



ИНФРАСТРУКТУРА
БУДУЩЕГО



ДИСКУССИОННЫЙ ДОКЛАД К СЕМИНАРУ
*«Дороги, которые мы выбираем: конфликты
и компромиссы в строительстве»*



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ



Строительство транспортной инфраструктуры в Москве является не только весьма затратным, но и рискованным мероприятием в социально-политическом плане.

Целый ряд транспортных проектов, независимо от того, насколько велик позитивный результат от их реализации, приводят, в последнее время, к повышенному градусу недовольства населения и формированию локальных общественных движений, направленных на блокирование строительства. Подобную реакцию, известную за рубежом как синдром NIMBY («Not In the My BackYard» - «только не на моем заднем дворе»), общественность проявляет ко многим большим дорожным стройкам во всех городах мира. Иными словами, люди хотят получить новые возможности передвижения, но считают, что их неспра-

ведливо заставляют нести бремя, которое должно быть распределено на все городское сообщество.

Как найти компромисс обществу и власти при строительстве новых сооружений транспортной инфраструктуры в городских условиях? Каким образом общество и власть должны вести диалог? Как определить, являются ли возражения общественности разумными или речь идет именно о синдроме NIMBY? Для того чтобы ответить на эти вопросы, потребуется осветить примеры возникновения конфликтных ситуаций и методы их решения в рамках отечественной практики, проанализировать зарубежный опыт взаимодействия различных участников при строительстве объектов транспортной инфраструктуры, а также обозначить первостепенные вопросы, требующие обсуждения и решения в рамках семинара.

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП ГРАЖДАН КАК НЕИЗБЕЖНЫЕ ИЗДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Развитие транспортной инфраструктуры всегда сопровождается издержками, как со стороны власти, так и со стороны общества. В связи с увеличением интенсивности движения транспортных средств, которое влечет за собой строительство или реконструкция объектов транспортной инфраструктуры, ухудшается и экологическая обстановка. В результате – снижается качество жизни в районах строительства и падает рыночная стоимость объектов недвижимости, прилегающих непосредственно к объекту строительства. Именно поэтому необходимость строительства такого объекта транспортной инфраструктуры, как автомобильная дорога, всегда вызывает конфликт интересов различных групп граждан.

К ряду осложнений приводит проведение мероприятий, связанных с выкупом земельных участков в зоне трассирования нового дорожного объекта. Длительное время занимает процедура согласования размера компенсационных выплат местным жителям, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков.

Характерная для российских мегаполисов практика реконструкции улиц в сложившейся городской застройке с их превращением в участки магистралей непрерывного движения также способствует возникновению социальных конфликтов.

Здесь необходимы некоторые пояснения терминологического характера.

Согласно общепринятым в мировой практике научным (инженерным, градостроительным, транспортным) представлениям, имеет место следующее разграничение элементов улично-дорожной сети:

- улица – это звено улично-дорожной сети, вписанное в городскую застройку. Вдоль улицы стоят дома, работает общественный транспорт, расположены многочисленные светофоры. Люди переходят дорогу «по земле», а автомобили едут с небольшой скоростью, не ввергая в стресс пешеходов. Тротуары представляют собой оживленные общественные пространства.
- дорога (freeway, motorway) – это звено улично-дорожной сети, отграниченное от городской застройки. По сторонам дороги нет домов, на ней нет остановок общественного транспорта, светофоров, тротуаров и пешеходов. Автомобили едут с максимально высокой разрешенной скоростью.

Гибриды из улиц и дорог случаются в мировой практике, однако весьма нечасто и, безусловно, не являются удачными планировочными решениями.

Переделка магистральных улиц и проспектов в некоторое подобие фривеев – основа московской градостроительной политики, заложенная в 1990-



2000 г., позитивный трафиковый эффект от которой далеко не всегда гарантирован. Типичными гибридами являются: «Большая Ленинградка», фрагменты ТТК, трассированные по Беговой улице, Новой Башиловке, Нижней Масловке, Суцевскому валу и т.д.

Правильные планировочные решения для городских дорог в Москве – это фрагмент ТТК от Ленинского проспекта до Москва-Сити, Звенигородское шоссе на участке от ТТК до улицы Мневники.

В силу того, что «гибридная традиция» ущемляет интересы граждан в пользу автомобиля, возникают острые конфликты с местным населением. Более того, строительство «гибридов» не решает ряда транспортных проблем, стоящих перед застройщиками.

