

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

А.С. Чешев

Ростовский государственный строительный университет

В предлагаемой статье автор сконцентрировал внимание на раскрытие некоторых организационно-экономических аспектов использования и охраны окружающей природной среды на территории муниципальных образований.

Ключевые слова: *аспекты; организация; экономика; среда; территория.*

In the offered article the author concentrated attention to disclosure of some organizational and economic aspects of use and protection of surrounding environment in the territory of municipalities.

Key words: *aspects; organization; economy; habitat; territory.*

Важнейшим организационно-экономическим аспектом установления предела устойчивости окружающей природной среды является определение объема экологической составляющей издержек производства. Каждое предприятие имеет заданный (проектный) объем производства продукции (товаров, услуг). С учетом этого заранее известны объемы выбросов и отходов, образующихся при производстве продукции. Если объем улавливаемых вредных выбросов возрастает, то и возрастает объем предотвращенного ущерба (рис. 1).

По данным, приведенных на рисунке можно установить, что с возрастанием улавливания вредных выбросов резко увеличиваются затраты на предотвращение ущерба $Z^1 (S^1 + S^2)$ и резко сокращаются издержки производства $Z^2(V^1) = (S^1 + S^2) - S^3$ на обеспечение экологической безопасности.

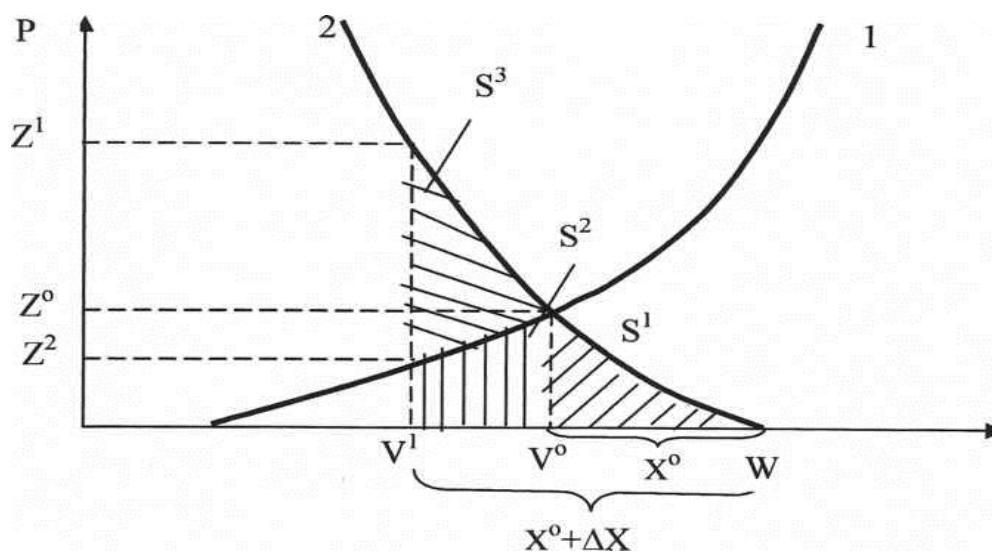


Рис. 1

Обозначения: 1 - предельный ущерб; 2 - предельные затраты на предотвращение загрязнения окружающей природной среды; $X^0 + \Delta$ - общий объем

улавливаемых выбросов с учетом дополнительных мер: $W - V^1$ - остаточный объем выбросов; Z^0, Z^1, Z^2 — издержки производства с учетом экологической составляющей (S^3); V^0 - оптимальная величина ущерба и издержек производства Z^0 на природоохранные мероприятия (экологические издержки).

В рыночных условиях цены на большинство товаров, предназначенных для защиты окружающей среды, их финансовые оценки должны быть основаны на «готовности оплатить» или «готовность принять» результаты соответствующих исследований. Эти методы оценки стоимости могут быть прямыми, основанными на анализе и концепции гипотетических рынков или косвенными, базирующимися на определенных предпочтениях и концепции суррогатных рынков. Выбор одного из этих методов должен быть тщательно обоснован с использованием аналитических обзоров, расчетов, экспертных оценок и анкетных опросов.

