои судьбы, и они все разные. Действительно, со столицей напрямую, так, наверное, не надо. Региональная столица – это несколько другое. А как Вы считаете, чем г.Н.Новгорода может быть выделен в кругу Поволжских столиц?

Лапырин В.: Я скажу с точки зрения предпринимателей, так как я представляю газету "Деловая". Я скажу, что столица – это там, где бизнес открывает свои предприятия, представительства хотя бы на копейку дешевле, чем в других городах, или наоборот. Для его развития созданы условия. И меньше волокиты, где вся инфраструктура создана под это.

Высоковский А.А.: Столица - там, где меньше бюрократии?

Лапырин В.: Да. Если мы будем развивать столицу, похожую на Москву в плане бюрократии, то я думаю, что ни один бюджет в Нижегородской области и все Поволжье не выдержит. Вы уже сказали, что город развивался, как ВПК, центр закрытый. И если исходить из этого, то и структура населения у него соответствующая. Вынести промышленные предприятия за пределы города? Сократить?

Высоковский А.А.: Об этом речь не идет.

Лапырин В.: Тогда нужно отделить Заречную часть от верхней.

Высоковский А.А.: Пока оба предложения не проходят.

Лапырин В.: Я думаю, что если мы говорим о ПФО и о г.Н.Новгороде, то должен быть образец столичного подхода к решению проблем. Это идеологические проблемы. Если есть образец, то так решаются дела с тем же предпринимательством.

Высоковский А.А.: Вы сами пока не представляете, что бы Вы хотели видеть в качестве такого образца?

Лапырин В.: Одно окно для предпринимателей, о котором так много говорим. И те же самые земельные вопросы, которые поставили в образец, а образцово пока не решаются в г.Н.Новгороде. Открытости хотелось бы. О генплане многие ли знают? Кроме главного архитектора я думаю, что мало кто его видел. Мало, кто видел те площадки, о которых так много слышим, о конкурсах, о прозрачности этих конкурсов. Тогда и внутренние инвестиции удвоятся, так как люди будут копить на то, чтобы

приобрести недвижимость. А пока с этими вопросами волокита больше, чем в столицах, вместе взятых.

Князев Г.: Я хотел бы продолжить мысль Лапырина В. и немного подискутировать о концепции нашего разговора. Я специально записал мнение Рыбина, который сказал, что наше мнение важно услышать. Я считаю, что здесь заложено несколько принципиальных тезисов нашего общения. Это означает, что чиновник в частности и городская администрация вообще считает, что она строит город, и она является генеральным инвестором. Это советский подход, когда раньше городская администрация была и заказчиком, и разработчиком, и инвестором, и строителем, и строила типовые панельные дома.

Сейчас все понимают, что на самом деле город строит бизнес, развивает его и делает его столичным или нестоличным, приходит или не приходит. Это мнение частного инвестора и бизнеса. Городская администрация или согласовывает или не согласовывает, а значит или сдерживает, или ускоряет процесс развития города. Так было всегда и так будет во всем мире.

Это означает следующее: если идти по этому пути, то мы должны обратить внимание на высказанные слова представителей городской администрации, которые или сдерживают, или ускоряют. Агафонов В.Е. сказал: "Мы решили не выделять точечные земельные участки в городе. Мы решили взять паузу на время массового строительства". Эта пауза затянулась на 1,5 года. И они считают, что с этого года пауза закончилась. Это не так. Пауза висит. За эти 1,5 года многое уже потеряно и котлованов создано еще больше, чем мы их обозначили. Их 7-8. Но котлованы создаются только от того, что не согласовываются документы или выставляются непомерные инвестиционные условия. Если мы хотим стать столицей котлованов, то давайте держать паузу инвестиционную и строительную, и строить только "Рамсторы" на ул. Родионова, больше 80 тыс.кв.м площадей. Но это еще не определяет столичность нашего города.

О конкретных предложениях по концепции развития: если мы все понимаем или делаем вид, что строит город бизнес, тогда мы должны четко сказать, что есть 3 функциональных вектора. Это тот инвестор. Очень часто и правильно было бы рассматривать в качестве инвестора горожан, которые живут в этой столице, они могут принимать участие в ипотеке, а значит, и строить своим руками город. Городская администрация, которая сегодня должна служить функцией ускорения или сдерживания, всего лишь. Определение градостроительной политики в целом. И федеральная власть, которая может в нынешнем моменте выступать дополнительным инвестором на те культурные объекты, на которые у городской администрации денег не хватит. Мы слышали в печати, что городской бюджет на 2004 г. не является бюджетом никакого развития. Я не верю, что будет построена школа №19 в Нижегородском районе, больница №33, потому что весь бюджет был сформирован на проплату тепла, электричества.

Высоковский А.А.: Сегодняшняя наша тема – это стратегия.

Князев Г.: Я про стратегию. Если мы говорим про стратегию, то кто строит? Бизнес, инвестор. Городская администрация не строит. Она согласовывает, разрешает. Сейчас согласование разрешение проходит плохо. И это официально озвучено некой паузой на 1,5 года. И мы хотим это утвердить на нашем совете. Те, кто строит, не совсем согласны с этой паузой, не согласны с инвестиционным климатом и инвестиционными предложениями, которые предлагает городская администрация нам.

Высоковский А.А.: Я могу тогда понять, что Ваше утверждение заключается в том, что одна из основных стратегий, которую следует дальше обсуждать и развивать, есть стратегия инвестиционной привлекательности. Это главный вектор, который Вы выдвигаете в качестве стратегического.

Князев Г.: Если говорить о принципиальных предложениях, то Агафонов В.Е. сказал, что у нас все открыты предложения по земельным участкам и по потенциальным инвестиционным предложениям, которые городская администрация считает возможными. Это не так. На сайте городской администрации есть всего лишь обозначение предстоящих конкурсов и никакого генплана нет. Если мы хотим быть столицей, то надо найти из федерального бюджета и с помощью ПФО ресурсы для того, чтобы в электронном виде создать генплан, план развития города и повесить его на сайт. Несколько миллионов рублей нужно для этого. Чтобы любой мог войти и посмотреть, что такая-то площадка…

Высоковский А.А.: Ваше мнение ясно. Вы считаете, что стратегия города – это создание благоприятного климата, который сейчас не столь благоприятен. И одним из элементов конкретных дел стратегии должен стать открытый документ, объясняющий права и возможности инвесторов. Генплан таким не может быть. У него есть гриф секретности, а Правила землепользования и застройки таким документом будут и будут вывешены в Интернете. Это не вопрос стратегии. Это вопрос сегодняшнего дня.

Воронков: Я не совсем понял, зачем нас пригласили сюда. Я воздержусь от комментариев того, что услышал. Во-первых, надо работать над решением конкретных задач генплана, а не заниматься уже 4 года взаимным уговариванием и бессмысленным философствованием по этому вопросу. Работы никакой не делается. Можно сколько угодно создавать любые теории, но от этого ничего не сдвинется. Должна быть четкая программа реализации генплана от идеи, проекта до сроков исполнения.

Во-вторых, город наш многопрофильыний всегда был. И не надо здесь создавать новую теорию градостроительства. Но профиль – это и столичность, и промышленность, и ВУЗы и т.д., учреждения культуры. И нельзя здесь брать одну сторону, тянуть за нее, переворачивать город и перекашивать в эту строну. Все это комплексно должно решаться. Все это в генплане учтено и не надо здесь надуманные вещи делать, которые потянут за собой переработку генплана.

Генплан города был разработан по закону, законно утвержден. И не надо здесь подбрасывать администрации города.

Относительно стратегии: стратегия – это генплан, а он уже дает направления, какие главные направления. У нас на очереди проект планировки центра, генеральная схема развития инженерной инфраструктуры и т.д. Но я бы назвал одну важную

стратегическую задачу – это пересечение трансконтинентальных связей в районе г.Н.Новгорода: запад-восток и северо-запад – юго-восток. Здесь Волга. Не случайно итальянцы проявляют интерес к Волге и к водным путям по Волге. Они уде сейчас думают о торговых путях за счет зарегулирования своих реконструкция. Уже суда перегонять сюда. Вот где стратегия. Огромные терминалы. Надо думать о территориях, которые должны, не мешая, а помогая городу, создать новое качество. Вот это стратегия. А то, что было названо, это не стратегия.

Поэтому я полагаю, что столичность, - это попутное, а не главное в развитии города. Столичность – это качество развития, качество формирования и содержания города.

У нас есть ряд площадок, которые ждут реконструкции, завершения. Сейчас градостроительная дисциплина у нас на очень низком уровне. Без этого никакая стратегия не сработает.

Высоковский А.А.: Некое местоположение г.Н.Новгорода в системе связи и терминалы. Это может быть стратегия.

Трутников А.К.: Я бы хотел обратить внимание на следующий момент: когда мы говорим о стратегии – это шаг вперед. Это выбор направления, куда шагать. Но чтобы сделать первый шаг, надо опереться. И с этой точки зрения можно опираться на болотистую почву, зыбкую, и шаг будет робким и не таким уверенным. Поэтому я заявляю, что с точки зрения стратегии мы должны понимать очень четкую связь между будущим перспективным движением и каждодневной рутинной жизнью. И с этой точки зрения я поддерживают представителей бизнеса, которые сказали ключевую фразу: это волокита.

Что такое столица: столица обычно сопрягается с понятием множества чиновников, бюрократов. Бюрократы, чиновники организуют процесс. Они его организуют или хорошо, или сдерживают. С этой точки зрения – это болотистая кочка. Или мы твердую почву образуем в виде налаженной рутинной работы, или приседаем в этом плане. Смотрите. Какая вещь для иллюстрации картины: мы одновременно пытаемся понять, что такое г.Н.Новгород в данный момент, чтобы, отталкиваясь от этой ситуации посмотреть, куда движемся.

В добавление к тому, что сказано, что такое г.Н.Новгород в данный момент на фоне других городов России в части инвестиционно-строительной активности. У меня есть средние цифры по городам России, характеризующие: общая продолжительность подготовительного периода для жилищного строительства, которая по городам России составляет в среднем около 8 мес. В г.Н.Новгороде мы имеем около 14 мес., т.е. в 2 раза больше. Вот та самая волокита. Вот неорганизованность рутинного процесса. Количество подписей, которые приходится собирать на стадии согласования исходно-разрешительной документации также в 2 раза больше, чем в среднем по России. Эту ситуацию надо очень четко понимать. А далее все связывается, т.е. смысл моего выступления в данный момент только один: я говорю, что эта связка стратегического движения с каждодневной налаженностью, с каждодневной рутинной жизнью.

Высоковский А.А.: Одновременно Вы подтверждаете, что Вам кажется, в этой связке одним из важнейших направлений по-прежнему являемся улучшение инвестиционного климата?

Трутников А.К.: Нет, это один из компонентов. Я не могу раскрыть всей ситуации. Я просто по ходу дискуссии обратил внимание на это: рутинная каждодневная жизнь в сочетании с тем, как мы размышляем о будущем.

Буреев А.: Стратегия – это, прежде всего люди, а генплан – это инструмент. Один из элементов реализации этой стратегии. Любая стратегия – это, прежде всего люди, каждый житель г.Н.Новгорода. Мне понравился вопрос Лапырина по поводу реальной столичности. Если говорить по Москве, Питеру, то реальная столичность – это прежде всего лидерство не в смысле названия: округ и еще чего-то. А это лидерство в конкретных областях, направлениях, видах деятельности. Тогда это может быть лидерство международного уровня и в г.Н.Новгороде такие проекты есть.

Если построить хороший дом, а вокруг него будет плохой забор, поломанный, грязный двор, отсутствие хозяйственных построек, то в этот дом все равно не пойдут и не поедут, поэтому вопрос столичности должен решаться и с точки зрения столичного региона. Если опять будет разрабатываться очередная стратегия развития г.Н.Новгорода и не учитываться те работы, которые ведутся по стратегии развития Нижегородской области, а они реально ведутся, и здесь сидит представитель ВВАГС, который занимается этим, и компания «Куб» в прошлом году занималась этой работой, опросив 179 представителей региональной элиты. 179 чел. Высказали свое конкретное мнение. И из них 80% - это жители г.Н.Новгорода. Это ректора, руководители предприятий, представители власти, поэтому здесь тоже надо смотреть, иначе получится, «кто в лес, кто по дрова». Получим красивый домик и в него никто не пойдет. Усилия будут колоссальные, чтобы в этот дом по грязи протащить кого-то.

Ворота города – это хорошо, но ворота области – это тоже важно. Есть реки, входящие в область, есть железная дорога, автомобильные дороги, входящие в область и ведущие к этому городу.