Противодействие граждан действиям местных властей – это активность особого рода. В такой борьбе участвуют чаще всего не политизированные люди, а те, кто нацелен на достижение практического бытового результата. Как правило, местные жители защищают свои интересы с участием компетентных юристов, градостроителей, экологов, а также опытных специалистов по защите прав граждан всеми доступными в рамках закона способами. Проводится сбор подписей против реализации строительства, митинги, раздача листовок у метро, создаются блоги и Интернет-сайты, направляются многочисленные

письма-жалобы властям всех уровней, выпускаются местные информационные листовки для жителей прилегающих районов.

При этом от чиновников на местах трудно ожидать гибкости в налаживании диалога власти с обществом: культура общения с людьми есть далеко не у всех государственных служащих. Возможная причина данного явления – отсутствие реальных полномочий на низовом уровне.

Почему в рамках сложившейся отечественной практики строительства конфликты неизбежны?

Одна из причин – отсутствие стратегического территориального и транспортного планирования в рамках агломерации. Негативные результаты такого положения вещей хорошо известны. Наглядными примерами являются:

- формирование в ближнем Подмоскovie плотной многоэтажной застройки с тотальной ориентацией трудовых поездок на Москву, а также сети грузовых терминалов, трафик к которым еще больше усугубляет транспортную ситуацию на подходах к городу;
- застройка земель по внешней стороне МКАД;
- упомянутые выше резкие перепады пропускной способности радиальных магистралей на выходах из города и отсутствие практики резервирования земель для их развития.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Координация землепользования и развития инфраструктуры – вещь, весьма небезобидная.

Дискуссии на эту тему шли в США ровно сто лет назад. Это связано с появлением массового автомобиля, который изменил взаимоотношения в части пространственного планирования, устройства и управления городов.

Теодор Рузвельт, будучи еще не президентом, а молодым сенатором провозгласил тезис: «Собственность каждого человека подчинена общему праву сообщества регулировать ее использование в той степени, в какой это может потребовать общественное благо».

Ожесточенное организованное сопротивление на низовом уровне стало причиной срыва многих планов развития транспортной системы. Сказанное справедливо не только в отношении проектов, связанных со строительством дорог, но также проектов развития городского общественного транспорта и строительства аэропортов.

Если проекты не удавалось разрушить в зароды-

ше, расходы на их реализацию стремительно возрастали за счет необходимости проведения дополнительных мер, уменьшающих негативное воздействие на окружающую среду. Порой защитные меры, которых добивались отдельные жители или местные сообщества, были явно избыточными.

В настоящее время установка шумозащитных экранов вдоль скоростных автомобильных дорог стала обычной практикой. В некоторых случаях, например, на участке межштатного хайвэя I-90, проходящем в Мерсер-Айленде, пригороде Сиэтла, потребовалось соорудить уже не экраны, а дорогостоящее перекрытие над всей дорогой. В принципе было удовлетворено большинство требований общественности по уменьшению негативных последствий транспортных проектов. Однако в других случаях чрезмерные и нереалистичные требования, основанные все на том же синдроме NIMBY, стали серьезным препятствием для строительства крайне необходимых дорог, объектов общественного транспорта и аэропортов.



Эту ситуацию еще более усугубил ряд пожеланий избирателей и законодателей, не имевших финансового обеспечения. Примером здесь могут служить крайне дорогостоящие меры, вытекающие из Закона об инвалидах (ADA¹), которые предписывали устанавливать на автобусах специальные приспособления и вводили для автобусных двигателей более строгие стандарты выхлопов, чем для всех других. Требования, предусматриваемые этим законом, задавали достойные национальные стандарты условий жизни инвалидов, однако механизм их выполнения, не предполагавший выделения целевого финансирования, был крайне несправедливым. На практике эти средства приходилось выделять из недостаточных ресурсов общественного транспорта, тем самым финансирование социальных мер, возлагалось не на общество в целом, а исключительно на пассажиров общественного транспорта.

В целях предотвращения негативного эффекта от общественного участия в рамках лучших мировых практик обязательно предусматривается наличие:

- стратегического (на 20-30 лет) мастер-плана, составленного в транспортно-географических (а не в административных!) границах мегаполиса;
- единых правил и процедур управления землепользованием, планирования застройки и транспортной инфраструктуры, действующих в пределах транспортно-географических границ мегаполиса;
- управленческой структуры – реципиента федеральных субсидий и полномочного координатора развития территории в рамках принятого мастер-плана, правил и процедур;
- эффективных механизмов общественного участия в принятии градостроительных и транспортных решений.

