

ФОРМИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОЙ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, НАПРАВЛЕННОЙ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ

In article existing problems of city land tenure (are considered by the example of Minsk), caused by irrational use of the grounds of cities during long time, but also the serious environmental problems. Within the framework of article economic, legal and organizational approaches to formation of qualitatively new town-planning policy{politics} which would stimulate increase of value of the city grounds are offered, and also allowing to take into account the ecological factor.

Введение. Анализ структуры землепользования большинства белорусских городов показывает, что городские земли используются крайне неэффективно. Неэффективность использования земли проявляется в занятии наиболее ценных городских земель низкодоходными неэстетичными промышленными объектами, загрязняющими окружающую природную среду, вытеснении жилой застройки на окраины городов, утратой исторического облика, возникновении безликого городского ландшафта.

В белорусских городах неучет рыночной стоимости земли, подмена ее градостроительной ценностью, а также полное отсутствие финансовой ответственности за причиненный экологический ущерб и нарушение ограничений в способах использования земельных участков привели к серьезным пространственным аномалиям. Таким образом, лучшие земли в центрах городов оказались занятыми производственными площадями, свалками и пустырями, не способными приносить сколько-нибудь ощутимый доход от земельных и иных налогов и развития инвестиционной активности.

Так, значительная доля наиболее экономически ценных и привлекательных для инвестиций земель города Минска заняты низкодоходными и малопривлекательными объектами – промышленными предприятиями, складскими зонами и т. д. Значительная часть города занята землями промышленности, причем в центральной части города (1-й и 2-й пояса), в которой находятся самые дорогие земли, промышленные земли составляют около 15%, около 13% этих земель заняты неструктурообразующими производствами с недопустимыми для этой зоны показателями экологической опасности и санитарной классификации.

В зонах экологических коридоров Минска в настоящее время располагается 21 предприятие, занимающее 245 га земель и оказывающее отрицательное влияние на экологические качества городской среды. К ним относятся такие крупные предприятия, как завод отопительного оборудования, птицефабрика им. Крупской, завод им. Кирова, завод им. Октябрьской революции, ТЭЦ-2, мотовелозавод. Немало-

важным является тот факт, что 2,5 тыс. га, или 12,6% от застроенной части города, занимают санитарно-защитные зоны от промышленных, коммунальных объектов (при этом несоблюдение установленных норм и правил привело к тому, что многие жилые дома находятся в границах санитарно-защитных зон близкорасположенных промышленных предприятий). На этих землях исключена возможность развития жилой и общественной застройки. Производственные земли с недопустимыми для г. Минска регламентами составляют около 840 га.

Серьезной проблемой является регулирование использования и развития общественных земель, составляющих ядро Минска, в соответствии с планировочной моделью города. Так, наличие объектов, не соответствующих регламентам функционального использования ядра: производственные объекты (ГП «Станкостроительный завод им. Кирова», ГП МЗОР, ОАО «Щетка», ОАО «Сукно» и т. д.) (всего – 161,2 га земель ядра); участки, занятые жилой застройкой с низким уровнем благоустройства, – 20 га. При этом для городского ядра характерны низкая интенсивность использования земель общественного назначения, слабый уровень насыщения общественными землями – 18,5% (253,1 га), из них: 4,9% (57,4 га) – центрально-деловые; 3,3% (38,8 га) – центрально-обслуживающие [1].

Промышленные объекты, занимающие ценные земельные участки, с одной стороны, не обеспечивают поступлений от земельных платежей, адекватных реальной стоимости земли, так как либо имеют существенные льготы, либо платят их по незначительным ставкам, а с другой стороны – препятствуют созданию на этих землях выгодных в инвестиционном отношении высокодоходных объектов, поскольку получают доходы только лишь от сдачи в аренду помещений или земельных участков по рыночным ценам, обусловленным именно местоположением этих участков. Предприятия вольно или невольно присваивают земельную ренту – доход от земельного участка, не связанный с их деятельностью и не принадлежащий им. Кроме того, такие предприятия снижают рыночную стоимость земли в близлежащих кварталах, так как создают непривлекательный ландшафт и загрязняют природную среду.