По поводу столичности и инновационного потенциала. Инновации в чем: как совместить промышленность, административные, культурные вещи. И инновационный материал на стыке различных сфер видов деятельности. Вот, проект Нижегородского научного онкологического центра. Стык: фундаментальная наука, по ней в области биомедицины, молекулярной медицины мы опережаем сейчас не только Москву и Питер. И есть реальная вещи, которые работают, в т.ч. и на Западе. Далее образование в этом же центре (речь идет о создании факультета фундаментальной биомедицины. Производство средств и методов онкологии, далее клиника, хоспис и современные методы управления инновационными проектами. Это один из примеров. Дальше можно обсуждать, развивать и прочее. База для этого есть – рядом с онкологической больницей, тем более капитальные затраты, связанные с лучевыми делами, там уже сделаны.. Инфраструктура начальная существует. Она дорогая, капиталоемкая, она существует. Вот один из примеров, который тянет за собой и производство, и предпринимательство, потому что такой проект тесно связан с развитием

предпринимательства и инвестиционной привлекательностью города. И в то же время с лицом города как столицей этого направления, тем более по онкологии – Блохин, Трапезников, Петерсон. Это все нижегородцы. Российский онкологический центр им. Блохина. Почему он там, а не здесь?

Шахова Н.М.: Сегодня я представляю академика Гапонова-Грехова. Я врач по специальности, к.м.н. Сейчас я работаю ведущим научным сотрудником Института прикладной физики.

Эта ситуация сложилась в связи с тем, что в нашем регионе нет полигона для того, чтобы мы тот потенциал научный, фундаментальных наук, который очень велик в нашем регионе, был применен и имел прикладное, инновационное значение. Я должна поправить Буреева, который сказал, что мы лидеры в молекулярной биологии. Как раз в молекулярной биологии г.Н.Новгород очень сильно отстал, и это тоже одна из проблем. Роман Григорьевич и хотел бы развить это направление. А мы лидеры в биомедицинских приложениях фундаментальных физических исследований.

В конце января этого года в Калифорнии состоялся российско-американский технологический конгресс, который проводили министр промышленности Фурсенко с российской стороны и бывший министр обороны с американской стороны. Там был поднят интересный вопрос: «А можно ли повторить успех Силиконовой долины?». Такое ощущение, когда я слышу этот доклад об успехе Силиконовой долины, как сложился успех Силиконовой долины, у меня сложилось впечатление, что г.Н.Новгород как раз то место, которое могло быть Силиконовой долиной России. Почему? Это пересечение транспорта, это огромный фундаментальный научный потенциал, который сложился на ВПК, но у него есть и другие приложения. Более того, если говорить сейчас о подъеме интереса сейчас к ВПК, то основная опасность сейчас не ядерное и химическое оружие. Это молекулярная медицина, молекулярная биология. Это самое страшное оружие. И мировое сообщество кричит об этом.

Поэтому развитие таких на стыке проектов, крупных проектов могло бы быть признаком столичности. Для этого ест все предпосылки, но должна быть еще и мотивация. Сегодня я в СМИ услышала, что сегодня состоится «круглый стол», посвященный вопросу привлекательности жизни в городе.

Насчет привлекательности: я сегодня с сожалением увидела, что на этой коллегии нет ни одного представителя здравоохранения, как будто этой проблемы не существует. Мы говорим о традициях, о культуре. Это все великолепно, но мы забываем, что здоровый дух в здоровом теле. И нельзя не замечать проблемы.

Я процитирую документ. Это письмо министра здравоохранения Шевченко губернатору Нижегородской области: «К сожалению, в Нижегородской области регистрируется ежегодно 13 тыс. больных онкозаболеваниями. Это составляет 354 на 100000 населения по сравнению со всей Россией». По всей России – 313. К столичности это просто никак не приклеивается. Смертность от злокачественных новообразований в области составляет 216, а в г.Н.Новгороде – 240 при том, что в среднем по России – 203. Вдумайтесь в эти цифры.

"В то же время условия, в которых функционирует онкологическая служба ,являются одними из худших в России". Я читаю официальный документ.

Поэтому мне кажется, что не замечать эти вопросы формирования стратегии – это просто преступно, халатно. Я соглашусь со всеми предыдущими выступающими: вопросы волокиты, вопросы непрофессионализма чиновников. Я скажу сейчас несколько грубо. В прошлом месяце состоялось ОЗС, которое отвергло программу онкологии. Когда стали разбираться, почему, а судьи кто? На это заседание не был приглашен главный онколог области. Он даже не знал об этом. Как можно принимать ответственные решения, не консультируясь со специалистами. В вопросах развития стратегии нужно обязательно учитывать профессионализм тех, кто принимает эти решения.

С другой стороны, как оценивать профессионализм: все знают, что есть лобби, кто-то будет лоббировать свои интересы. Я считаю, что в стратегии развития должны быть, прежде всего, учтены интересы каждого человека, живущего здесь. Действительно, регион должен быть привлекателен для жизни. Очень приятно отметить нашу культуру. Очень приятно, что наши ВУЗы занимают первые места по России. Я могу назвать Университет, Политехнический институт, Медакадемия занимают первые места. При этом этот потенциал должен быть направлен на привлекательность жизни каждого горожанина, жителя области и т.д. А привлекать к развитию стратегии нужно высоких профессионалов.

Высоковский А.А.: Я хотел бы еще раз подвести итог. Во-первых, мощная точка, потенциал для развития, не совсем еще раскрученная, но имеющая мощные возможности, - это научный онкологический центр. Это школа медицинская в этом направлении. Мне кажется, что с точки зрения обсуждения стратегии такие вещи принципиально важны. Я не знаю, как дальше сложится, но в принципе это и есть точки возможного роста. Здесь сходятся имена. Здесь есть имена, которые могут быть раскручены. Здесь есть сложнейшая и важнейшая проблема. Здесь ест накопленный потенциал и т.д. Это один из тех примеров, которые могут как-то обсуждаться и выращиваться.

Синева Е.В.: Я бы хотела обозначить еще один вектор направления развития, который важен для всех векторов, направлений при любой стратегии развития. Это наше городского озеленение.

Вообще это многопрофильная проблема, потому что здесь завязана экологичность городской обстановки, эстетическая привлекательность, туристическая привлекательность. Здесь завязаны социальные проблемы, нравственно-воспитательные, проблемы здоровья, проблемы образования. И потенциал в городе у нас огромный, и климат у нас великолепный для того, чтобы наш город был красивым, здоровым и привлекательным для жизни любого человека. Облик города тоже важен для понятия столичности. Я вспоминаю освещение на Б.Покровской. Это замечательно, это очень красиво, это очень нужно, но смотрится это на разрушенных липах не столично.

Я , как специалист в области репродукции растений, может быть, неспециалисты этого не замечают. Я , когда иду по улицам города, не вижу ни единого привлекательного, зеленого, грамотно составленного зеленого проекта.

Эту проблему решить можно путем просто реструктурирования нынешних служб озеленения. У нас сейчас службы озеленения работает по такому принципу: кто-то планирует, никто не анализирует условия произрастания растений, цель совершенно непонятна, стихийно происходит, без учета стратегии, без плана, недолговременно. Такое ощущение, что люди приходят, видят пустое место и говорят: «Что бы нам здесь посадить». Причем, что посадить, выбирают не исходя из условий произрастания растений, не исходя из целей посадок (защитные, эстетические). Цель должна быть какая угодно. А они сажают, что дешевле, что неприхотливее. Может быть, это тоже выход в нынешнем экономическом положении, но причем здесь тогда столичность.

Я разработала ряд предложений, что можно применить, каковы должны быть принципы озеленения, функции служба озеленения, и что можно с этим делать, не затрачивая практически денег. То просто реструктуризация.

Высоковский А.А.: А какие-то конкретные проекты у Вас есть, какие могли бы быть в будущем образующей точкой роста.

Синева Е.В.: Прошлой весной Булавинов В.Е. со мной советовался, как со специалистом в области озеленения им попросил проанализировать в то время заявленный на 2003 г. план озеленительских работ. Когда я проанализировала, мне стало не по себе, поэтому я и столкнулась с этой проблемой

Самые проблемные зоны в городском озеленении – это то, что наш город претендует и совершенно правильно, город достоин, это мое убеждение, с другой стороны, это промышленный город. У нас должно быть особенное озеленение. У нас должно быть озеленение, адаптированное именно к промышленным выбросам, именно к антропогенному прессингу. И с этим надо работать. Это и научные работы.

Высоковский А.А.: Вы говорите, то убеждены, что город имеет потенциал столичности. Что Вы имеете в виду в своей убежденности?

Синева Е.В.: Город имеет огромный культурный потенциал. Город имеет огромный научный потенциал, образовательный потенциал, историческое место, расположение великолепное. Город находится в центре России, что тоже важно. Город имеет все перспективы.

Высоковский А.А.: А Казань, Самара, Пермь, Чебоксары – они тоже имеют замечательный культурный потенциал, образовательный, исторический, тоже расположены этом регионе, имеют замечательные природные условия. В чем Вы видите какую-то особенность конкретно г.Н.Новгорода перед этими городами.

Синева Е.В.: Если я являюсь директором Ботанического сада, то могу сказать, что у нас есть ботанический сад. У нас столько много направлений работы. Не только научно-образовательная.

Высоковский А.А.: Расскажите 2 слова о Ботаническом саде.

Синева Е.В.: Ботанический сад был основан в 1934 г. В этом году нам 70 лет. Поэтому колоссальный научный опыт, научные разработки в плане селекции, генетики,

акклиматизации растений. У нас 4 тыс. видов. У нас третья в России коллекция после ГБС и Ленинградского ботанического сада. Мне кажется, что это дорого стоит – поддержание такой коллекции. У нас около 50 видов растений, которые занесены в Красную книгу России международной Красной книги, что тоже очень важно, потому что генофонд растений исчезает колоссальный. И если сейчас у нас не хватает ни средств, ни сил. Ни времени заниматься восстановлением этой экологической природной системы, то это время рано или поздно придет. И за границей изо всех сил интересуются именно нашими природными видами. Это тоже как одно из направлений развития столичности. Далеко не каждый город может похвастаться Ботаническим садом.

Сергей Алексеевич: Очень удачно сейчас прошла дискуссия. Хорошо задали вопрос: «Что же в Вашем понимании столица?». Само понимание этого термина «столица», "столичность". Что это такое? Правовая база его? Столица и столичность – это разные вещи.

Шахова Н.М.: Самару, Казань отличает то, что они на Москву не ходили, как мы 400 лет назад.

Кузнецов В.М.: От Ярославля, вниз по Волге, за исключением Астрахани, каждый миллионник считается столицей Поволжья.

Высоковский А.А.: Совершенно верно. Я задал этот вопрос с провокационными целями. Я меньше всего склонен к тому, чтобы обсуждать различия и обсуждать преимущества. Я склонен думать то, что все эти города связаны в некое единство судьбы поволжского региона, и может быть один из ответов в том, что эти города и должны вместе построить совместно, объ6динившись в чем-то, хотя очень трудно выставить себя как оппонент или новое образование в противовес сложившимся центрам столичности.

Карцев Ю.Н.: Сегодняшняя дискуссия, наверное, не совсем корректная для обсуждения, т.к. не достигнуто определение термина столичности, потому что сам президент сказал, что столица одна. Термин «план стратегического развития» сегодня некорректно ставится, потому что термин «план стратегического развития» - этот термин фигурирует в современных понятиях в организациях городов. С этим понятием мы знакомились с присутствующими здесь представителями в Америке. И у нас в России есть опыт разработки планов стратегического развития. Он у нас разработан в Выборге 2 года назад. Они образовали там агентство по разработке плана стратегического развития, и Санкт-Петербург в этом плане может с нами поделиться опытом в этом отношении. То, с чем мы знакомились в Америке, - это несколько утилитарные документы и не совсем сегодняшние коллеги воспримут. Это утилитарные документы, касающиеся даже не стратегии на века, а стратегии на сегодняшний день.

Поэтому об этом сегодня сказали, что у нас есть документы, которые создают ясность перспективы развития. Например, по медицине: у нас были выполнены прекрасные разработки – «Первоочередные мероприятия по общему развитию города», в которых были расписаны в первую очередь мероприятия по развитию

здравоохранения, по строительству больниц в каждом районе. И были определены объемы этого строительства. В том числе и по школам, по здравоохранению. Но эти документы не всегда востребованы.

Я сегодня поддерживаю выступления о том, чтобы сделать доступной информацию, которая наработана сегодня, в т.ч. и по генплану. На сегодняшний день определены все перспективные площадки по жилищному строительству, по школьному строительству. Там не требуется больших денег, это реально и нужно сделать достоянием всей общественности.

Сегодня все выступления полны патриотизма и направлены на то, чтобы обустроить наш город и сделать его более привлекательным для проживания, для инвестиций и для здорового проживания в городе. В этом отношении нужно отметить самую большую проблему с 70-х годов – это отставание инженерной инфраструктуры. С 70-х годов начинает усиленно строиться жилищный сектор и с этого момента начинается отставание инженерной инфраструктуры. Не подготовлены площадки, и всего оказывается площадок 600 тыс.кв.м.

По генплану ежегодно город может строить до 2020 г. 450 тыс.кв.м жилья. Это реально, эти площадки нужно готовить, т.е. в этом реальная перспектива нашего развития.

Вторая проблема – это эффективное использование территорий промпредприятий. Для г.Н.Новгорода, в центре города, в т.ч. где расположены такие промпредприятия, - это очень актуальная тема. И здесь задача администрации по наведению здесь порядка, превращению частично предприятий в технополисы, преобразованию этих промпредприятий и просто упорядоченное использование этих территорий.