Эффективные механизмы общественного участия являются важным и обязательным элементом процесса строительства любых городских объектов и в рамках лучших мировых практик включают следующие положения:

- в качестве субъектов общественного участия выступают: местные сообщества, ассоциации вла-

дельцев недвижимости, девелоперов, ритейлеров, перевозчиков, объединения автомобилистов и клубы carfree, общественные структуры экологической и культурно-исторической направленности и др.;

- предметом обсуждения являются концептуальные основы предлагаемых решений, а также последствия их реализации для каждой группы заинтересованных граждан;
- технология обсуждения предполагает привлечение профессионалов – планировщиков для формирования собственной доказательной базы, а также привлечение адвокатов – специалистов по землепользованию, недвижимости, экологии и др. для отстаивания интересов в диалоге с другими группами и властью.
- готовность к компромиссам сторон-участников обсуждения и императивность выводов: принятие градостроительных и транспортных решений, неадекватных результатам обсуждений, практически невозможно.

Для осуществления общественной осведомленности и контроля исполнитель предоставляет открытый доступ активным группам граждан к любой финансовой и технической информации по проекту. Известным примером считается Большой бостонский тоннель (Big Dig) – самый дорогой объект в истории строительства США – 8-полосная магистраль бюджетом более 14,6 млрд. долларов. Менеджеры проекта ежемесячно представляли обширные доклады об исполнении бюджета проекта и графика выполнения работ, а также ежегодные финансовые отчеты.

К сожалению, на сегодняшний день в России, в отличие от лучших зарубежных практик, все еще не достаточно сформированы механизмы экспертного и гражданского контроля в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов. Существующее законодательство (94-ФЗ и 44-ФЗ) позволяет на основании конкурса привлекать технических экспертов лишь по отдельным крупным проектам.

¹ American with Disability Act of 1990



РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

ТРАССА М-11

В 2004 году Министерством транспорта Российской Федерации было принято решение о строительстве платной автомагистрали Москва-Санкт-Петербург. После разработки проектной документации в 2006 году правительством Московской области согласован вариант трассирования дороги через Химкинский лесопарк. Под строительство было выделено 400-600 м лесополосы, кроме того, еще по 3 км в обе стороны планировалось выделить под различные инфраструктурные объекты. Таким образом,

речь изначально шла почти о полной вырубке леса, общая площадь которого составляла около тысячи гектаров².

Летом 2007 года началось активное сопротивление экологов, и жителей района принятому решению. Итоговым результатом противостояния активистов и власти стало сужение землеотвода до 100 метров. Возможно, конфликт не был бы выражен так остро, если бы на начальном этапе были проведены общественные слушания.

СОЧИ - 2014

Особого внимания заслуживают проблемы, связанные с подготовкой к Зимним Олимпийским Играм в Сочи. 4 июля 2007 года на сессии Международного Олимпийского комитета в Гватемале город Сочи был выбран в качестве столицы XXII Зимних Олимпийских Игр 2014 года. Проведение таких масштабных мероприятий чрезвычайно важно для создания благоприятных социальных и экономических основ развития города. Рост престижа региона, привлечение инвестиций, развитие туризма и инфраструктуры. В этом смысле Игры выступили общественным благом. Однако несмотря на свою общественную значимость, Олимпийские Игры – это событие, в котором есть и проигравшие. Для ряда жителей города Сочи проведение Олимпиады стало тяжелым бременем. Во время подготовки к соревнованиям существует единая для всех принимающих

городов практика – принудительное изъятие собственности за компенсацию в случае, если у объекта изъятия есть юридически признанные собственники, или без компенсации в случае отсутствия таких собственников. Так как к Олимпиаде необходимо подготовиться в сжатые и четко установленные сроки, принимается ряд специальных законов, призванных упростить процесс изъятия земель. К сожалению, данная практика приводит к тому, что собственники получают компенсацию, не отражающую реальной рыночной стоимости недвижимости. Еще одним негативным последствием Олимпийских Игр является разрушение социальных сетей и неформальной экономики в локальных обществах. В то же время, в силу своего медийного охвата Олимпийские Игры позволяют обратить внимание общественности к существующим городским проблемам³.