В работе сделана попытка разработки методологического подхода к оценке экономического ущерба во взаимосвязи с заболеваемостью населения, обусловленной загрязнением окружающей среды.

В отдельных случаях результаты негативного воздействия на окружающую среду могут проявиться только спустя определенные периоды времени и поэтому подобно методам оценки эффективности инвестиции должны использоваться способы дисконтирования. Такое положение заключается в том, что при анализе затрат экономических выгод дисконтные ставки, используемые для оценки инвестиционных проектов, имеющих социальное значение.

Важное значение имеет оценка вреда, причиненного окружающей среде с использованием агрегированных показателей и показателей экологического состояния на прилегающих территориях, который может быть определен по следующей зависимости:

$$U = \gamma \cdot K (\sum_{i=1}^n A_i \cdot m_i \pm \sum A_i \cdot m'_i)$$

(1)

где A - коэффициент приведения i -го вещества к агрегированному состоянию;

γ - денежная оценка единицы выбросов;

K - коэффициент, характеризующий региональные особенности;

m_i - объем выброса i -го загрязнителя;

m'_i - объем загрязняющих веществ, сложившейся на территории.

В настоящее время законодательное определение категории «развитие территории города» устанавливается Градостроительным кодексом РФ в следующей формулировке: «обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

В. И. Ресин, в свою очередь, связывает развитие территории города с достижением главной, по его мнению, цели - минимизации в ходе застройки городов всех проблем, связанных с землей.

Во-первых, территорию города следует рассматривать как среду обитания человека, особую совокупность застройки и пространств, предметов и знаков, людей и их перемещений, их взаимоотношений в повседневной жизни города. К городской территории как среде обитания человека, предъявляются особые требования: она должна удовлетворять потребностям человека, отвечать требованиям экологичности, эстетичности, быть комфортной для человека, способствовать его развитию в культурном и других планах. При этом должен быть достигнут компромисс между потребностями общегородского сообщества, локального территориального сообщества, индивида (горожанина) и бизнес-сообщества.

Во-вторых, городская территория является пространственно-экономическим базисом, поскольку материально-технические объекты и земля, ее формирующие, составляют физическую основу любого экономического процесса.

В-третьих, городская территория является источником доходов для различных собственников, поскольку отдельные материально-технические объекты и земля могут приносить доход непосредственно либо при их участии.

В-четвертых, городская территория выступает как пространственная организация городских процессов, поскольку все материально-технические объекты, обеспечивающие жизнедеятельность населения, привязаны к месту, а между процессом и местом образуются прямые и обратные связи. При этом следует отметить изначальную неоднородность функциональных элементов и их неравномерное размещение в пространстве.

При этом городская территория различается по-своему функциональному назначению. Территории разного функционального назначения предъявляют разные требования к условиям городской среды и могут оказывать нежелательное воздействие друг на друга. Расположение зон различного функционального назначения относительно друг друга сложилось в большинстве городов исторически на протяжении большого периода времени.

Исходя из вышеизложенного совершенно ясна сложность и многогранность процесса зонирования города. Социальная и экономическая структуры развиваются гораздо быстрее, чем пространственная. В свою очередь, пространство города подвержено существенным воздействиям человека.

Зонирование - это один из экономических и административных инструментов, с помощью которого реализуется концепция городского развития. В соответствии с концепцией зонирования городская территория делится на зоны и каждой из зон присваиваются различные градостроительные категории.

Неправильное зонирование приводит к несоответствию планирования, инвестиционной политики и налогообложения недвижимости. Это может привести к неэффективному использованию земельных ресурсов, снижению стоимости недвижимости и снижению уровня бюджетных поступлений с налога на недвижимость. Правильное и соответствующим образом установленное зонирование способствует повышению стоимости недвижимости, таким образом, увеличивая уровень доходов в местный бюджет. Это указывает на то, что зонирование - это инструмент правовой и административной деятельности.

Процесс зонирования городской территории предполагает искусственное повышение платы за землю в различных частях города для привлечения внимания к той части территории, которая требует инвестирования. Города начали реализовывать целенаправленную политику в этом направлении. Значимость развитой городской инфраструктуры для ценности конкретной городской территории очень велика. Поэтому принятие решений о создании тех или иных инфраструктурных решений, без сомнения, это политический процесс. Осознание важности такого рода политического вмешательства привело к формированию политэкономического подхода, изучению использования городского пространства.