Гаврилов А.Е.: Мы сейчас занимаемся разработкой стратегии развития Нижегородской области до 2014 г. Все мы сейчас будем акцентировать внимание на болезненных вопросах развития отраслевых инфраструктуры, потому что перспективе любая отрасль должна развиваться, она должна вписываться в генплан развития г.Н.Новгорода и области.

Стратегия должна рассматриваться с точки зрения стартового прыжка и той площадки, от которой нужно отталкиваться. И затем посмотреть, на сколько мы можем прыгнуть в ближайшей перспективе, и на сколько на это есть материальных средств. В данном случае мы столкнулись с проблемой Нижегородской области в том, что на сегодняшний день у нас уровень бедности в Нижегородской области составляет 68-70%, а по некоторым районам еще больше, потому что доходы некоторых слоев населения отстают от потребительской корзины.

В данном случае нужно постави себе перспективную цель, чтобы сделать столицей ПФО г.Н.Новгород, необходимо учитывать, что есть для того, чтобы сделать это. В данном случае мы столкнемся все равно с проблемой. Есть материально-техническая база – машиностроительный комплекс, который являлся перспективным, базовым элементом развития всего г.Н.Новгорода и Нижегородской области. Это базовое, опорное звено, которое необходимо будет учитывать.

У нас есть сегодня второе базовое звено – бизнес, который завозит к нам деньги. Правильно коммерсанты говорят, что откидывать со счетов участие бизнеса в инфраструктурном развитии г.Н.Новгорода нельзя.

Третий главный кит – это научный потенциал, инновационный потенциал, который сегодня не используется. Вчера, выступая с англичанами, я им назвал цифры, что у нас сегодня академиков только, если учитывать федеральный центр, поделить на кв.м и площади Нижегородской области, получится в 3 раза больше, чем по другому региону РФ.

Вот 3 кита, которые сегодня должны лежать в основе развития Нижегородской области и г.Н.Новгорода. Они должны лежать в стратегическом видении развития инфраструктуры г.Н.Новгорода как столицы ПФО

То можно сделать очень просто: 40% объем производства г.Н.Новгорода – это машиностроительный комплекс. Это неплохо. Это тот момент, который и будет являться изюминкой развития Нижегородской области.

Если посмотреть все западные столицы, Лондон – столица, и часть Лондона является деловым центром столицы, часть этого центра является культурным центром, и часть является зоной отдыха. Это нормально, хорошо. В данном случае, поставив стратегическую цель уйти от бедности и занять все население, мы должны учитывать, а какие ресурсы для этого есть. Ресурсы эти сбрасывать со счетов нельзя. В данном случае я бы видел стратегическое развитие г.Н.Новгорода в том плане, что должен развиваться генплан по-новому, не в тех рамках, которые были заложены в той перспективе при Советской власти, потому что идет переспециализация регионов. Деловой центр, который видится, все равно будет строиться. Деловой центр будет в той Заречной части, которая насыщена сегодня производственным комплексом, он будет развиваться, но для этого нужна новая инфраструктура.

Культурно-деловой центр, исторический центр в перспективе должен развиваться как центр управления ПФО. Это Верхняя часть, а значит должна быть новая инфраструктура.

Президент говорит, что у нас нет сегодня инновационной системы, которая бы обобщала и биологию, и молекулярную химию, и атомные исследования и т.д., т.к. у нас нет координирующего органа Нижегородской губернии. Если есть федеральный центр, им управляют из Москвы.

Т.к. я являюсь и членом научно-консультативного совета Правительства Нижегородской области, мы уже выходили неоднократно с таким вопросом на заседание Правительства и на заседание совета: создать инновационную систему в Нижегородском регионе. Она предполагает управляющее звено, где должен быть зам.губернатора или комитет, который формирует инновационный заказ, который лежал бы в области перспективного развития Нижегородской области.

Должны быть этажи инновационной системы, которые объединяли бы все ВУЗы, весь научный потенциал, академиков, которые бы участвовали в разработке кардинальных, фундаментальных проблем. Разрабатывали бы проекты для бизнеса, которые могли бы быстро реализоваться и быстро делать отдачу. Отдачу не в

федеральном округе, а в большей степени в Нижегородской губернии и в г.Н.Новгороде.

Если эти 3 кита задействовать и составить проблему перспективную в виде стратегии развития, что 3-секторное развитие г.Н.Новгорода, которое уже сложилось исторически, для этого можно было бы составить новый генплан нашему Институту, для этого нужно будет выстраивать политику административную, где можно стимулировать выделение площадей под застройку, стимулировать научным или кадровым потенциалом, ввести обучение. Соединить эти 3 фактора в один и тогда решаться эти проблемы.

Аллилуева О: Я представляю консалтинговую компанию и также являюсь советником научно78го представителя по экономическим вопросам, веду ряд инвестиционных проектов.

Самое приятное, что этот разговор состоялся, к сожалению, без лидеров бизнеса. Следующее то, что мы с вами опять говорим на языке потенциала, вспоминаем про наш великий потенциал и т.д. А что же делать великой культурной, философской и прочим наследиям? На мой взгляд, давно бы пора перейти от языка потенциала к языку конкурентных преимуществ. Этим я и занимаюсь. Здесь у нас во многом отличные методологии и язык, нежели здесь обсуждается. В частности, что обязательно, когда мы говорим о конкурентоспособности города, региона или страны, мы выделяем 3 составные части, 3 кита – это конкурентоспособный бизнес-климат в широком понимании – среда обитания, конкурентоспособный бизнес и эффективно, стратегически направленная администрация. Представители администрации у нас есть, представители бизнеса отсутствуют, возможно, им это не интересно, возможно доверие так и не восстановлено.

К сожалению, если вспоминать, какие есть инструменты у области и города для того, чтобы реализовывать стратегию, их не так много. Бюджет, генплан – это не инструмент развития. Очевидно , что ресурсов бюджетных, федеральных и т.д. не будет достаточно. В этой связи нет никакого другого действия, как вовлекать сюда лидеров бизнеса.

Есть только 2 вещи, которые делают стратегию успешных. Это стратегическая линия и лидерство. Кто этим обладает .Замечательно, что администрация города поднимает вопрос. Очень жаль, что бизнес на этот призыв пока не откликнулся, но я надеюсь, что все члены коллегии смогу вовлечь сюда и лидеров.

Мы с Пермской администрацией проводили семинары, анализировали опыт Финляндии, повышение конкурентоспособность и самое удивительно, что слова произносят все те же самые. Мы тоже произносим эти слова, но почему у них все получается, а мы пока об этом только говорим? Один из ответов: когда вы говорили по поводу возможности создания биомедицинского центра компетенции, я не услышала, какие конкурентные преимущества есть у г.Н.Новгорода. Я не услышала, какие совместные проекты и программы, вернее их называли, что они есть, но когда инновационная программа, которая разработана для области, где анализировалась научная школа, которая была в г.Горьком, ВПК и т.д., но как только задавали вопрос,

чтобы создать единый центр трансфер и технологий для города, который бы обслуживал все фундаментальные институты и университеты. Вопрос звучит так: «Вы видите проблему одинаково? Вы готовы объединять ресурсы и давать вклады?». На этом уже есть разрыв.

Кузнецов М.А.: Мы должны сказать руководству города спасибо, свои пожелания, ту концепцию, которую надо еще разрабатывать.

Честно говорю, признаюсь, что я был против проведения этого мероприятия, потому что предмета разговора сегодня нет. Почему? Сегодня мы должны бы обсуждать саму концепцию развития, которую нам бы доложило руководство города, в т.ч. и ее аспект градостроительный, ради чего мы сюда пригласили Институт развития города.

Безусловно, градостроительное развитие города сопряжено с социально-экономическим развитием города. Если все подытожить, о чем сегодня говорили, в т.ч. и Киселев, сводилось одному: ребята, давайте, чтобы у нас люди все получали хотя бы по 1000 долларов, и тогда будем двигаться в соответствии с тем, о чем говорили: и сообщество городское и т.д. Будем понимать, о чем разговор и ради кого мы будем делать.

А посмотрите, что произошло. Слово «столичность» от меня вы никогда не услышите, потому что сюда я шел рассматривать концепцию развития г.Н.Новгорода как города-миллионика в новых социально-экономических отношениях. И, безусловно, я шел сюда смотреть, прежде всего, как город видит развитие градостроительное. Здесь я хотел бы остановиться на нескольких моментах.

Я считаю, что нам сейчас в преддверие этой разработки концепции стратегического развития нам нужно определиться, как мы будем развивать город. Надо оценить те ошибки, которые мы допустили в последние 10 лет, и их не допустить. Здесь кто-то говорил, что приходят великие фирмы «Рамстор» и т.д., которые предлагают нам построить новые, а ведь это ошибка. Когда представители Госстроя были, они говорили, что это градостроительное недоразумение, когда в жилой застройке разместили 2 крупных торговых центра, а не решили вопросы, а где стоянка машин и т.д. На каждый метр торговых площадей нужно иметь 1 метр парковки для личного автотранспорта. Пройдите к "Рамстору" в субботу или воскресенье: все машины в зимних условиях стоят на тротуарах. Вы представляете, что будет летом.

Высоковский А.А.: Сейчас мне хотелось, чтобы Вы сказали про другое. Вы так замечательно начали, кроме того, что Вы не считаете необходимым это событие устраивать, потому что нет готовой стратегии, которую Вам могут сейчас рассказать.

Кузнецов М.А.: Т.к. ее нет, а жизнь идет, надо учесть все то, что мы натворили. Здесь сидят и представители бизнеса. До проведения этой встречи мы 3 раза встречались с бизнес-сообществом, со всей элитой г.Н.Новгорода и Нижегородской области, и мы говорили те же слова, что и сейчас. Здесь сидит Сериков А.А. Мы с ним 8 лет одно и то же молотим каждый раз о развитии г.Н.Новгорода, не имея документов нормальных.

По жилью: возьмите 1 дом за Драмтеатром на 30 квартир, а рядом оставили 2 дома развалюхи. Кто мог придумать рядом с домом Партпроса на ул. Фигнер построить жилой дом, когда явно это место для других целей было предназначено. О вкусах не спорят, архитектура – это искусство. Этот момент тоже нужно смотреть.

А теперь конкретные предложения: сегодня я хотел задать вопрос выступающим. Перечисляя критерии, по которым нужно оценивать развитие города, почему-то был упущен главный критерий – критерий удобства проживания и экологии. Об экологии вообще слова не прозвучало, а ведь наш город грязный, особенно нижняя часть. Практически, в большей части Канавинского, Автозаводского и Сормовского районов нельзя людям жить. Поэтому одно из направлений это должно быть.

Если говорить о городе, городе-миллионнике, который с амбициями, то надо смотреть намного шире, чем то, что мы сегодня рассматриваем. Город должен рассматриваться, соответствует ли он транспортным схемам, которые сейчас нет, а он не соответствует. А это за собой тянет экологию. В действительности озеленения в нашем городе нет. Те островки, которые сейчас есть, постепенно застраиваются элитным жильем или другими зданиями. Этот момент надо осуждать очень здорово. В центре любой нашей концепции должен стоять человек. Бизнес – хорошо, но главная задача наша – это создать благоприятные условия для проживания населения. Вот цель наша. А для этого нужны документы, нужна большая концепция, о которой сегодня говорится, но самое главное – отношение к генплану. Это не средство. Это программа действия администрации г.Н.Новгорода на ближайшие, в Москве 4 года.

Соколов С.А.: 15 лет я занимаюсь реконструкцией г.Н.Новгорода в рамках программы «Ренессанс». На сегодняшний день я еще представляю одного из мощнейших инвесторов России «АФК-система». Все, о чем сказал Кузнецов, я согласен, но давайте быть последовательными. Сначала Воронков задал вопрос: «А зачем мы здесь собрались?» на предпоследнем «круглом столе» Сериков А.А. задал прекрасный вопрос: «А кто является главным градостроителем в городе?». Ответили, что по закону местного самоуправления это администрация, т.е. мэр города. Тогда Сериков задал вопрос, почему его здесь нет.

Все разговоры сводятся к уговариванию, рассказыванию, отношению каких-то проблем, которые всем известны и кончается ничем. Не случайно Кузнецов ушел.

Т.к. я 15 лет выполняю функции и заказчика, и генподрядчика, и генпроектировщика, была реплика со стороны Князева, который говорил, что они не знают, где строить. Я тоже согласен, что генплан – это никакой не инструмент. Это программа реализации. Хорошо сейчас создана коллегия, учеба, многополярность мнений. Должна, исходя из одежки протягивать ножки. Нужно намечать конкретные, реальные действия, которые необходимы городу как организму. Город скоро тонет в фекалиях, машины заполонят улицы. Это всем известно 15 лет я говорю одно и то же на всех различного уровня встречах и совещаниях. Меня слушают, говорят, что я прав.

