

Т. М. Братенкова, ассистент

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ В НАЛОГООБЛОЖЕНИИ ГОРОДСКИХ ЗЕМЕЛЬ

In article environmental problems in the economic, organizational and legal expression, caused by irrational use of the city grounds in Byelorussia for a long time, imperfection of the existing legislation are considered existing in cities in the field of preservation of the environment. The specified problems cause significant depreciation of the city grounds and accordingly receipts in the city budget, growth of a level of disease of the population and degradation of the natural environment environmental city. The ecological and economic mechanism of steady land tenure in city as which stages of realization act is offered: Statement of the purposes, formation of principles, perfection of the ground legislation and organizational structure of management, realization of an effective tax policy.

Введение. Минский регион испытывает значительную техногенную нагрузку, которая изменяет природную среду, влияет на биоту и здоровье человека. Негативные и кризисные геоэкологические ситуации, особенно в крупных городах и промышленных центрах, существенно повышают заболеваемость населения. Природными и техногенными условиями обусловлено возникновение устойчивых патологических изменений в организме человека. Заболеваемость населения (особенно детского возраста) в различных районах Минской агломерации является своего рода индикатором экологической обстановки. В зависимости от вида заболевания вклад экологии проживания при возникновении заболевания изменяется от 15 до 55% [1]. Можно покупать качественные продукты, получать квалифицированную медицинскую помощь, но все дышат одним воздухом и в равной степени получают весь набор вредных веществ, которые там содержатся.

Таким образом, экологическая ситуация, обусловленная совокупностью природных условий и техногенных процессов, является важнейшим фактором, воздействующим на здоровье человека. На современном этапе развитие различных отраслей науки, техники и технологий должно быть направлено на выявление и обеспечение комфортного существования человека в гармонии с природой.

Основная часть. В контексте вышесказанного важную роль в выявлении и предотвращении техногенного воздействия на природную среду и здоровье человека играет экологическая экспертиза. Законом Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» [2] *экологическую экспертизу* определяют как проверку соответствия проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства страны об охране окружающей среды. Указанный закон регулирует отношения в области проведения государственной экологической экспертизы и направлен на предотвращение негативного воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. То есть объектами обязательной государственной эко-

логической экспертизы выступают проектные решения планируемой хозяйственной и иной деятельности, без учета уже реализованных и реализующихся проектов.

Опираясь на тот факт, что Закон «О государственной экологической экспертизе» был утвержден в 1993 году (с небольшим дополнением в 2000 году), можно предположить, сколько различного рода проектов, утвержденных до начала действия закона без прохождения процедуры экологической экспертизы, действуют до сих пор. В первую очередь об этом свидетельствуют такие яркие факты, как расположение в центре города Минска крупных промышленных предприятий без соблюдения нормативных требований в отношении их санитарно-защитных зон; несоответствующее требованиям экологии состояние жилых помещений в многоэтажных панельных и кирпичных домах (например, высота потолков, площадь комнат, неизвестного происхождения наполнители стеновых плит и т. д.) и многое другое, что принимается за норму, но в то же время медленно и верно ухудшает здоровье населения.

Далеко неполный указанный выше перечень экологических проблем города определяет состояние здоровья не только настоящего поколения людей, но и будущих. В этой связи необходима реализация комплексной экологической программы по выявлению и ликвидации существующих источников загрязнения среды обитания человека. При этом особое место среди объектов экологической экспертизы должны занять городские земли (под которыми мы понимаем важнейшую часть природных ресурсов), являющиеся пространственным базисом жизнедеятельности социума. Здесь экологической оценке (экспертизе) должно подлежать не только состояние земельного участка, но и соответствие расположенных на нем объектов недвижимости стандартам экологической безопасности.

Так, в мировой практике накоплен значительный опыт регулирования землепользования в городах на основании результатов экологической экспертизы [3]. В основном он сводится к двум направлениям:

1) возмещение настоящего и прошлого экологического ущерба;

2) использование системы земельных платежей и налогов, стимулирующих те или иные виды освоения земли или, наоборот, препятствующих застройке ценных земель и изменению городского ландшафта.