Такая ситуация сложилась вследствие того, что до недавнего времени регулирование землепользования в городах осуществлялось исключительно административными и градостроительными методами при полном игнорировании экономических методов.

Все рассмотренные выше проблемы регулирования рынка городских земель, вызванные загрязнением окружающей среды, потерей эстетической ценности городского ландшафта и снижением экономической ценности городских земель, являются тем наследием, которое получило белорусское государство и которым должно грамотно распорядиться.

Мировой опыт свидетельствует о том, что только при ориентации на рыночную стоимость земли и введении на ее основе земельных платежей, а также при установлении экономической ответственности за ущерб, причиняемый загрязнением и ухудшением качества окружающей среды, можно решить проблему перехода к более интенсивному способу землепользования в городах.

В последние годы в нашей стране в связи с развитием рыночных отношений в сфере городской недвижимости проблема оптимизации городского землепользования стала особенно острой. Появилось понимание того, что городские земли не могут использоваться столь нерационально. Это обусловлено двумя причинами.

а) формированием в Минске и центрах крупных промышленных городов самой высокой стоимости земли в республике (здесь земля превратилась в реальный капитал и использование каждого квадратного метра приносит весьма ощутимые доходы);

б) исчерпанием свободных земель для застройки и их дальнейшего экстенсивного использования.

Иными словами, возникла потребность в переходе к нормальным для рыночной экономики процессам формирования и использования городской среды, обеспечивающим максимальную отдачу от имеющегося земельного капитала не только в виде прямых поступлений, но и более высоких косвенных доходов от привлечения инвестиций и развития деловой активности в городе.

В рамках проведенных нами исследований предполагаем, что основными элементами такого перехода могут выступить рыночные механизмы государственного регулирования. Основами механизмов рыночного типа являются:

- продажа прав использования земельных участков на торгах;
- введение земельных платежей и налогов, адекватных рыночной стоимости земли;
- отмена налогов на землю и строения или их снижение с целью поощрения определен-

ной деятельности или способа освоения земель;

– включение в состав земельных платежей экологической составляющей, позволяющей компенсировать причиняемый экологический ущерб.

Механизмы государственного управления должны быть связаны с установлением жестких ограничений на застройку определенных земель и выполнением требований поддержания чистоты окружающей среды и сохранения историко-культурного наследия.

Одним из перспективных направлений городской политики, направленной на повышение эффективности использования земельных ресурсов и одновременно решение вопросов охраны окружающей среды, является учет экологического фактора при формировании земельных платежей. Под экологическими факторами городской среды обычно понимаются качественные и количественные параметры состояния природной среды, влияющие на различные аспекты жизни людей в городских условиях, например наличие или отсутствие зеленых насаждений, загрязнение воздуха, загрязнение и захламление земель, шум и т. п. Эти параметры оказывают прямое воздействие на формирование наших представлений о качестве жизни в городе и, как следствие, на цену городской недвижимости – землю, квартиры, нежилые помещения, а следовательно, и на уровень экономической эффективности ее использования.

Неучет экологического фактора в прошлом оборачивается тем, что город вынужден нести значительные расходы на ликвидацию старых, захороненных свалок, дезактивацию территории от радиоактивного загрязнения, выделять огромные суммы на проведение работ по благоустройству территорий бывших промышленных зон, долин малых рек, являющихся реальным резервом для жилой и деловой застройки, созданию привлекательных парковых зон и зон отдыха.