Высоковский А.А.: Вы сейчас выступаете и как инвестор, и как представитель крупного бизнеса. И в то же время как человек, знающий, что такое развитие города. У Вас , как у бизнесмена, есть ли какие-то амбициозные проекты? Видите ли Вы какую-

то точку. Куда можно ее развить и раскрутить, как один из дальнейших векторов развития?

Соколов В.А.: Есть. Эти проекты давно были озвучены и частично реализовываются. Весь наш г.Н.Новгород – это один большой проект. Такого города в России больше нет. Все географическое, историческое и архитектурное положение города обязывают стоять в ряду таких городов, как Москва и Санкт-Петербург. Что касается каких-то амбиций, то я за 15 лет набил столько шишек, ведя этот процесс, и основное мое кредо было всегда: вы нам не мешайте. Нам надо помогать. Давайте договоримся и будем это делать.

Поэтому на сегодняшний день, составляя какие-либо концепции, программы, нужно просто четко определить: если город не может жить без развития улично-дорожной сети, так ее надо делать. Если строится метромост, то 2-уровневый, а на сегодняшний день никто даже не проектирует подходы к этому мосту. Над этим надо задумываться. 10 лет не проектируется метро в Нагорной части города. Метро – это значит подземное пространство. Подземное пространство для нашей полосы – это самое главное, что может спасти город, это то, куда можно упрятать транспорт, инфраструктуру, социальную. Инфраструктуру, мелкую торговлю и т.д.

У меня только одно пожелание, чтобы наши встречи не являлись обменом мнений, а ложились бы в основу какого-то конкретного документа, который власть обязана выполнять.

Высоковский А.А.: Это правильное предложение, только очень трудно из подобных встреч выжать и сделать хороший, реально работающий документ.

Лапырин В.: Я здесь десятый раз. И каждый раз собираются представители бизнеса, крупнейших предприятий области, ученые области и высказывают солидные идеи, которые могли бы на российском уровне прозвучать. Я спрашивал Ходырева, Сентюрина конкретно. Куда девается все, что наработано. Вы говорите, что мы сейчас будем разрабатывать стратегию области или города. Но есть же документы, официально зафиксированные этого банка идей. Их много. Тот же Обозов собирал. Мне сказали, что не знают, где эти документы, т.е. каждый раз все начинается заново, и каждый раз все меньше и меньше людей собирается на такие вещи. Мне кажется тем, что занимается стратегией, нужно начать с изучения этого банка идей.

Высоковский А.А.: Это вопрос любопытный, но мы тоже не могли найти.

Лапырин В.: Даже была разработана программа предвыборная деятельность областного правительства.

Высоковский А.А.: Это областное, а я речь веду о городском.

Лапырин В.: Там и город был включен.

Высоковский А.А.: Довольно важный один момент хотелось бы в этом месте дискуссии зафиксировать: что мы ждем от стратегии? Еще один документ? Даже хорошо составленный, с цифрами, с таблицами, когда все друг друга будут уговаривать, что надо чтобы это было хорошо, чтобы экология была хороша, чтобы генплан был программой и т.д. И такие документы уже были. Их здесь стояло и лежало. И можно еще один такой документ соорудить. И пока стратегия

отождествляется с администрацией, т.е. стратегия – это есть то, как администрация видит путь развития. До той поры это будет важные и интересные документы, которые будут ими теряться или наоборот, будут кем-то находиться, но все это не будет выходить на уровень реалистичности. В чем здесь разница?

Стратегия в том смысле получается и работает тогда, когда под каждым элементом стратегии лежит человек, фирма, субъект, любое другое дело, активность, уже имеющие под собой не только идеи, а задел. Далее вопрос в том, эти точки роста способны или нет. Их дальше можно обсудить с точки зрения конкурентоспособности. Правильно применить эти термины очень хорошо, просто к чему их применять. Каждый раз заклинание, что нужно то и это – еще не есть спасение.

Лапырин В.: Прозвучал тезис о бизнесе. Вот вам говорят строители. Они конкретно работают. Я могу назвать 30 точек роста. Завод «Рида» - бронеавтомобили российские – вырос на пустом болоте за последние 10 лет. Юрий Яворский, 40 лет, бывший военный – с пустого болота. Это тоже была стратегия. Он ее выполнил, воплотил в жизнь. Коферазвесочная фабрика "Гранд" – одна из лучших в России. Они известны достаточно в городе. Князев не случайно сказал об инвестиционном климате. Точки роста есть: микроскопические и большие. Я говорю о бронеавтомобилях: лучшие в России – бронеавтомобили, воюющие, поедут в ОАЭ на выставку. Бизнес ждет конкретики. Если ему нужна открытость в земельных площадках, значит, она должна быть. Это же конкретное предложение.

Виноградова Т.П.: Я не собиралась говорить. Я смотрю сейчас на эту галерею людей, которые возглавляли наш город. Она начинается с Сироткина. Он был первый городской голова и последний в 1917 г. до советского времени. А до него был еще один человек: Меморский А.М. Мы сейчас говорим о стратегии, а были люди, которые руководили городом, и они понимали, что стратегия есть. А когда Меморского выбрали городским головой, он был человеком очень умным, он был присяжным поверенным, и он говорил, что понимает, что город на месте не стоит, что он развивается. И он говорит, что город – это корабль, который плывет, а его команда, которой он управляет, должна руководствоваться двумя принципами: для них компас – это совесть, а маяк – это долг. И то, что он так сказал, - это не просто были слова пустые, а 2 года он был городским голосовой, и город хорошел. Мы сейчас выходим на площадь Минина – это он построил. На пл.Горького прекрасная школа. Это он построил.

В России не модно стало говорит о совести. Совесть и нравственность уходят, а это понятия такие, которые нужны.

Мы сейчас смотрим на Чувашию, все хорошо, и Чебоксары теперь могут претендовать на ранг столичности, а там стоит Федоров, который любит свою землю и находит эти методы. Он ведет свой корабль очень хорошо.

Татары: Шаймиев. Компас – долг, любовь к своей земле, и все получается. А мы все говорим беспомощно. Когда мы говорим о столичности, то для меня г.Н.Новгород – особый город. Г.Н.Новгород – это столица Поволжья.

Сейчас я читаю отечественную историю. Я построила курс так, что вся отечественная история проходит через г.Н.Новгород. Я рисую место слияния Волги с

Окой, указываю это место, и все события, все этапы российской истории проходят через г.Н.Новгород, т.е. г.Н.Новгород – ключ. Не случайно, в школе нам говорили, что Николай Первый – это Николай Палкин, а сейчас меняется отношение к нему, но он понимал, что г.Н.Новгород – это особый город, что это столица Поволжья, и все съезды у нас делал.

Мы сейчас говорим о парках. Да какие парки? У нас в советское время никогда этим не занимались. У нас этой культуры не было. Что было посажено Николаем Первым, то и растет. Сейчас это больные деревья, сейчас это никому не нужно. Все мы собираемся концепции, какие-то заседания проводят областная администрация , городская. О чем они говорят, я не понимаю. Ест порядок – то, что оставлено Николаем Первым. Это очень интересно.

В свое время приезжал академик Лихачев в г.Н.Новгород. Жаль, что из нашей жизни уходят люди такого масштаба. Встреча с ним была необыкновенно интересной. Когда его спросили. Каким он видит лицо г.Н.Новгорода , он задумался, а каждый исторический город живой, он имеет свое лицо. Он сказал: «Вы знаете, я город не понимаю ваш. Тут так много всего намешано. Великий Новгород – это город вольности народной. Москва – собирательница земли. А про Нижний я ничего не могу сказать».

Дело в том, что в г.Н.Новгорода есть 2 лица и 2 явно выраженных лица. Первое лицо – это город-воин. Он создавался как крепость. И город-воин проходит через всю историю. Город – арсенал России, город – воин.

А второе лицо – это город-купец. Он не мог не торговать, потому что он на слиянии двух рек, где пересечение дорог из Европы в Азию и т.д. эти 2 лица, которые никогда не жили вместе, но город живет, и сегодня мы видим опять то же самое. Вопреки власти, которая не управляет этими процессами, они идут сами по себе. Например, весь мир знал Нижний по Ярмарке, и город развивался, как купец, но Кремль оставался символом его военной сущности. В военные годы город вспоминает, что он воин. В трущобы превращается ярмарочная сторона.

Я живу в той части, где ул.Белинского. Я вижу колоссальные торговые центры. Разумный запад их выносит за город. Не может Рамстор стоять громадный, куда машины подъезжают, и пройти невозможно и дышать нечем. Власть ставит громадный центр в центре города. Напротив «Этажи» стоят с машинами. На ул. Горького новый торговый центр. Это безумие. Рядом гипермаркет. Кто это проектирует? Где та самая власть, которая ведет корабль и руководствуется стратегией? Эти составляющие должны быть обязательно у руководителей.

Анна Лазаревна (зав.кафедрой архитектурного проектирования): Я хотела, вернувшись к столичности дать короткую информацию, которую мало кто знает из присутствующих здесь коллег. Год назад при НГАСУ был создан региональный совет по защите диссертаций по специальностям архитектурным: "Архитектура зданий и сооружений, творческие концепции архитектурной деятельности", "Теория истории архитектуры. Реставрация и реконструкция историко-культурного наследия".

Совет был создан на основании учредительного договора, который подписали 4 города: Самара, Казань, Пенза и г.Н.Новгород как главный учредитель. Я доктор архитектуры и являюсь председателем этого регионального диссертационного совета.

Я хочу коротко назвать тематику работ, которые защищены и представлены в совет. Первая работа была "Охрана зодчества Самарского Поволжья". Вторая работа – по особенностям формирования исторических улиц г.Н.Новгорода. Третья, пензенская работа – по городским территориальным сообществам.

Все это говорит об общности задачи, о той ниточке, которая протянулась от молодежи к г.Н.Новгороду. Если мы говорим, что стратегия – это, прежде всего люди, это наш потенциал, наш кадровый потенциал, то мы должны отметить и то, как смотрит молодежь на то, что творится сегодня в г.Н.Новгороде.

Виноградова Т.П. смотрела на галерею портретов, а я смотрю на галерею коллег, которые сидят передо мною, и вижу, что все они работают в нашем НГАСУ, и сотрудники администрации, и сотрудники "НижегородгражданНИИпроект", и вероятно, какая-то общая стратегия и тактика передается также и студентам, и научным работникам. И т.о. наши дети выросли на работах, на реальных подосновах и уже отягощены этими нашими общими городскими проблемами, поэтому я считаю, на вопрос, как смотрят, я считаю, что смотрят так, что они в это вовлечены уже с ранних студенческих лет и оцениваю этот как положительное и необходимое.

Пешин В.Д.: Я хочу сказать, что слово "столичность" мне не нравится, так как столичность – это административное, бюрократическое понятие. А в г.Н.Новгороде надо говорить о его конкурентных преимуществах и среде обитания. Подобное мероприятие полгода назад проводилось в Лингвистическом университете, где был Кириенко, держал речь, и он говорил о том, что люди и капитал свободно перетекают из одного места в другое, но в г.Н.Новгород люди не едут, и капитал особо не идет. Значит, здесь какая-то среда, которая не является привлекательной для внешнего капитала и людей.

До недавнего времени мы были частью Института экономики города, я ездил в несколько мест, где Институт представлял свои программы развития. Я, как правило, сидел в зале и везде я слышал одну и ту же фразу: "Они придумали, они пусть и исполняют".

Здесь не раз говорили о том, что мы 5 лет говорим одно и то же, а ничего не движется. Кириенко ушел, и в зале осталось всего около 50 чел. И сейчас, когда уважаемое руководство ушло, кто здесь остался из чиновников, которые принимают решения о стратегии? Сериков, больше и назвать никого не могу. И бизнес поэтому на эти мероприятия не ходит. После конференции шла целая серия "круглых столов". Куда делись эти решения? Их нет. А принималось решение о создании совета городского или представительного органа, где эти вещи бы обсуждались. Власти в г.Н.Новгороде не на что опереться, никто не оппонирует. Нет какой-то группы людей, которую можно было бы слушать, и к мнению которой можно было бы прислушиваться. Здесь сидят одни и те же люди, и они говорят все одно и то же. И результата никакого нет, все уходит в песок.

Например, разница между Пермью и Самарой: в Самаре меньше говорят, но больше делают. И Самара, которая 10 лет назад отставала от г.Н.Новгорода , она за 3-4 года нас обошла. Вот реальная столица. Казань ушла вперед. Про Пермь я вообще не говорю. Вот столицы, но никто не говорит, что они столицы. У них есть комфортные условия для капитала и для людей. Они стараются это делать.

Наш центр занимается двумя проблемами: проблема ТСЖ. Это граждане, комфортность которых обеспечивает приток сюда людей и капитала. Это ужас, что творится с этими ТСЖ. Как их дурят с землей, на которых стоят дома. Что творится с юридической стороной. Дома сдают и я, как владелец в доме, не имею никаких документов ни на дом, ни на квартиру. Это непробиваемая стена чиновников, которые стоят единым фронтом, единой партией. Я их тоже понимаю: как можно реагировать на 150-200 ТСЖ. Что, с каждым говорить? А там люди на таком взводе, что от них только звон и крик идет.