Падение стоимости недвижимости в экологически неблагоприятных районах, необходимость ликвидации свалок и санации испорченных и загрязненных земель привели к изменению законодательства и разработке мер экономического давления на «загрязнителей». Такие меры ограничивают масштаб негативных воздействий и заставляют природопользователей и основных «загрязнителей» предпринимать действия для снижения причиняемого негативного воздействия и ликвидации экологического ущерба.

Примером наиболее жестких правовых норм в сфере охраны окружающей среды стал Закон США «О действиях в отношении окружающей среды, компенсации и ответственности», установивший материальную и финансовую ответственность за причинение ущерба природной среде и в дальнейшем получивший название «Закон о Суперфонде». Главная особенность этого нормативного акта заключалась в том, что он имел обратную силу и применялся к причинителям вреда вне зависимости от того, когда был причинен экологический ущерб: до или после принятия закона. По закону о Суперфонде к ответчикам применяется строгая, солидарная (ущерб является неделимым и не может быть отнесен к каждому ответчику пропорционально его вкладу, то есть каждая сторона отвечает за весь нанесенный ущерб) и имеющая обратную силу ответственность. Кроме того, при продаже и покупке земельного участка или недвижимости ответственность ложится как на бывших, так и на новых владельцев и управляющих.

Таким образом, в США и Западной Европе ограничительные меры экологического характера оказались очень жесткими. При покупке бизнеса или недвижимости (в том числе земельный участок) появилась реальная опасность, что финансовая ответственность за существование какого-либо загрязнителя, проведение обследования для его обнаружения, а также затраты на ликвидацию загрязнения будут столь велики, что значительно уменьшат стоимость и ожидаемую доходность приобретенного недвижимого имущества. А опасение людей за свое здоровье и нежелание жить в экологически грязных домах и районах также привели к тому, что любое обнаружение токсичных, опасных или вредоносных веществ внутри объекта недвижимости, на земельном участке, где объект расположен, или на соседнем участке земли может значительно снизить его стоимость. Установление различного рода природоохранных ограничений и запретов на

экологически небезопасную деятельность стали оказывать сильное влияние на землепользование, а поведение людей в выборе объектов недвижимости – на рыночные цены в районах, подверженных чрезмерному загрязнению.

Вопросы ликвидации загрязненных и непривлекательных из-за их текущего использования земель решались комплексно в системе реализации мер, направленных на привлечение инвестиций и создание условий для подъема экономики и жизненного уровня населения. Главными были следующие вопросы:

– оценка степени загрязнения и объема затрат на его устранение для того, чтобы земельный участок стал привлекательным для инвестиций и дальнейшего использования (экологическая экспертиза);

– поиск финансовых источников для ликвидации загрязнений и санации земельных участков. При этом под санацией земель понимались не только устранение загрязнений или захламления и рекультивация земель, но и ликвидация устаревших производств, замена старых технологий новыми, смена собственников, полное перепрофилирование объектов, создание инженерной инфраструктуры в случае предоставления земли под жилую застройку [4].

Как видно, эффективное городское землепользование неразрывно связано с решением экологических проблем. В странах с развитой экономикой качественная экологическая среда является неотъемлемым элементом нормальной жизнедеятельности общества (что, конечно же, является бесспорным показателем высокого уровня благосостояния страны). Переход к устойчивому природопользованию предполагает изменение отношения человека к окружающей среде и утверждение экологического императива в хозяйственной деятельности.

Реализация экологической политики городского землепользования предполагает разработку адекватного механизма, который позволит наиболее эффективно достичь поставленных целей. В данном случае речь идет об *эколого-экономическом механизме устойчивого землепользования в городе*, под которым подразумевается система взаимосвязанных методов, инструментов и правовых норм, необходимых для гармоничного достижения социально-экологических и экономических целей устойчивого землепользования.

Структурно схему реализации эколого-экономического механизма городского землепользования представим на рисунке.