Неучет экологического фактора в настоящем приводит к потере значительных доходов города, которые также можно подсчитать. Прежде всего это потеря доходов, возникающих из-за снижения стоимости недвижимости – земельных участков и квартир – в непрестижных с экологической точки зрения районах. Например, рыночная цена квартир в «экологически чистых» районах Минска в 1,5–2 раза выше цены таких же квартир в экологически непривлекательных районах. На каждом квадратном метре коммерческого жилья, построенного в районе с худшими экологическими характеристиками, городской бюджет теряет около 200 долларов, что в сумме составляет не менее 150–200 млн. долларов ежегодно. Эта цифра сопоставима с общим объемом всех видов поступлений от оплаты за использование земли в городе.

В то же время, согласно исследованию [2], такой благоприятный экологический фактор, как наличие зеленых насаждений увеличивает рыночную стоимость земли (стоимость выкупа права долгосрочной аренды) в территориально-экономической зоне в среднем на 7–10%.

Существуют различные методы и технологии, которые позволяют смягчать для экономики города негативные последствия, вызванные игнорированием экологических проблем в прошлом, и учитывать экологический фактор при принятии различных управленческих решений.

К таким методам относится учет экологического фактора в городской земельной политике. Систему мер по учету экологического фактора в земельной политике города условно можно подразделить на три группы:

1) использование методов градостроительного регулирования для сохранения ценных земель;

2) введение методов экономического воздействия на землепользователей, нарушающих установленные ограничения и режимы использования земель, природоохранное и земельное законодательства, а также обязательства возмещения прошлого ущерба;

3) установление платежей, адекватных природной ценности земельного участка и степени вредного воздействия землепользователей на природную среду города.

К мероприятиям первой группы относится принятие нормативных актов, прежде всего направленных на «физическое» сохранение ценных природных объектов и земель и недопущение их застройки. Это направление довольно хорошо разработано и находится в сфере создания и реализации эколого-градостроительных концепций развития города.

Второй и третий элементы указанного комплекса мер находятся только в начальной стадии формирования. В их основе лежит идея введения таких мер экономического воздействия на природопользователей, которые делали бы невыгодным для них занятие и использование земель не в соответствии с их установленным функциональным назначением. Здесь возможно несколько направлений работ.

1. Включение экологических требований к деятельности землепользователей и соответствующих ограничений в договоры аренды земельных участков и иные правоустанавливающие документы на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости. Это направление самым тесным образом связано с введением паспортов земельных участков, разработкой системы экологических требований и ограничений и установления размера штрафных санкций и неустоек за их нарушение или невыполнение.

2. Введение требований компенсации прошлого экологического ущерба при изменении прав собственности на любые объекты недвижимости. Это направление работ связано с развитием как собственно концепции прошлого экологического ущерба, так и систем страхования ответственности за подобные риски и экологического аудита, а также методов экономической оценки ущерба и убытков, нанесенных различным субъектам хозяйствования [3].

3. Дифференциация земельного налога и арендной платы в зависимости от категории землепользователя и его местонахождения, например, увеличение размера земельных платежей для «вредных» землепользователей и снижение ставок платежей для жителей и организаций, способствующих оздоровлению природной среды. Реализация этого направления позволит городским властям одновременно достичь трех целей. Во-первых, повысить эффективность использования городских земель через увеличение доходов от их использования. Во-вторых, создать финансовые источники для работ по сохранению и воспроизводству природного потенциала города. В-третьих, начать применять экономические методы воздействия к предприятиям и организациям, деятельность которых негативно отражается на состоянии природной среды в городе. Иначе говоря, не хочешь платить повышенную арендную плату, средства от взимания которой пойдут на цели восстановления природного потенциала, то есть не желаешь ликвидировать последствия неэффективного использования земли вследствие ее загрязнения, размещения непривлекательных внешне и экологически опасных объектов, – перебирайся в другое, менее экологически ценное место. Для крупных городов именно это направление представляется наиболее перспективным, так как позволяет использовать уже накопленную информацию о складывающихся уровнях цен на объекты недвижимости и земельные участки для расчета и обоснования ставок платы.

4. Создание финансового механизма перебазирования экологически опасных и малоэффективных для городского землепользования предприятий на более подходящие для них территории. Здесь возможна разработка нескольких организационных схем, связанных с созданием побудительных стимулов к освобождению земель и механизма привлечения инвесторов для освоения освободившихся земель.