Я 5 лет сначала, как журналист, а потом, как уже полупрофессионал, начал заниматься проблемой въездного туризма. Г.Н.Новгорода на карте мировой нет. Когда я был в администрации, там было 4 сайта про г.Н.Новгород, а сейчас ни одного нет. А как люди сюда приедут? Стандартная вещь: если тебя нет в Интернете, тебя не существует, и г.Н.Новгорода тоже нет. Одну из своих статей я назвал "Широко известен в очень узких кругах". Сюда ездит 2-3 десятка специалистов, которые знают г.Н.Новгород хорошо, а больше он никому не нужен.

Вернусь к проблеме туризма. 5 лет я хожу на заседания по туризму и одни и те же люди говорят одни и те же слова про отсутствие туалетной бумаги в номерах. И ничего не меняется, туалетная бумага в номерах так и не появляется.

Развитие въездного туризма сюда возможно только тогда, когда объединят усилия бизнес, власть и общественность. Когда они будут работать над одной программой. Мы пытаемся такую программу написать. Как только будет прописано будущее, что является стратегией, тогда будет ясно, честно в этой игре.

Высоковский А.А.: Вы сказали, что власть и бизнес-сообщество. Вы пишете программу?

Пешин В.Д.: Это программа по развитию въездного туризма в ПФО. Хорошо бы от слов перейти к делу. Хорошо бы, чтобы у нас была такая программа. Эта программа должна быть поддержана сообществом и обсуждена сообществом. И большинство ее должно исполнять. Они сначала должны определиться, участвуют в этой программе или нет.

Я разрываюсь между двумя позициями. Здесь 2 разговора идет: о стратегии города как социального организма, и в то же время часто обсуждается проблема инфраструктуры города. Я понимаю, что это очень важная часть. Строго говоря, это маленькая часть всего. И здесь люди сидят и говорят один про Фому, другой про Ерему.

Лимаренко начал с важного вопроса, что мы должны определить миссию г.Н.Новгорода, что будет через 20-40 лет, как нам развиваться. 4 года назад я ходил к местному руководству и спрашивал, каким оно видит будущее области. И никто не мог

определиться. Я говорил: "Давайте сделаем ядерный могильник. У нас 4 могильника. Разовьем и будем принимать ядерное топливо. Все остальное загубим, и у вас будет много денег. Давайте закроем все эти могильники, закроем всю промышленность, будем привозить иностранцев собирать цветочки, и будут те же самые деньги". Но надо как-то развиваться, одно с другим не смешивать. Пока мы не определим миссию области и города, мы не можем говорить о стратегии.

Высоковский А.А.: Проблема в том, кто будет определять.

Пешин В.Д.: У нас есть город-побратим Тампере –200 тыс.чел. населения. У них есть миссия. Там 12 страниц брошюрка, ее любой горожанин может взять и посмотреть.

Кожин В.А.: Вопрос развития города начинается с миссии. Наш институт сделал больше 20 проектов стратегических, поэтому есть своя концепция, которая как концепция социального развития города, которая основывается на формировании показателей, что в основе лежит качество жизни населения. Это повышение благосостояния, это материальное благосостояние, это медико-экологическое состояние. Там, где смертность превышает рождаемость, такой город имеет большие проблемы, поэтому качество жизни это и есть основная отправная точка, и в основу должен быть положен прогноз показателя качества жизни населения, развитие народного хозяйства, потребность в инвестициях, оптимизация доходов и расходов. Все должен выйти на целевую программу.

Город рассматривается не как отдельное градостроительное мероприятие или отдельная программа по озеленению. Это комплексная программа, которая охватывает городское хозяйство, производственную и социальную сферу, экономическую сферу и государственные органы, т.е. систему управления.

Когда мы рассматриваем комплексно, тогда мы можем заниматься серьезно развитием города. Рассматривать город как столичный или как промышленный, история говорит о том, что он должен развиваться как единый комплекс. В этом плане я бы хотел привести пример развития города, аналогичного г.Н.Новгороду. Это Мюнхен. Он имеет 1350 тыс.чел. населения, такая же инфраструктура, земля, примерно по территории, как наша.

Там в основу положено создание рабочих мест, чтобы создать благоприятный климат, и на основе этого развивать уровень жизни населения. Второе – это решение социальных задач. Интересный опыт организации оптовой торговли овощей и фруктов. Это склад оптовый –муниципальное предприятие. Это и склад, это и розница, это и транспортный узел, который перерабатывает несколько миллионов тонн грузов в год. Это естественная монополия, которая освобождена от всех видов налогов правительством Баварии для того, чтобы держат социально-низкую наценку – 4%. И цены везде сравнялись, что в городе, что за пределами города, так как там это все организовано.

Если мы таким образом будем создавать условия, чтобы город был чистый: Тамбов, Чебоксары, Красноярск, кстати, промышленный город, который резко изменился, где хорошие фасады, дороги, где решается проблема озеленения, туда

люди захотят ехать. Наш город имеет для этого все возможности и как культурный, и как туристический центр.

Но на все эти дела нужны деньги. Должно быть 2-полюсное развитие экономики: государственное регулирование и рыночного механизма. Если мы это соединим и определим правила между государственным рынком и бизнесом, то мы сможем оживить экономику. Город должен быть источником госзаказа и оказания услуг. Все крупные предприятия должны развиваться на основе малого бизнеса, как основа развития и создания рабочих мест. В этом случае мы можем продвигаться вперед. Если наше руководство сочтет возможным привлечь наш институт, мы готовы возглавить эту работу по разработке стратегии.

Рыбин О.В.: Прозвучало очень много вопросов: зачем мы здесь собрались, что такое столичность, что такое генплан города, что такое градостроительная политика. До этого было очень много сказано. Почему мы говорим о том, что мы хотели бы услышать? Есть принцип мозговой атаки, позитивные вещи, о которых нужно говорить, чтобы их иметь в виду во всем остальном. Меня не волнует, что такое столичность. Меня больше волнует, как город живет. Пусть он будет самый красивый. Он на самом деле самый красивый в Поволжье. Пусть он будет самый зеленый, его можно таким сделать, мы долго не занимались этим.

Очень много слов, но как только переходим к делу по градостроительной политике, сразу начинается возражение: а что это такое? Что такое градостроительная политика, если мы сегодня, например, мы говорили о медицинском центре. Если сегодня есть желание застроить земли, предназначенные для медицинских учреждений очередным торговым центром. Это политика или нет? Вот где нужно защищаться тем самым правовым актом, чтобы не было ни у кого поводов сегодня, так как. Торговый центр выгоднее строить, чем медицинский центр. Может быть, это самые быстрые сегодня деньги, но защититься, чтобы не застраивать овраги, ландшафт и скверы, сказав о том, что в этих правилах зонирования территории.

Как исполнять генплан? Хорошо сказал Воронков: нужно реализовывать генплан. Как это делать? Просто сказать, что давайте будем реализовывать, мы не можем. Это значит не сказать ничего. Как это будем делать? Генплан разрабатывался. Сегодня мэр подписывает приказ о том, чтобы все согласования проектов проектно-сметных документаций в части соответствия генплану согласовывать, как в Москве это делается, с автором генплана. Это еще одна степень защиты от тех диких инвестиций. Мы должны их регулировать и в хорошем, и в плохом. Здесь очевидно, что стратегия состоит в том, что мы определяем, как стратегию.

Сериков А.А.: Поскольку мы не знаем, чего мы хотим, мы вам предлагаем сейчас дискуссию закончить, но собраться через какое-то время для того, чтобы не с письмом-приглашением вести разговор, а хотя бы с краткой концепцией. Вот сидит один профессор, второй, третий, четвертый. Вы их пригласили в первый класс. Я сейчас чувствую неловко. Что мы хотим сделать? Вы подготовили проект какого-то решения, каких-то рекомендаций, у вас есть какая-то концепция, наметки концепции. И в той связи, так как мы затронули весьма актуальную тему и людей есть

неудовлетворенность своим положением, то есть они готовы свой интеллект приложить к развитию, стратегии или концепции, то давайте соберемся более конструктивно. А сейчас закончить, так как смысла я не вижу дальше сидеть.

Высоковский А.А.: Я думаю, что то, что Вы говорите, это верная вещь. Нам нужно такое создать действие, где мы могли бы каждый вложить свой интеллект и свои пожелания. Но у меня цель услышать от тех, кто много лет занимается стратегий развития города о том, что сейчас есть и что сейчас появляется и что живет в городе.

Сериков А.А.: Кому это нужно?

Рыбин О.В.: Это нужно всем нам. Концепций разработано всякого рода очень много. И Вы предлагаете концепцию отрабатывать. Это не цель сегодняшнего совещания. Сегодня подготовительная цель. Она только в одном: собрать все мнения тех людей, которые сегодня в городе работают. Если Вам не интересно, Вы можете уйти.

Перерыв.

Высоковский А.А.: Я думаю, что мы не будем долго затягивать, но хотелось бы, чтобы все желающие выступили и обменялись мнениями.

Глазычев В.Л.: Я хотел бы остановиться всего на 3 вещах: 10 я бы не относился так, с одной стороны, со звериной серьезностью, а с другой стороны, с пренебрежением к вбросу идеи столичности. Конечно, это метафора, но метафора очень важна, так как она определяет сразу уровень претензий. Здесь уже говорилось, что реальная конкуренция пока развертывается между миллионниками ПФО. Это реальность. Высоковский А.А. уже в одной из своих реплик зафиксировал очень важную вещь, и мы, пробуя сформировать "Клуб шести" (Саратов с Энгельсом присоединяются к этой компании), начали довольно любопытно обсуждать вопросы кооперации между этими миллионниками, потому что только в совокупности они имеют потенциально достаточно ресурсов для того, чтобы пробовать определить иную экономическую политику, чем Москва с ее империалистической логикой. Ни один из этих городов по отдельности задачу эту решить не может.

Мы работали в Перми и Казани – понимание нарастает. Если 3 года назад к этому относились абсолютно как к бредовой идее, то, начиная с прошлого года, мы проводили форумы в разных городах регионального развития, и можно было ощутить существенный перелом. Если это иметь в виду, то обсуждение вопроса стратегичности совершенно меняет рамку. Мы тогда не можем говорить о городе, как о физическом теле. Это важный разговор, но это разговор третий, это следствие. Выражение "градостроительное развитие" вообще чушь собачья. Есть развитие города , в том числе средствами планировки, нормами, правилами, планирования. Это очень важно, потому что дело здесь не в определении понятий, а в сущности, которыми мы оперируем.

Была произнесена очень важная вещь относительно потенциала развития медицинского учреждения – научно-медицинский, производственный, учебный и т.д. Почему именно здесь так важно об этом говорить? Г.Н.Новгород был самым тяжелым местом, где мои друзья из Бакулевского центра за бесплатно пытались организовать серию из десятков операций на сердце у детей – то, что мгновенно схватила Казань и

другие города. Весь год сопротивление, потому что бюрократия областная говорила: "А у нас проблем нет". Это изменение климата, это изменение приоритетов, поскольку дело не только в отчаянно-скверных показателях по здоровью, они в стране много, где скверные, а дело в том, что понимание того, что индустрия здоровья выходит на первый план в ситуации демографической катастрофы в стране, начинает проникать в круги достаточно продвинутые на всех горизонтах, и почти не встречает инициативы регионального и межрегионального уровня. Я это говорю ответственно, как человек, принимающий участие в работе Шуваловской комиссии. Этот разговор вокруг стратегии.

Перед отъездом сюда я сидел со скучным и тяжелым занятием: по заказу администрации осуществлял анализ федеральных целевых программ. Единое резюме, которое почти по всем получается: никакие это не программы – нормальные планы дополнительного финансирования по ведомствам. Стратегические задачи и не ставились в них или обозначались, но никаких путей реалистического решения их не было. Я с болью рассматривал подпрограмму по Чернобылю и т.д. Как можно назвать программой то, что не имеет конченой точки? Условно конечной точки, но тем не менее. Это только намерения. А если эту подпрограмму реально может обеспечить 5% от нуждающихся, то кроме социальной катастрофы, политической катастрофы она вызвать не может. Вопрос стратегирования здесь принципиально важен.

Меня несколько удивило, когда разговор о том, что в принципе расчленение физического городского тела сразу отметается, как вещь невозможная. А почему? На уровне мыслимых конструкций мне кажется, профессиональные сообщества обязаны рассматривать все мыслимые варианты, потому что если под г.Н.Новгородом начинать понимать не условно города, а агломерацию – до сих пор не признанную, хотя всеми употребляемую профессионалами де-юре, и в Градостроительном кодексе ее нет до сих пор, поэтому нет того, что называется в Англо-Саксонском мире "Метрополитен Юнитс" или система, связывающая территорию главного центра и разные муниципалитеты – мне кажется, что проработка в этом отношении вполне имеет мотивировку, может быть рассмотрена, взвешена, просчитана и не исключено, особенно учитывая, что с 2006 г. начнет входить новая законодательная конструкция по муниципальному образованию. Так или иначе перерайонирование будет происходить. Ждать, когда это свалится на голову 1 января 2006 г. или смотреть, как существующая конструкция под расчленение, районирование прочее в рамках нового законодательства может быть потенциально использована во благо или принести вред.