Реализация механизма начинается с постановки целей, которые необходимо достичь в рамках устойчивого землепользования. В данном случае *основной целью* реализации земельной политики является обеспечение высокого качества городской среды и, тем самым, удовлетворение экологических потребностей городского населения (чистая вода и воздух, красота ландшафта – гармония природы и градостроительства).

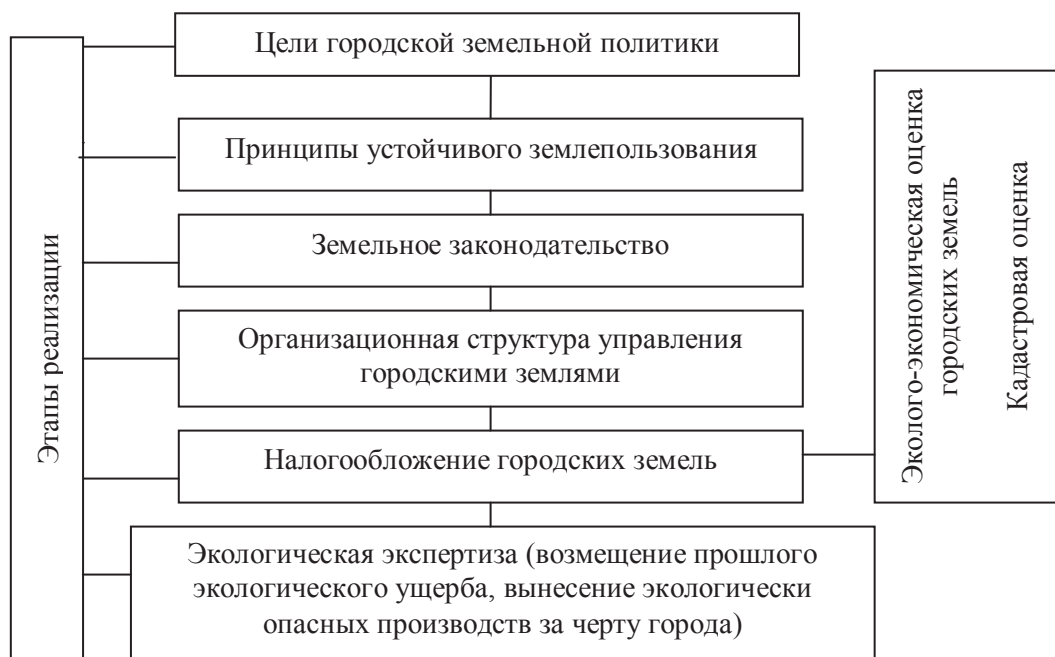


Рисунок. Схема реализации эколого-экономического механизма городского землепользования

Реализация поставленных целей невозможна без формулирования *принципов рационального землепользования*, которые заключаются в:

- экологически грамотном градостроительном использовании земель без нарушения экосистемного равновесия. В рамках данного принципа предполагается реализация планировочной структуры города, не нарушающей движения экологических потоков и обеспечивающей тем самым естественную санацию городской среды;

- приоритетности социально-экологического императива в реализации промышленного потенциала города: проведение экологической экспертизы жилых домов и действующих хозяйственных объектов, обеспечение их экологически чистой технологией, возвращение прошлого экологического ущерба, а также вынесение действующих и размещение новых предприятий в сформировавшейся за городом зоне при обеспечении минимального ущерба окружающей природной среде;

- максимально эффективном использовании городских земель без допущения их «расползания» на прилегающие к городу угодья. Интенсивное использование земельного фонда города с недопущением увеличения антропогенного прессинга на близлежащие земли, которые также играют важную роль в очистке городской среды и удовлетворении потребностей городского населения;

- максимально возможном сохранении исходной природной компоненты в городе для поддержания ассимиляционного потенциала городской среды. Обеспечение сохранения естественной (природной) среды в городе с наименьшей ее техногенной трансформацией для сохранения или повышения ассимиляционного потенциала.