В последние годы делаются качественно иные попытки зонирования городского пространства российских городов. Интересны подходы к зонированию в отдельных городах с позиций типологизации городской среды, определяющейся через особенности застройки, месторасположения той или иной части города, а также исторически сложившихся функциональных особенностей зон города. Пристального внимания заслуживают и попытки структурирования городского пространства в рамках такого фактора структурирования, как престижность частей городского пространства для проживания.

Несмотря на то, что в генеральных планах развития городов учитывается взаимоотношение различных функциональных зон, в пределах города невозможно полностью расчленить, раздвинуть в пространстве зоны, так чтобы полностью устранить их взаимовлияние. Это противоречит самой сущности города как агломерации, места концентрации населения, предприятий и т. д. Кроме того, на расположение функциональных зон относительно друг друга повлияло то, что в период их образования существовал иной, зачастую заниженный стандарт санитарных, экологических и градостроительных норм.

Градостроительный кодекс Российской Федерации впервые ввел в обиход понятие «правовое зонирование», определил его содержание и полномочия органов местного самоуправления по разработке и введению в действие Правил застройки и землепользования. Посредством этих правил должны устанавливаться градостроительные регламенты по видам и параметрам разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в различных зонах, обозначенных на картах правового зонирования.

Градостроительный кодекс Российской Федерации рассматривает зонирование в двух аспектах: во-первых, как деление территории на зоны при градостроительном развитии территорий с определением видов использования установленных зон и ограничений на их использование; во-вторых, как правовое зонирование, т.е. деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил землепользования и застройки муниципальных образований.

Раскрывая зонирование территорий в первом из указанных аспектов, Градостроительный кодекс РФ фактически выделяет два подвида зонирования. Во-первых, упоминаются схемы зонирования территорий, определяющие вид использования территорий и устанавливающие ограничения на их использование для осуществления градостроительной деятельности. Данный вид зонирования А. П. Анисимов обозначает как специальное зонирование.

Во-вторых, Земельный и Градостроительный кодексы Российской Федерации устанавливают виды территориальных зон, особенности использования территорий, которые определяются градостроительным регламентом. Данный вид зонирования можно обозначить как территориальное зонирование. Указанные виды зонирования тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Правовая природа территориального зонирования, как отмечает Н. Л. Лисина, заключается в том, что оно является, с одной стороны, элементом градостроительного планирования использования земель поселений, а с другой - способом правового регулирования использования земельных участков в составе земель поселений, в результате осуществления которого определяются виды разрешенного использования земельных участков и объектов недвижимости на них. В этом плане градостроительное законодательство предусматривает территориальные зоны следующих видов: жилые зоны; общественно-деловые зоны; производственные зоны; зоны инженерной и транспортной инфраструктур; рекреационные зоны; зоны сельскохозяйственного использования; зоны специального назначения; зоны военных объектов; иные зоны режимных территорий. Органы местного самоуправления в соответствии с местными условиями могут устанавливать иные территориальные зоны.

Позитивный опыт внедрения механизма зонирования городской территории состоит в следующем:

1. Информация юридического характера стала открытой и доступной для всех заинтересованных лиц, включая инвесторов;
2. Существенно повысился уровень исполнения градостроительной дисциплины;
3. Активизировалась позиция граждан по вопросам градорегулирования, которые имеют возможность принимать участие в общественных слушаниях, а

администрация обязана такие слушания проводить;

4. Упростился порядок предоставления инвесторам земельных участков для строительства, вследствие чего они имеют и реализуют возможность приобретать права долгосрочного владения земельными участками до начала строительства, а не после, как было прежде;

5. Повысилась доля выплат в городские бюджеты от продажи права аренды земельных участков инвесторам.

Зонирование подготавливает правовые основания для градорегулирующей деятельности и тем самым помогает решать проблемы двух основных групп субъектов этой деятельности:

- городов как социально-экономических и административных образований;
- частных лиц и организаций, приобретающих и обустривающих отдельные объекты недвижимости.