Где это можно сегодня делать? В рамках существующего проектного института? Не смешите меня. Его плановая конструкция не позволяет такую работу проводить категорически. Это невозможно. Без внешнего источника по отношению к городскому ничего здесь не получится.

Можно даже начать с частности, которая использовалась уже в дискуссии. Кто-то говорил о сюжете, связанном с туризмом и с отсутствием г.Н.Новгорода в информационном пространстве, и с гостиницами. Но вопрос здесь стоит существенно значимо. Столичность ставим в кавычках. Амбицию поставим на первое место. Если

ставится задача возглавить, организовать конструкцию экологического, экстремального, историко-культурного туризма на регион и быть центром ночлега, то для этой системы это задача из класса решаемых. Мы имеем московский вариант абсолютно бредовый. Распиловка денег происходит, но нужных типов гостиничных мест из этого не получается и реальной прибыльности их тоже не получается. Но это значит, что работать не нижним, а работать достаточно мощным радиусом – радиусом автобусного обслуживания с захватом соседних регионов, с кооперацией с городами области и городами соседних регионов, то есть выход к стратегическому видению, а не предметно-фокусируемому просто на черту городских кварталов.

Звучало о том, зачем мы здесь собираемся и т.д. Я, как руководитель научного центра стратегических исследований, работу по городам, округу веду достаточно хорошо. И могу сказать, что г.Н.Новгород здесь чрезвычайно уже отстал, потому что в тех же Чебоксарах нам удалось добиться нечто вроде экспертного клуба, который является постоянно-действующей, признанной конструкцией, не зависимо от того, что он не зарегистрирован, как юридическое лицо. Клуб он клуб и есть, но это точка выработки альтернативного, не в смысле противоположного, а в смысле другого видения.

Сейчас такая же вещь развертывается в Ижевске, где ядром этого экспертного клуба стала связка всех ВУЗов города, потому что ВУЗов в г.Н.Новгороде много, а я убеждаюсь, что горизонтальной связи между ними нет. Это возможно сломать не через машину ВУЗов изнутри, а только через участие ВУЗовских ценнейших людей в этой форме клубной работы, которая позволяет рассматривать проблемы. Проблемы, а не задачи завтрашнего дня, которые уже отнесены в схему функционирования. Принятый план есть принятый план. А когда новая субъектность, сообщество не вообще горожан (нам до него еще 3-4 поколения расти), а элитной его части, образованное сословие. Слово "долг" прозвучало справедливо. Долгом образованного сословия выступает сегодня выработка этого альтернативного видения, значит, не те приоритеты, которые уже проработаны, а те, о которых еще и не говорил никто. В Ижевске у нас так получилось и в результате очень любопытный процесс: после селекции осталось от 120 тем 60, что не так мало, по которым сейчас все ВУЗы города разрабатывают курсовые проекты этого семестра. Всего-навсего: колоссальный человеческий ресурс, потенциал. Что такое курсовые проекты? Это проекты их руководителей. Конкурс этих проектов становится инструментом реализации интересов и покрывает целый ряд проблемных точек, которые нашими коллегами на уровне генплана никогда не прорабатывались, на них не было заказа.

Эта форма сегодня выступает на первый план. И если говорили о западном опыте, то напомню, что Детройт вытащили из абсолютной дыры, когда рухнула вся тяжелая промышленность Детройта. Экспертные клубы выработали программу, они эту программу представили горожанам, провели политическое лоббирование, выбрали мэра, отвечающего этой программе, они подбирали программу под мэра. Мэры приходят и уходят. Что? Стратегическая программа или текущее управление? Вот вопрос, перед которым г.Н.Новгород сейчас встал со всей остротой. Я нарочно

обостряю, потому что это принципиально важно видеть: точкой порождения содержательного, концептуального порождения стратегии может быть только экспертное сообществ, а не административная конструкция. Когда она мудра, она опирается на эти силы экспертного сообщества и использует ее в своих ресурсных целях. Вот почему сегодня это ключевой разговор. В округе он давно и серьезно идет, набирает темпы.

Сегодня реконструкция Правительства, которая готовится и завтра обрушится на наши головы, фактически нацелена на переход к программной организации деятельности от предметной организации деятельности. Это будет мучительно трудно и чудес здесь ожидать не приходится. Но это тот управляющий климат, в котором сегодня город, агломерация, центр имеет шансы или не имеет шансы.

Давайте не забывать, что с 2007 г. убыль 900 тыс.чел. работоспособного населения по стране в целом. Изменить эту ситуацию не может никто. Минимум на 15 лет это наше неотвратимое будущее. Конкуренция между городами за сливки населения будет стремительно нарастать. Она уже нарастает и есть. География поиска кадров такова, что в Ижевске сейчас находят нужных специалистов по всей Восточной Украине. Цена поиска этого человека или его образовательной программы оказывается куда более важной, чем цена железа. Это непривычно. Это реконструирует отношение к тому, что такое производство. Раньше под словом "производство" мы подразумевали промышленное производство. Сегодня мы говорим, что это производство услуг, интеллекта, людей, образованности, политических конструкций и т.д. Мне кажется, что этот разговор начинается, а вовсе не 5-6 раз происходит.

Высоковский А.А.: Выступление это содержит конкретное – создание экспертного клуба с одной функцией: стать местом, рамкой, организационной рамкой для обсуждения стратегии, для обсуждения интеллектуальных ресурсов, которые могут наполнить эту стратегию. Это предложение абсолютно ясно и практично.

Норенков С.В.: Я хочу двухчастно свое выступление построить. Первое – как профессор НГАСУ. Идея агломерации и идея метрополисов занимает мое научное внимание уже много лет. 10 лет назад я был экспертом по жилищному проекту Всемирного банка, и здесь вышло 2 тома в двух журналах программа жилья в Нижегородской области. И там я впервые высказал идею того, что нужно развивать не только большой г.Н.Новгород, который представлен в генплане г.Н.Новгорода, который по территории в 2 раза больше г.Н.Новгорода, но и Нижегородскую агломерацию – то, что де-юре не существует, а де-факто есть. Мы имеем непосредственные связи с Бором, Кстово, Балахной и т.д. Это 7 городов, которые приближены к г.Н.Новгороду. При Немцове еще я развивал идею создания альтернативной организационной структуры, то есть есть мэрия, губернатор. Я предлагал тогда руководство агломерации Нижегородской, но тогда это не было поддержано, и эта идея осталась в тени.

Сейчас в дальнейшем у меня появилось несколько публикаций, они связаны с тем, что если мы берем планы и смотрим стратегические планы не только далеко назад, но и далеко вперед, то мы должны представлять, что уже сегодня г.Н.Новгород –

это город, принадлежащий пятой, высшей категории загрязнения (все российские города в этой категории). Если мы говорим еще и об агломерации, имея в виду просто такое экспоненциальное развитие, то мы получим еще большее загрязнение. В этом смысле это тупиковый путь. В этом смысле я высказал идею создания альтернативной агломерации – Нижегородской. Она должна быть на юге и называться Арзамасско-Саровско-Выксунская. Это будет агломерация конца этого столетия, которая по стратегическим представлениям должна представлять именно поселение города будущего, которое не представляет собой спекшуюся агломерацию и большие города, у которых нет даже чересполосицы, там промышленность связана с улицей. Это должна быть агломерация нового типа, типа будущего.

В этом смысле стратегическая программа сопрягается с той, которая высказывалась 10 лет назад проф.Иваницким, который предложил 3 варианта развития г.Н.Новгорода Мы развиваемся по худшему из этих вариантов. Там, в отличие от этих просто 3 конструкций развития – Нагорной и Заречной части нашего города, которая сегодня обсуждалась и была задана в качестве некой субстанции, которая непоколебима, я считаю, что это неправильная конструкция, потому что есть еще Зеленый город, а если брать еще эту двойственную концепцию столетнего развития, то мы должны иметь в виду, что эти 2 агломерации составят эту двойственную логику, то есть новый тип агломерации – старый тип агломерации.

Если идти по пути того, что г.Н.Новгород, большой г.Н.Новгород, затем Нижегородская агломерация и ее альтернатива, то конструкция, которая должна составить альтернативу Москве с ее империалистической логикой, - это транспортная артерия Волга и поволжские города. В этом смысле мы уже имеем дело с Нижегородской метрополией и метрополией Поволжского округа регионального.

Я недавно был в Уфе. Это тоже округ. Там есть свои позиции. Там тоже город 1400 тыс.чел. жителей, и они развиваются даже лучше нас по многим позициям: по жилищному строительству и по тем социальным институтам, которые они развивают, и вообще по отношению к архитектуре и градостроительству.

В этом смысле эта неприоритетная, нестоличная логика может быть, как раз выводит г.Н.Новгород на начало паровоза, который потянет за собой эти города-миллионники. В этом смысле эта концепция очень интересная и привлекательная на стратегическую перспективу. Если говорить о дальних перспективах, то она в данной конструкции как раз и выстраивается.

Есть такой форум, есть сайт, на котором г.Н.Новгород – столица Поволжья. Там есть несколько тем. Я вчера предложил еще 2 темы включить. Это касается гостиниц. Я там назвал 6 гостиниц, сейчас к ним добавились 3, но я не уверен, что они будут реализованы, хотя с этого столичность начинается. И еще я там забил одну тему "Деловая" равно бизнес в Нижнем".

Я вспоминаю то, что был экспертом, и я думал, что это как раз и будет тем знаком для прихода инвесторов. В этом смысле имидж, который создавал Немцов, при всем том, что там были авантюрные программы, и популизмом все это до сих пор отдает, потому что были разрушены некие основы нормального экономического

развития такого города, как наш. Но я думаю, что там были заложены хорошие основы именно имиджа города, и они были связаны с программой на Деловой. Там должен быть микрорайон уже в 2000 г. Это 2,5 тыс.квартир. Если это так, а мы там до сих пор ничего не имеем, кроме 1 дома и тухлого строительного движения, в этом смысле я думаю, что если это будет достроено, это будет сигнал, который позволит прийти иностранному инвестору.

Высоковский А.А.: Позвольте не согласиться. Логики здесь не вижу.

Норенков С.В.: Это некий знак того, что появляются обязательства, которые должны были выполнить 4 года назад.

Хочу сказать уже как исполнительный директор Союза нижегородских строителей, эта тема обсуждалась – надо или не надо нам встречаться. Я думаю, что здесь есть вполне объективная ситуация, к которой надо просто объективно подойти. В этой конструкции конкурентоспособности существуют элементы: власть, бизнес строительный, Союз строителей и потребитель. В этой конструкции существует непонимание, нежелание общаться. Власть окуклилась, она закрыла все двери, заштукатурилась, законопатилась. Она открывает иногда форточку, что-то оттуда прокрикивает, а потом ее закрывает. Видите – присутствие. Здесь только один Рыбин О.В. и больше никого не вижу, кто бы представлял власть, в том виде, в котором она должна быть обозначена, со всеми регалиями ОЗС, Городской Думы, администрации, ПФО и т.д. Все эти этажи просто ветром сдуло. Они так и остались окуклившимися и не хотят выходить на это.

Поскольку жизнь их заставляет, так как сколько можно скатываться: все хуже и хуже. Просто ситуация заставляет выходить на контакт. Один из таких контактов: у меня есть программа стратегического развития, подготовленная Агафоновым и его командой. Есть программа областная, которая более конкретная – адресная программа. И там очень точно показано, по каким адресам, что надо делать. В этом смысле эта программа полностью выпущена. Здесь нужно налаживать, возможно, в таких нестандартных формах: клубы, еще что-то. Я вижу связь с этой программой, мы с инициативной группой подготовили и вышли на Кириенко, Ходырева, Булавинова – предложение о создании строительной биржи. Там есть академики из Москвы и т.д.

Щагин А.М.: Хочу 3 момента осветить. Вчера проходил неформальный "круглый стол", связанный с аспектами пространства планетно-транспортной инфраструктуры, и Глазычев уже высказывался относительно самого факта. Инициировали его транспортники и их профсоюзы, потому что они исходили из того, что проблемы финансирования того же дорожного строительства как раз пересекалось в том, что неупорядоченность отношений с имуществом, в первую очередь дорожной отрасли, приводит к тому, что налоговая система меняется, и откуда должны поступать средства, бюджетом не учитывается. Это тот момент, который подвиг к этой теме.

Т.к. меня пригасили, как эксперта, предложили посмотреть набор, перекресток транспортных коммуникаций, по которому должен ходить транзит восток-запад, железная дорога и водные пути, а город и ПФО должны получать транспортную ренту за предоставление транспортных услуг береговой и придорожной инфраструктуры.

Высоковский А.А.: Сейчас отчасти так и есть, например, газопровод, который проходит по Нижегородской области.