ВПП-3 «ШЕРЕМЕТЬЕВО»

Серьезным конфликтом с населением сопровождается отъем земель под строительство новой взлетно-посадочной полосы для аэропорта (ВПП) «Шереметьево». В августе 2013 года Правительство Российской Федерации разрешило использовать земли сельхозназначения для строительства новой взлетно-посадочной полосы в аэропорту «Шереметьево». Всего под строительство было передано 53,5 га земли.

8 октября 2013 года Федеральное Агентство Воздушного транспорта (Росавиация) выпустило приказ № 634 «Об изъятии для государственных нужд частей земельных участков под строительство комплекса взлетно-посадочной полосы Международного аэропорта Шереметьево». Под действие приказа попали части земельных участков Солнечногорского района, деревни Пикино⁴.

² Александр Собко. Как дорога пошла лесом. <http://www.odnako.org/magazine/material/kak-doroga-poshla-lesom/>

³ Н.И. Карбаинов. Мир России 2013 №1. Как изымают собственность в олимпийских столицах: Олимпиада в Сочи в сравнительной перспективе.

⁴ Aviation Explorer. Изъятие земель под ВПП-3 «Шереметьево». <http://www.aex.ru/docs/8/2013/10/11/1899/>



ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (ФГУП «АГАА») инициировала общественные слушания. Жители населенного пункта Солнечногорского района высказались против передачи земель под строительство полосы. В результате от группы жителей Подмосковья поступил иск в Верховный суд России об оспаривании изменения категории земель. Однако иск не был удовлетворен, суд признал законным распоряжение Правительства Российской Федерации, по которому участок для новой ВПП получил международный аэропорт «Шереметьево». Между тем, по мнению группы жителей Подмосковья, оспариваемые земельные участки расположены во втором поясе зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, часть воды из которых попадает в Клязьменское, часть – в Истринское водохранилище. Таким образом, из-за работы ВПП почва будет загрязняться. Помимо всего проче-

го в иске говорилось, что экологическая экспертиза участков отсутствует, потому что если бы она была проведена, то очевидна была бы невозможность их использования под хозяйственные нужды⁵.

Чиновники министерства сельского хозяйства РФ в свою очередь утверждали на суде, что подобные земельные наделы уже использовались под коммерческие цели, потом их забрали для государственных нужд и теперь федеральная собственность просто переводится одним росчерком пера из одной категории в другую и граждане к этому действию не имеют никакого отношения.

Подобная операция не предполагает проведение каких-нибудь экспертиз, хотя в проектных бумагах на возведение взлетно-посадочной полосы необходимость осуществления экологической экспертизы присутствует, причем ее результаты разрешают строительство на данных площадях⁶.

ЦКАД

Не без конфликтов с населением обходится и строительство Центральной кольцевой автодороги. ЦКАД, длиной в 339 км будет построен на 2 года раньше запланированного – в 2018 году. Решение о строительстве в рамках данного проекта было принято еще в 2001 году в целях разгрузки МКАДа и перенаправления транзитных грузовых потоков из Москвы. Следует отметить, что в рамках строительства особое внимание уделено организации выкупа земель, пресечены любые спекуляции. Жесткие меры

необходимы не только для минимизации конфликта с населением, но и для снижения ценовых рисков проекта. При изъятии жилой и коммерческой недвижимости проводится коммерческая оценка и имущества, и частного жилья. Упрощает ситуацию и тот факт, что земли под ЦКАД были зарезервированы еще в начале 2000-х годов, т.е. существует определенный коридор, рамками которого ограничена продажа и перепродажа земли. Кроме того, большая часть автодороги спроектирована с учетом пустующих земель⁷.

СЕВЕРНЫЙ ОБХОД Г. ОДИНЦОВО

Первым примером, когда строительство дороги не спровоцировало ни одного серьезного общественного скандала, является строительство Северного обхода г. Одинцово. Трасса протяженностью 18,5 км, соединяющая МКАД с Минским шоссе, была открыта в конце ноября 2013 года. Чтобы избежать конфликтов и ошибок в строительстве, заранее были приняты все возможные

экологические меры. Была проведена и соответствующая работа с населением, учтены ошибки, возникшие при строительстве трассы М11 Москва – СПб. Этот пример служит доказательством того, что при бережном отношении к экологии и тщательной проработке проектных решений, число конфликтов с активными общественными сообществами реально минимизировать.