Учет экологического фактора через земельные платежи осуществляется посредством применения повышающих коэффициентов к ставкам арендной платы за землю, устанавливаемой для землепользователей на территории природного комплекса. В размере ежегодной арендной платы за земельные участки, расположенные в границах земель природного комплекса, рассчитывается

посредством суммирования арендной платы, определенной в соответствии с ранее принятыми нормативными актами и дополнительной ее составляющей, обусловленной влиянием зеленых насаждений на стоимость земли в городе.

При дифференциации ставок арендной платы за земли природного комплекса необходимо исходить из следующих предположений:

1) наличие зеленых насаждений повышает стоимость земельных участков;

2) повышение стоимости земельных участков должно быть отражено в ставках арендной платы за земельные участки, расположенные на территории природного комплекса, пропорционально их вкладу в рыночную стоимость земли, и часть арендной платы, соответствующая этому повышению, должна использоваться на охрану и воспроизводство зеленых насаждений.

Величина дополнительной арендной платы за земельные участки, расположенные на озелененных землях, может быть определена как некая доля от разницы между рыночной стоимостью земли и капитализированной арендной платой за земли, занятые зелеными насаждениями, преобразованная затем в годовой платеж, обеспечивающий накопление полученной разницы через определенное количество лет, равное сроку долгосрочной аренды. То есть величина этой доли должна соответствовать «стоимостному вкладу» зеленых насаждений в разницу между «рыночной» ставкой арендной платы и ставкой арендной платы, установленной правительством по территориально-экономическим оценочным зонам.

Введение дополнительной составляющей арендной платы, обусловленной природным компонентом, позволит городским властям частично «подтянуть» ее величину к рыночной стоимости земли. Средства, полученные от установления дополнительной арендной платы с землепользователей, занимающих ценные в экологическом отношении земли, должны в полном объеме направляться на содержание городских парков и других озелененных территорий.

При формировании земельных платежей предложенный механизм учета экологического фактора может стать реальным инструментом воздействия на нежелательных землепользователей, загрязняющих или неэффективно использующих городскую землю. Для этого необходимо следующее:

1. Включить в арендную плату величину, причиненную землепользователями ущерб.

2. Установить арендную плату в размере рыночной ставки арендной платы, то есть рав-

ной величине земельной ренты без предоставления арендаторам каких-либо льгот по земельным платежам, связанным с видом их деятельности, или отнесения к той или иной льготной категории арендаторов.

3. Взыскивать с нарушителей природоохранных требований неустойки за нарушение природоохранных требований и градостроительных регламентов.

На основании изложенного можно сделать вывод, что экономические методы экологически ориентированного регулирования землепользования основаны на использовании показателя рыночной стоимости земли и экологического ущерба. Именно исходя из этих позиций и следует создавать методы, стимулирующие предприятия, деятельность которых является вредной и опасной, а также предприятия, использующие городские земли неэффективно и не в соответствии с их функциональным назначением, освобождать земли и перебазироваться в другие, более подходящие для этих целей места.

Организационными и правовыми условиями применения экономических методов являются следующие.

1. Четкое определение градостроительных регламентов для земель, занятых предприятиями, намеченными к выводу.

2. Включение требований соблюдения экологических параметров и возмещения ущерба в документы, позволяющие использовать земельные участки.

3. Утверждение методик оценки ущерба и порядка их компенсации.

4. Утверждение порядка компенсации издержек предприятий и организаций, на добровольных началах согласных освободить земли или провести санацию и изменить вид ее использования.

Литература

1. Коллонтай, А. Новый генеральный план города Минска. Интернет. (www.minsk.gor.by)

2. Медведева, О. Е. Экономический механизм оптимизации землепользования в городах: приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации» / О. Е. Медведева. – 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 Науч. и учеб.-метод. центра, 2001. – 210 с.