Щагин А.М.: Я считаю, что снятие нагрузки пропускной способности потоков, когда город по уровню автомобилизации вырвался в параметры старых нормативов намного раньше, чем проектировалось. И хотя в генплане во всех селекциях развития улично-дорожной сети как раз и было самым главным в развитии, сегодня он так и остался на 10-15%. Один из путей: может быть, года 2 федеральный бюджет через дорожную службу финансировать и городские, и скоростные магистрали, это нужно рассматривать городу, тот проект, который надо реализовывать. Заречную и Нагорную часть через строящийся метромост, и вспомнить о том, что с Мызинского моста должна быть прямая связь, чтобы исключить наш злополучную пл.Лядова, как временную схему. Мне кажется, что это основная на сегодняшний день стратегическая задача.

Г.Н.Новгород в двух исследованиях в 2001 г. Один из институтов экономического развития московский делал анализ семи городов, ставших условно столицами, центрами административных округов. Там сравнили, статистика не считает и никаких сравнений не делает. Слава богу, мы из-за того, что близко находимся к двум столицам – Питеру и Москве – получаем преимущество перед Екатеринбургом, Ростовом, Новосибирском и Хабаровском. Это там, где есть интересное заключение, что у нас есть шанс.

Прошу всех первый номер журнала "Вопросы экономики " за этот год: 2 французских ученых – экономист и географ написали статью "Метрополисы – будущее развитие экономики России". Там эта философия метрополиса города – матери, который обеспечивает поддержку и развитие малых городов, и выход на внешние связи, то есть, минуя федеральные структуры, экономически интегрироваться хотя бы в европейско-экономическое пространство. Они привели исторический пример развития России, и что произошло после отказа великих князей от интеграции в Европу, что у нас как раз остался хребет, ось городов-метрополисов, которые могут войти: г.Н.Новгород, Казань, Самара. Даже Дальний Восток рассматривается, что там китайские и японские 2 города могут становиться этими шлюзами. И здесь, на западе – Санкт-Петербург с Москвой. Даже Ростов не может еще претендовать. Речь о том, что у нас есть еще этот шанс.

Как нам измерять наш потенциал, с чем сравнивать? Конкурентоспособность, параметры, по которым ООН исследует ежегодно уровень жизни населения по странам и городам, если мы туда посмотрим, то в показателях сегодня градостроительных планировок, статистических измеряем не те весовые качества. Давайте хотя бы посмотрим то, что есть у нас на сайтах городов Красноярска и Екатеринбурга, г.Н.Новгород может просто посмотреть в зеркало. Эта стратегия видения себя как миссии, город в экономике, в первую очередь, а это капитализация территории. У нас совершенно выпал этот параметр. В Казани стратегия. В Перми как раз об этом, о кластерах говорят, о параметрах измерения.

Сколько стоит земля г.Н.Новгорода ? 10 лет назад мы уже сосчитали. Был тот момент, когда мы делали эту работу – комплексно-экономическая оценка по методу

определения земельной ренты, по сути дела – доходности местоположения. Тогда нам казалось: куда мы полезли? Мы представляли, что уже тогда около 60 млрд.долларов вообще оценивался город, потому что когда я узнал по Москве чуть позже, примерно пропорции оказались те же.

Кадры: о клубах и подготовке специалистов-планировщиков, экономистов, транспортников скоро мы уйдем кое-куда, если по возрасту за 50, кому ближе к 60. К сожалению, отсутствует даже специализация. Оказывается, на междисциплинарном поле мы можем этот клуб и создать.

Где депутаты, которых мы выбрали, и которые здесь должны были инициировать эту встречу? Администрация исполняет Устав и бюджет. А еще есть наше положение, как избирателей и налогоплательщиков. Наверное, пока мы не перешли к этим категориям.

Романычева Т.И.: Недавно провела гильдия совместно с одной из групп-компаний большую конференцию по проблемам перспективного развития рынка недвижимости. Хотелось бы отметить, что взаимный интерес власти и бизнеса был проявлен, и готовность диалога была проявлена.

Исходя из результатов этой конференции, хочется отметить следующее: куда предлагается вкладывать инвестиции нашим инвесторам? Что они у нас смотрят? Если мы говорим о жилой недвижимости – срок окупаемости 10-12 лет. Если мы говорим о нежилой недвижимости – средний срок 5-6 лет. По торговой недвижимости даже меньше.

На сегодняшний день что мы имеем по спросу на недвижимость коммерческую в г.Н.Новгороде: первое, что просят, - это торговые точки. Причем, мы еще не пришли к той стадии рынка, когда просят уже под большие комплексы, мы только подходим к этой стадии. Москва за прошлый год удвоила площади торговые. Сейчас там 700 тыс.кв.м торговых площадей.

Следующее, что спрашивает инвестор, который идет на наш рынок, это площади под склады, транспортные развязки. Они все это понимают, и они хотят здесь строить большие склады нового уровня с логистикой , и мы уже это имеем.

Что будет дальше, тоже можно спрогнозировать. Рынок развивается вежде одинаково. Следующее, что у нас будут спрашивать, - это офис-центры. И здесь мы сталкиваемся с проблемой центра города, где 70% офисных центров. Наши офис-центры имеют классификацию мировую и российскую. И офис-центры класса А, хотя у нас и заявлены на ул.Решетниковской, никогда не будут: одно парковочное место на 100 кв.м офисной площади – только такой центр будет классом А.

В данной ситуации мы опять столкнемся с проблемой отсутствия СИТИ в г.Н.Новгороде и застройкой таких исторически важных мест.

Что дальше будет просить инвестор, и мы уже это наблюдаем. Зоны рекреации, зоны отдыха, парки – то, во что дальше вкладывают деньги. Это индустрия развлечений, отдыха, оздоровительных комплексов. Мы к этому тоже должны быть готовы.

Проводя программы правового зонирования, хотелось бы, чтобы эти тенденции рынка, которые везде одинаковые – столичный город, не столичный город, просто временные рамки разные, время экспозиции такого спроса разное – они должны бы учитываться.

Если предоставлять земельные участки под землепользование, под проектирование, под строительство жилого комплекса - это одна песня. Когда речь идет об инвестиции в нежилую недвижимость – что хочется инвестору: гарантий и еще раз гарантий. Он не понесет инвестиции, если у него непонятны права на землю, непонятна инфраструктура вокруг земельного участка, который он будет осваивать, то есть та открытая информационная часть, когда говорят, что "я строю здесь торговый центр, а сосед что?" Не будут рисковать инвесторы, когда они понесут деньги на наш рынок.

Высоковский А.А.: Ясно, что человек находится внутри рынка. Все, что было здесь сказано, есть некая стратегия, некая логика разворачивания рыночной экономики в городе. Казалось бы, надо прислушаться, все правильно: двойное увеличение торговых площадей, склады, то самое новое логистическое хозяйство , которое поддерживает рыночную экономику, офисные центры, рекреации и т.д. – все города рыночной экономики проходят этот путь, и это реальная стратегия.

Трутников А.К.: Мне кажется, здесь есть такой содержательный момент, о котором я предлагаю задуматься. Говорится группой наших коллег, что давайте выполнять генплан. Проблем нет.

Рыбин О.В. говорит, что он готов выполнять генплан, но надо дать ему механизм, как ему защитить жилье от проникновения крупного торгового комплекса с огромными стоянками, которые разрушают эту среду. Одни в этой ситуации говорят, что нет проблем, "давайте делать дело", а человек, который при этом деле состоит, не знает, как делать дело. Проблема? Проблема. Может быть, кто-то из нас чего-то недодумал в этой части? Может быть, должен поразмыслить в этих условиях?

Человек, профессионал из рынка, нам подсказывает. Что он сказал? Гарантии. Если мы имеем в голове инвестиции – предоставьте гарантии. Стоит только произнести это слово, так давайте положим это ключевое слово на ситуацию, связанную с генпланом и применительно к текущей практике и т.д. И тогда выстраивается та рутинная линия, с которой я начал. Я призывал к этому. Да, это важно мыслить о будущем, но давайте нашу кочку болотистую обустроим, тогда будем шагать твердо и определенно.

Я не продавливаю то, что говорю. Я призываю задуматься о той коллизии, которая возникла в треугольнике отдельных высказываний.

Высоковский А.А.: Гарантии – это что имеется в виду? Гарантии муниципальные или в целом? Или Вы имеете под гарантией в целом созданный в городе законодательный, инвестиционный климат? Гарантия как некое условие существования бизнеса и людей?

Трутников А.К.: Вообще говоря, гарантия – это инфраструктура как фон ежедневной деятельности. Это означает, что рядом у меня не возникнет нечто такое,

что обрушит стоимость моей недвижимости. Это означает, что если мне нужна собственность на земельный участок – будьте любезны, деньги вложил – получил ипотечные кредиты.

Высоковский А.А.: Именно гарантия в целом как условие существования бизнеса, как условие инвестирования, законодательный фон, инвестиционный фон и т.д.

Основные все участники высказались. Картина складывается довольно интересная и проблематичная и в то же время в каком-то смысле обнадеживающая. В первую очередь, хочется сказать, что есть понимание, есть люди, есть группы, есть фокусы, которым интересна тема будущего, и которые готовы стать этими самыми фокусами, точками будущего.

В связи с этим есть несколько важных методик, которые я бы хотел предъявить вам. Во-первых, сегодня долго говорили об инвестиционной деятельности, если инвестиционная деятельность – приоритет местного сообщества, не администрации и не бизнеса, а сообщества. Но тогда инвестиционная деятельность должна быть раскручена совершенно в других параметрах. Например, инвестиционная деятельность, как приоритет сообщества, - это ее открытость. Это означает, что открытый, конкурентный способ предоставления прав на земельные участки. Это означает на много лет вперед прорисованная схема, план предоставляемых инвесторам на конкурсной основе. Это означает некий документ, показывающий правила игры сообщества по отношению к инвесторам. Например, площадки такого-то типа, расположенные тут и тут, они предназначены для инвестиций такого-то масштаба, и все. Заранее. А в других местах эти же площадки – для инвестиций другого порядка.

Если мы возьмем в голову и согласимся, что инвестиционная деятельность есть приоритет сообщества, то давайте дальше скажем себе, что надо сделать эти шаги и повесить в Интернет не генплан – секретный документ сегодня – а повесить туда карту-схему инвестиционных предложений, площадок, который в том числе построенные на основе, в том числе, и генплана, в том числе и стратегии и т.д.

Давайте по-другому посмотрим еще один сегодня звучащий тезис: перекресток северо-юг и т.д. В каком случае могут быть раскрутки стратегического толка? Прежде всего, надо физически на чем-то ездить, нужны дороги и магистрали, и первое, что приходит в голову, - это мосты. Вот ключевая проблема. И мы увидим тогда, что в городе 1300 тыс.чел. жителей, плюс столько же агломерации ближайшие – один мост через Волгу функционирует с 3-часовой очередью стояния летом на переезде, с невозможностью построить мост пока в обозримое время с поиском ему сейчас хоть какой-то альтернативы , минимальной, в виде канатной дороги и хоть как-то снять напряжение и т.д. Эта проблема не лежит ли, как некий непреодолимый сегодня камень преткновения на пути реализации именно этой стратегии, стратегии связевого пункта, связывающей между собой запад-восток? А если мы считаем, что нет, несмотря ни на что, то тогда надо представить, что ни городской бюджет, ни областной бюджет не может восполнить то количество мостов транспортной связи, необходимых для такой

терминальной роли, и тогда надо на это раскручивать, поворачивать колоссальные усилия.

Туристическая стратегия – прекрасно. Это для многих городов и мест это нормальный путь. И здесь то же самое возможно. Но давайте определим, что такое туристическая стратегия как индустрия? Для того, чтобы туризм стал сектором экономики, примерно известны параметры. Например, Изобразительный музей им.Пушкина в Москве имеет 500 тыс. посещений в год. Эрмитаж имеет 2,5 млн.посещений в год. Альгамра – небольшой, но очень ценный комплекс в Испании, очень маленький, там нет таких ценностей – он один притягивает в год круглогодично 3 млн.посещений

Представьте себе, что такое туристическая индустрия, если чтобы она заработала, вы должны здесь, в городе вдеть в течение года примерно в 2 раза больше жителей, чем сейчас существует в городе. Это означает, что постоянно в поле вашего зрения будут ходить люди, которые здесь не живут. Постоянно к каждому вашему члену семьи будет еще один приезжий. Где он будет жить, спать , как ему будет обеспечено медицинское обслуживание и т.д.?

Виноградова Т.П.: Н.Новгород к этому готов. Когда работала раньше Ярмарка в летнее время, население нашего города увеличивается

Высоковский А.А.: Тогда население нашего города было не 1 млн., а 30 тыс.чел. И какой гигантский по масштабу был создан ярмарочный комплекс по территории, с огромным обходным каналом, с поставленным специально соборным комплексом, с приходскими домами. Это была огромная территория в этой части. Сейчас такого нет. Я не хочу сказать, что стратегия туризма неправильная, но хочу сказать, что если ее надо взять, то давайте тогда зримо посмотрим, сколько чего надо дальше раскручивать, каких людей, какие агломерационные ресурсы надо подтянуть, кадровый состав, менеджеров туризма и людей, которые будут организовывать. Сейчас правильно было сказано, что пытается создать въездной туризм, и это вызывает колоссальные проблемы.