Решение проблем городов посредством зонирования имеет свои особенности. Во-первых, зонирование как таковое проблем не решает, а подготавливает необходимые юридические условия для того, чтобы эти проблемы решались посредством действий, масштабы и характер которых предопределены зонированием. Во-вторых, зонирование предопределяет решение проблем в определенном направлении путем ограничения одних действий и разрешения, инициирования других. В-третьих, зонирование само по себе не гарантирует, что предусмотренные им действия состоятся автоматически (без приложения со стороны города и частных лиц определенных усилий), но зонирование гарантирует, что не предусмотренные им действия не состоятся, блокируя заведомо нежелательные направления развития города и негативные последствия, которые они могут вызвать. В-четвертых, зонирование помогает решать проблемы города посредством усилий и финансовых средств частных лиц - инвесторов, застройщиков.

Проблемы развития городов, которые зонирование помогает решать, могут быть объединены в три основные группы:

- проблемы финансовых ресурсов развития;
- проблемы качества среды проживания;
- проблемы пространственных ресурсов развития.

В итоге процесс инвестирования в городское развитие приобретает более широкие масштабы и протекает более быстрыми темпами. Города получают более широкие возможности для решения проблем развития муниципальной инженерно-технической инфраструктуры. Это происходит, во-первых, за счет использования части возрастающих налоговых поступлений в местный бюджет и, во-вторых, за счет налаживания экономического механизма возврата потраченных на эти цели муниципальных средств.

Зонирование помогает последовательно решать экологические проблемы качества среды проживания. Устанавливая виды и параметры разрешенного использования недвижимости, оно фиксирует, по меньшей мере «нижнюю планку» качества среды применительно к различным территориальным зонам. То, что не закреплено в соответствующем нормативно-правовом акте как разрешенное уже не может произойти и, соответственно, ухудшения качества среды проживания происходить не будет. В то же время то, что разрешено, побуждает действовать в направлениях, улучшающих наличную ситуацию.

В документах зонирования содержится такая правовая норма как «несоответствующее назначению использования». Согласно этой норме те объекты недвижимости, которые существовали до введения документов зонирования и чьи характеристики и параметры использования расходятся с регламентами зонирования, объявляются несоответствующими и продолжают существовать в особом режиме. Они могут использоваться и поддерживаться при условии, что степень несоответствия с документами зонирования не будет возрастать. При этом любое последующее изменение

этих объектов должно будет происходить только в направлении приведения их в соответствие с документами зонирования.

В части решения проблем городского развития зонирование выполняет двойную задачу. Оно представляет собой юридический механизм реализации политики городского развития, параллельно обеспечивается взаимодействие этого юридического механизма с экономическими механизмами и приведение последних в действие. Взаимодействие этих двух механизмов позволяет более эффективно решать проблемы, ранее трудно поддававшиеся разрешению, например, проблемы перепрофилирования и перебазирования вредных производств.

Следует подчеркнуть, что само наличие правового зонирования приводит в движение экономический механизм - механизм реализации запланированной градостроительной политики. Пока нет правового зонирования, экономический механизм не работает.

Литература:

1. Чешев А.С., Власенко Т.В., Шевченко О.Ю. Эколого-экономический механизм обеспечения эффективности использования городских территорий, М., «Вузовская книга», 2012.
2. Чешев А.С., Карпова Н.В., Шевченко О.Ю. Стратегия организационно-экономического обоснования природоохранной деятельности в городских условиях, Ростов н/Д-Москва, «Вузовская книга», 2014.
3. Вагин В.С., Чешев А.С. Экологизация природоохранной деятельности на территории муниципальных образований. Ростов-на-Дону. ЗАО «Книга», 2015г.

Анатолий Степанович Чешев – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики природопользования и кадастра Ростовского государственного строительного университета.

Anatoly Stepanovich Cheshev – the Doctor of Economics, professor of department of economy of environmental management and the inventory of the Rostov State University of Civil Engineering.

344022, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 162
344022, Rostov-on-Don, Sotsialisticheskaya St., 162
Тел.: +7(863) 295-03-32; e-mail: kafkadastra@yandex.ru