Ключевую роль в реализации поставленных целей и принципов играет не только земельное законодательство, в частности Закон Республики Беларусь «О платежах за землю» и Кодекс о земле, но и Закон «Об охране окружающей среды», Закон «О налоге за пользование природными ресурсами», Закон «О государственной экологической экспертизе».

В рамках этих нормативно-правовых актов с учетом поставленных целей и принципов устойчивого землепользования должны закрепляться основные нормы и определяться правовые рамки использования городских земель с расположенными на них улучшениями как составного элемента природного капитала. Можно выделить следующие основные направления совершенствования законодательства:

- Закон «О государственной экологической экспертизе» должен в качестве объектов экспертизы представить не только планируемые к реализации проекты, но и уже реализующиеся (действующие предприятия, жилые дома и др.);

- отражение в нормативно-правовых актах предпосылки и механизма компенсации прошлого экологического ущерба, а также направления использования полученных платежей;

- в Законе «О платежах за землю» в качестве базы для налогообложения городских земель должна выступить рыночная стоимость городских земель (кадастровая или эколого-экономическая в зависимости от поставленных целей налогообложения).

Принципиальным вопросом построения эколого-экономического механизма устойчивого землепользования является определение организационной структуры управления земельными ресурсами. В рамках устойчивого землепользо-

вания государственные органы управления земельными (природными) ресурсами должны совместно действовать для реализации социально-экологических целей и достижения экологического равновесия в городской среде. В контексте рассматриваемой проблематики в структуре управления Республики Беларусь необходимо выделить особую роль трех ключевых органов: Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Комитета по имуществу и Министерства архитектуры и строительства. В настоящее время указанные органы государственного управления подчинены Совету Министров (Правительству) Республики Беларусь. Каждый из них имеет свой круг функций и задач. Анализ законодательных актов, регулирующих их деятельность, свидетельствует о некой автономности выполняемых ими функций и задач. В рамках же устойчивого развития земельной политики государства работа указанных министерств (комитета) должна быть взаимоувязана общей целью и принципами.

Результатом сотрудничества указанных государственных органов может стать совет (комиссия), состоящий из сотрудников министерств и подчиненных им структурных подразделений, курирующий непосредственно вопросы: жилищного строительства, размещения промышленных объектов, регулирования транспортных сетей и т. д. с обязательной экологической экспертизой в рамках устойчивого природопользования.

В представленном на рисунке эколого-экономическом механизме городского землепользования ключевую роль играет система *налогообложения городских земель*. До настоящего момента в Республике Беларусь нет «эффективного», «рационального» налога на городскую землю. Применяемая налогооблагаемая база сильно занижена (даже по отношению к кадастровой стоимости) и дифференцируется коэффициентами, величина которых зависит от статуса города, экономико-планировочной зоны в городе. Поэтому существующий механизм определения и взимания рентных платежей дает существенно заниженные рентные доходы по сравнению с рентными доходами, собираемыми с аналогичных земельных участков в других странах.

Современные тенденции предполагают формирование земельной налоговой политики, соответствующей целям и критериям устойчивого развития города. Поэтому основными задачами, решению которых должна содействовать городская земельная налоговая политика, являются:

- структурная перестройка экономики города;
- функциональное перераспределение земельного фонда;
- рациональное перераспределение в городе промышленного потенциала;
- рост уровня жизни населения;

– повышение качества городской среды.

В организационном плане основой экологизации земельной налоговой политики в городе станет формирование соответствующей системы налоговых платежей и механизма их изъятия.

Главная функция налогообложения в рамках эколого-экономического механизма городского землепользования – стимулирование природопользователей к рациональному использованию городских земель в соответствии с экологическим императивом развития страны. В процессе построения научно обоснованной экологической системы налогообложения в сфере городского землепользования необходимо опираться на эколого-экономическую и кадастровую оценки городских земель.