Есть и должен быть сделан важный шаг – шаг от обсуждения некоторых миссионных или целевых целеполаганий, шаг от понимания проблем такого типа, касающихся нашей жизни – в год по миллиону уходит в стране – шаг от этих проблем к реальной стратегии как совокупности действий, мероприятий, осуществляемых, прежде всего, не администрацией.

То, что здесь остались люди, не связанные напрямую с администрацией, говорит о том, что стратегия – это дело сообщества, прежде всего. Поэтому когда мы собираемся здесь в этой рамке вместе с администрацией, ясно, что для администрации это не первая головная боль. У нее есть другая ответственность и другие задачи. Это дело сообщества.

Давайте подумаем, чтобы создать такой клуб, площадку или давайте подумаем о том, какие еще есть ресурсы для постоянно возобновляемого разговора. Между нами говоря, поговорить, собраться 10 раз и считать, что 10 раз поговорить и ничего не произошло, на мой взгляд, ничего не сказать. скажите, пожалуйста, сколько раз вам

пришлось переговорить со своим родственниками, чтобы решить простые вопросы – не 10 раз, а намного больше. Для того, чтобы договориться в семье, куда поехать: в Сочи, Геленджик или Турцию, мы говорим 150 раз никого это не удивляет. А для того, чтобы обсудить стратегию города, мне человек заявляет, что он 10 раз тут был, и ничего не произошло. Мне кажется, что это просто неправильная постановка вопроса.

В этой оппозиции "администрация – сообщество" нет трагизма и обреченности, фатализма. Это надо понимать как данность. Так устроена наша данность. Даже сегодняшнее обсуждение показывает, что есть ресурсы в сообществе, есть интеллектуальные, духовные – те люди, которые наделены долгом, совестью, умением и желанием обсудить эти темы.

Надо сейчас зафиксировать следующий шаг: что потребность в обсуждении и в развитии стратегии местного сообщества, стратегии развития города, а это сказано с 20-х годов, что те сообщества успешны, у которых была и есть реализованная стратегия. Только те сообщества умны и хорошо двигаются, которые думают о своем завтрашнем шаге. Будет он реализован или не будет – это второй вопрос. Важно, чтобы его продумали, а потом посмотрели, куда движемся, получилось или не получилось, и имеют возможность маневра, отойти.

Когда мне говорят, что генплан – догма на все века, на все времена, и что надо только ему следовать и не о чем больше думать – это противоречит основным условиям жизни. Генплан, как и любой документ, решил какие-то вопросы, время прошло, ушло и надо его снова актуализировать. Может быть, для этого нужна другая система еще промежуточная. Это другой вопрос.

Все-таки стратегия – вещь вполне конкретная, вполне разворачиваемая, вполне прослеживаемая, поэтому наш сегодняшний разговор, начатый нами по поводу того, нужна или не нужна и с кем, мне кажется, у всех обсуждавших был поддержан, как одно из важных и правильных дел.

Я хочу сказать, что большинство присутствующих здесь выступило, высказалось на этот счет. Мы имеем довольно ясную сегодня картину. Нам сегодня не нужно делать никаких установочных, подводящих последнюю черту резюме, никаких утверждений. Это наша привилегия. Наша привилегия остаться открытыми, сказать только одно, что обмен мнениями по поводу стратегии отражает картину реальную, и был плодотворным.

Вопрос о том, зачем мы здесь собрались – принципиальный вопрос. Для того, чтобы выслушать друг друга, для того, чтобы понять то, что мы сегодня делаем, превращаем в нормативный акт, в какую сторону движемся. Этот ответ был услышан. Увидеть друг друга и узнать, какие у нас есть возможности. Мы это услышали.

Шахова Н.М.: Глазычев сказал, что Детройт поднялся, мудрое руководство прислушалось. А что делать с немудрым руководством? К вопрос о гарантиях: мы сейчас выработаем стратегии, через 2 года переизберется мэр, через год – ОЗС и они начнут вырабатывать новую стратегию, а там будут лоббировать. Т.е. нужно защитить. Должен быть какой-то механизм защиты этого генплана, генеральной стратегии от

влияния ангажированности. Как это сделать? Да, генплан должен меняться, потому что меняется время , но должна быть защита от ангажированности.

Глазычев В.Л.: Это политика, и отдавать ее на откуп другим, значит, проигрывать.

Шахова Н.М.: Мы всегда зависим от политиков.

Высоковский А.А.: Нет. Вас призывают стать одним из политиков, одним из субъектов политики. Вам говорит он другое. Что в рамках политического процесса можно поддержать интересы свои.

Шахова Н.М.: Тогда у этого экспертного клуба должны быть какие-то полномочия, а не только полномочия обсуждения. Рычаги должны быть.

Трутников А.К.: Вся наша дискуссия происходит в том числе , где наличествует и аспект конкретной работы, которую мы проводим по заказу администрации города. И конкретно эта работа называется "Правила землепользования и застройки". Это нормативно-правовой акт, который демонстрирует, например, в Хабаровске есть карта зонирования со всеми видами разрешенных к использованию. Это те самые гарантии. Пришел мэр, ушел – это нормативно-правовой акт, который сохраняет свое действие, несмотря на меняющуюся позицию политиков. Если я предложу строительство, я заведомо знаю, что здесь не будет какого-то производства, которое будет вредно воздействовать на мое жилье и т.д. Есть вполне отработанные правовые гарантии. И мы говорим о сопряжении, с одной стороны, политических действий, с другой стороны, правовых механизмов, экономических. В этой ситуации есть целый комплекс действий, которые взаимно друг друга подталкивают.

Рыбин О.В.: Это как раз и есть к вопросу, как защититься, каким документом, чтобы потом, последующий не отменил его своим распоряжением. Это документ, утвержденный депутатами, пройдено большое количество обсуждений, то есть как в законе – многократная защита путем выпуска распорядительных актов.

Когда мы с мэром ездили в Вильнюс, там разговоров было очень много, и говорили о том, что система местного самоуправления испытывает сегодня ментальный кризис в том смысле, что 4 года для долгосрочных градостроительных программ и проектов – это ничто. Это очень мало.

Я знаю, какие кадровые проблемы сегодня в Подмосковье в архитектурных кругах. Когда мы проблемы все находим, многие приходят на 4 года сделать бизнес. Не программу долгосрочную разработать и стратегию, а сделать бизнес, решить свои проблемы. Когда нет такого, чтобы путать бизнес с муниципальной службой, когда вы говорите об ангажированности, хороший мэр или плохой, в этом смысле вы говорили о том, что сегодня мэр спокойно может разрабатывать эту долгосрочную программу, и если через 4 года люди видят, что он затевает стратегию и не нужно его менять, потому что он разработал стратегию, и он движется по ней очень четкими и правильными шагами в нужном направлении, отработав это с сообществом, бизнесом, с населением – вот и вся гарантия именно этого движения. Если другое – тогда 4 года каждый раз новые.

Не разрабатывались до сих пор Правила застройки в г.Н.Новгороде. Они сегодня разрабатываются. Этот правовой документ и должен защитить, и он будет и в Интернете, и он будет гарантировать права инвесторов. Сегодня в Самаре, на откосе строится дом, продаются квартиры с видом на Волгу. Продаются очень дорого. Только продали, следующий дом строится, закрывая все эти виды, снова виды продаются, и пошло-поехало.

Этот момент очень простой, но очень показательный тем, что твой вид, который ты очень дорого купил, должен быть гарантирован. Нет в законе пока такого нигде о том, что нарушение вида из окна делать нельзя. В Англии есть, а у нас нет.

Мы 3 недели были в Америке. По поводу того, что Щагин сказал, о коммуникациях и структуре. Забота их: регион будет тот развиваться, где есть вода. Их Массачусетс без воды будет плохо развиваться. И все, больше ни о чем не говорят. "А что еще вас интересует кроме воды?" А еще дорожно-транспортная сеть. Больше ничего не интересует, потому что если вода и дорожно-транспортная сеть – регион будет развиваться. Если их нет – то все. Даже энергетика их меньше волнует, потому что она в частных руках, в частных компаниях.

Поэтому все наработки, степени защиты как раз сегодня и есть.

Парфенов В.М.: По поводу гарантий: с этим вопросом все достаточно ясно в том плане, что Градостроительный кодекс и ряд законодательных актов определяют или говорят о том, что гарантии таким образом могут быть обеспечены, то есть в г.Н.Новгороде этот процесс реализуется: утвержден генплан, в настоящее время разрабатываются Правила землепользования и застройки, но должен быть разработан полный пакет градостроительной документации, который позволял бы полностью обеспечить эти гарантии.

Гарантии обеспечивает то, что будет сформирован земельный участок для инвестиционной деятельности, полностью прозрачный, когда инвестор приходит и получает 100% информацию о том, как сегодня выглядит этот участок, что может иметь на перспективу.

Вопрос заключается, с одной стороны, в создании такого пакета документов, ас другой стороны, соблюдение всего этого комплекса законодательной документации, градостроительной. Сообщество будет тогда, когда все сообщество будет законопослушным.

У нас такая ситуация и не только в г.Н.Новгороде, что создаются документы, и они потом тут же нарушаются. Задача заключается в том, чтобы создать такие условия, чтобы невозможно было нарушать эти вещи, а можно было бы быть законопослушными людьми. Это очень сложный и длительный процесс. И мы находимся даже не в середине этой ситуации, а в начале пути.

Поэтому город, имея уже определенную базу, то, что там предложено, то есть тот объем требований, которые должны быть выполнены, - это достаточно длительная перспектива. И в рамках этого документа стратегическое развитие города может осуществляться в зависимости от различных возможностей и определения этой стратегической политики.

Т.е. генплан – это как бы территориальная пространственная структура, в рамках которой можно строить различные стратегические программы. Причем, эта территориальная структура позволяет грамотно решать вопросы и экологические, и вопросы взаимоотношения различных территорий, то есть это позволяет решать все эти вопросы.

Правила землепользования и застройки – очень важный и серьезный документ, который позволяет организовать сам процесс реализации всех этих стратегических программ и т.д.

Поэтому эта дискуссия дает возможность понять, где мы сейчас находимся и что мы должны делать для того, чтобы эти права и гарантии были обеспечены настолько, чтобы инвестиционная политика, и инвестиции в город пошли рекой. Хотя бы ручейком. В том и состоит вся задача. А если пойдут инвестиции хотя бы ручейком, то мы будем стремиться к тому, чтобы создать благоприятную среду обитания, то есть то, к чему мы должны стремиться.

Высоковский А.А.: Я правильно Вас понял, что Вы долю здорового пессимизма внесли в разговор о гарантиях? Что все гарантии хороши тогда, когда люди законопослушны. А если не законопослушные, то никакими гарантиями, нормативными и правовыми на защитишься.

Парфенов В.М.: Система ответственности тоже должна присутствовать, то есть если мы сделали какой-то документ, а потом сами же начали его нарушать, то мы должны за это нести ответственность. Должна быть система реализации любой программы, в том числе чтобы каждый несовершеннолетних определенную долю ответственности за нарушения. Если так принято, то нужно выполнять, не нарушая. Если этого не будет, то любая программа, любая стратегия обречена на провал. И даже говорим о ротации власти, что через 4 года приходит новое руководство города или области и т.д. В этом смысле должна быть обеспечена преемственность развития.

Реплика: По поводу экспертного клуба: это может быть в форме партнерства, только по развитию не Нижегородской области, а по развитию Нижегородчины. Может быть, подумать вокруг этого.

Достаточно много было сегодня споров вокруг слова "столичность". Я нейтрально к этому отношусь, пусть будет это слово. А завтра это может быть программа влиятельности нижегородчины. И это уже другой разворот: влиятельность в мире, Федерации, ПФО и т.д. Потому что это как раз за счет умения и скорости создания и развития новых активов, которые обеспечивают эту влиятельность, и уход от традиционной промышленности, от традиционных понятий, о чем Глазычев говорил.

Трутников А.К.: К вопросу о гарантиях: сейчас только что сказали о генплане города. Но мне кажется, сегодня проблема поднималась о неких гарантиях стратегии развития. Мне кажется, что генплан дает возможность увидеть, какое будет развитие. Он не дает сегодня гарантии этого развития, поэтому мне кажется, что гарантия – это несколько иное. Это право человека, право инвестора приобрести эти гарантии, то есть получить право на землю. Это некий инструмент, который это право развивает. Я считаю, что стоит вести разговор о закреплении этого права сегодня, возможности

вкладывать инвестиции, которые гарантированы каким-то инструментом, неким документом, например, Правилами застройки и землепользования. Все-таки должна быть гарантия инвестиций, стратегии развития. Мне кажется, что здесь нужно вести разговор.

Высоковский А.А.: Я хочу всех поблагодарить участников дискуссии. Мне кажется, что это было полезно. Мне было очень интересно выслушать все мнения и довольно продвинутые суждения. Я надеюсь, что администрация поддержит нас с тем, чтобы подобные дискуссии, может быть, не в рамках, не формально в администрации, а в каком-то другом формате, все продолжить.

Спасибо большое. Я вам очень признателен. На этом совещание закончено. Спасибо за работу!