⁵ *Прайм. ВС РФ: Выделение земель под строительство взлетно-посадочной полосы «Шереметьево» законно.*

⁶ *Известия. Государство судится с дачниками за землю для взлетно-посадочной полосы.* <http://izvestia.ru/news/562352>

⁷ *Газета.ru. Кольцо от Шанхая до Лондона.* <http://www.gazeta.ru/business/2013/08/12/5551601.shtml>



НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Существует и ряд проблем, касающихся нормативно-правовой базы. Согласно закону, выкуп недвижимости совершается путем проведения независимой оценки. Проблема состоит в том, что у различных оценочных компаний различны подходы к оценке стоимости имущества. Условно говоря, одна оценочная компания может классифицировать избу как дворец, а другая, как дрова. Отсутствуют единые механизмы определения стоимости имущества в случае его массового выкупа. Возможно, необходима разработка единой методики с «плавающим» коэффициентом и создание информационной системы, которая содержала бы в себе базу по типовым сделкам⁸.

Еще одна проблема кроется в порядке изъятия земель, в случае если участок не использовался три года по назначению. К сожалению, в Российском законодательстве не в достаточной мере растолкованы критерии целевого использования. Нередко меняет-

ся и само целевое назначение земель, причем без ведома собственника. Возможны и случаи, когда у собственника в документах прописано одно назначение использования земли, а у чиновников уже другое. Такие проблемы могут способствовать возникновению новых конфликтов между собственниками и властью.

Вместе с тем в Госдуму 31 декабря 2013 года был внесен законопроект, ограничивающий права граждан в части ознакомления с планами строительства автодорог и прочих линейных объектов. Отмена публичных слушаний сократит время на принятие решений о строительстве линейных объектов, однако возможно повышение вероятности возникновения конфликтов между населением и властью.

Были также приняты поправки в закон об особо охраняемых природных территориях, которые исключают из списка территорий такого рода зоны естественного природопользования малочисленных народов.

Основной целью семинара станет поиск ответов на вопросы:

- Как найти компромисс обществу и власти при строительстве новых сооружений транспортной инфраструктуры в городских условиях?
- Каким образом общество и власть должны вести диалог?
- Как определить, являются ли возражения общественности разумными или речь идет именно о синдроме NIMBY?
- Каким образом определить адекватную стоимость имущества в случае его массового выкупа?
- Какие изменения необходимо внести в Земельный и Гражданский кодексы для совершенствования механизма изъятия земель?

- К каким последствиям может привести принятие законопроекта об ограничении прав граждан в части ознакомления с планами строительства автодорог и прочих линейных объектов?

Результатом предстоящего обсуждения обозначенных в рамках дискуссионного доклада вопросов будет всестороннее освещение сформулированной проблематики, а также выпуск резолюции, обосновывающей необходимость совершенствования процессов взаимодействия бизнес-структур, общества и власти в процессе строительства объектов транспортной инфраструктуры.

⁸ Александр Лабыкин. Скованные одним ЦКАДом. <http://expert.ru/2013/08/14/skovannyye-odnim-tskadom/>



ЛИТЕРАТУРА:

- American with Disability Act of 1990
- Aviation Explorer. Изъятие земель под ВПП-3 «Шереметьево». <http://www.aex.ru/docs/8/2013/10/11/1899/>
- Александр Лобыкин. Скованные одним ЦКАДом. <http://expert.ru/2013/08/14/skovannyye-odnim-tskadom/>
- Александр Собко. Как дорога пошла лесом. <http://www.odnako.org/magazine/material/kak-doroga-poshla-lesom/>
- Газета.ru. Кольцо от Шанхая до Лондона. <http://www.gazeta.ru/business/2013/08/12/5551601.shtml>
- Известия. Государство судится с дачниками за землю для взлетно-посадочной полосы. <http://izvestia.ru/news/562352>
- Н.И. Карбаинов. Мир России 2013 №1. Как изымают собственность в олимпийских столицах: Олимпиада в Сочи в сравнительной перспективе.
- Прайм. ВС РФ: Выделение земель под строительство взлетно-посадочной полосы «Шереметьево» законно.

Информационные партнеры

slon



OPEN ECONOMY

Трибуна