При построении новой налоговой системы для достижения поставленной цели – высокое качество городской среды – необходима реализация двух выбранных нами направлений: компенсация прошлого экологического ущерба на основе экологической экспертизы (успешно реализуемая в развитых странах) и стимулирование вынесения экологически опасных предприятий за черту города (также по результатам комплексной экологической экспертизы). Экономическое средство реализации – земельный налог.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О платежах за землю» [5] плательщиками земельного налога выступают юридические и физические лица, которым земельные участки переданы во владение, пользование или собственность. Налог на землю в настоящее время исчисляется на основании нормативного метода, в ближайшем будущем базой для налогообложения станет кадастровая стоимость земельного участка.

В рамках эколого-экономического механизма городского землепользования налогооблагаемая база будет определяться в зависимости от плательщика налога. Данное деление обусловлено тем, во-первых, что разные субъекты земельного рынка (например, промышленное предприятие и домашнее хозяйство) наносят различный экологический ущерб городской среде, во-вторых, каждый из них является носителем либо положительного, либо отрицательного внешнего экологического эффекта. Основную налоговую нагрузку будут нести предприятия-загрязнители, которые являются носителями положительного внешнего эффекта.

Для реализации предлагаемой системы налогообложения городских земель в рамках механизма эколого-экономического регулирования необходимо:

- определить базу налогообложения в зависимости от плательщика налога;
- заложить в методике налогообложения принцип возврата прошлого экологического ущерба;

– обеспечить выполнение земельным налогом стимулирующей функции, направленной на повышение качества природной среды.

Важным моментом станет проведение экологической оценки (экологической экспертизы) земельного участка и расположенных на нем строений. Результат проведенной экологической экспертизы реализуется в коэффициенте инвестиционной привлекательности земельного участка, который будет корректировать величину налогооблагаемой базы в составе земельного налога и отражать нанесенный природной среде данного земельного участка экологический ущерб.

В качестве налогооблагаемой базы для юридических лиц выступит кадастровая стоимость земельного участка, скорректированная экологической оценкой. Определяя, таким образом, налогооблагаемую базу, предприятие, во-первых, при наступлении очередного срока выплаты налога постепенно компенсирует экологический ущерб (не одновременно); во-вторых, осуществляется стимулирование природопользователя к повышению качества окружающей его среды. Помимо компенсационных платежей, кадастровая стоимость занимаемого земельного участка, величина которой значительна в силу местоположения (особенно при условии размещения предприятия в центре города), обеспечит значительные траты предприятия на возмещение земельного налога. А если учесть тот факт, что занимаемые предприятиями площади земли, как правило, огромны (даже и при нецелевом их использовании), они будут искать пути сокращения своих расходов.

Что же касается возмещения земельного налога физическими лицами, организациями, оказывающими услуги, то здесь база налогообло-

жения будет опираться на величину эколого-экономической оценки, что обусловлено получением последними в большей степени отрицательного экологического эффекта.

Заключение. Практическая реализация предлагаемого механизма эколого-экономического регулирования и проводимая в рамках его экологическая экспертиза земельного фонда города позволят значительно повысить качество городской среды посредством изменения структуры землепользования с вынесением экологически опасных предприятий за черту города, улучшения экологического состояния жилого фонда, что в совокупности будет способствовать повышению уровня жизни и здоровья населения.

Литература

1. Геоэкология Минского региона / В. Н. Губин [и др.]. – Минск: Юнипак, 2005. – 116 с. О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь, 18.06.1993 № 2442-ХП // Эксперт [Электронный ресурс] / ОДО «ЭкспертЦентр». – Минск, 2008.
2. Медведева, О. Е. Экономический механизм оптимизации землепользования в городах. Имущественные отношения в Российской Федерации: прилож. к журн. – М., 2005. – Вып 1. – 106 с. – (В помощь специалисту-практику).
3. Прошлый экологический ущерб (правовые и экономические аспекты решения проблемы) / под ред. И. Н. Сенчени и В. Ф. Костина. – М.: Изд-во Научного и учебно-методического центра, 2001.
4. О платежах за землю: Закон Респ. Беларусь, 18.12.1991 № 1314-ХП: в р д. Закона Респ. Беларусь от 29.12.2006 г. // Эксперт: [Электронный ресурс] / ОДО «ЭкспертЦентр». – Минск, 2008.