

КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ ТЕРРИТОРИИ С УЧЕТОМ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ

Н.В. Карпова

Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт им. А.К. Кортунова, ДГАУ

В статье автором рассмотрены некоторые направления формирования критериев и показателей рационального использования городской территории с учетом экологических факторов.

Ключевые слова: *экология; территория; показатели; критерии; факторы.*

In article the author considered some directions of formation of criteria and indicators of rational use of an urban area taking into account ecological factors.

Key words: *ecology; territory; indicators; criteria; factors.*

Развитие территории города является предметом изучения нескольких поколений ученых, но в научной среде еще не сложилось единого понимания его сущности. Зарубежные теоретические и практические исследования в данной области развитие территории города связывают с целями развития крупного города и улучшением жизни его населения.

В дореволюционной отечественной науке развитие территории города определялось градоустройством, то есть рациональным расположением населенного места, рассматривавшимся применительно к занимаемой им и прилегающей территории с точки зрения соответствия требованиям, которые предъявляются к населенному месту в отношении его современного устройства и будущего развития в следующих целях:

- содействие хозяйственно-экономическому развитию города;
- содействие созданию наиболее удовлетворительных условий в отношении административного управления и развитие культурно-просветительных учреждений;
- создание наилучших санитарно-гигиенических, противопожарных и культурно-эстетических условий для жизни населения.

Позднее понимание городского развития основывалось на хозяйственной практике, существовавшей в централизованно управляемой экономике, где ведомственно-отраслевой заказ определял перспективные параметры городов, которые должны были обеспечить выпуск запланированного объема продукции. Планирование развития городов велось на основе нормативного подхода и выражалось в планах социально-экономического развития и генеральных планах городов.

Это привело к тому, что игнорировались естественные закономерности городской жизни, не учитывались существующие проблемы и внутренние ресурсы развития сложного пространственного социально-культурного и экономического организма города.

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».

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.

Тема разделения пространства города на отграниченные зоны - одна из важнейших в пространственном развитии города. 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.

Основная цель зонирования на сегодняшний день, которая оказывает влияние на жизнь граждан, - определение и сохранение стоимости недвижимости. Поскольку зонирование влияет на стоимость недвижимости, оно также оказывает влияние на налог на недвижимость и поэтому должно учитываться при оценке недвижимости в целях налогообложения.

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.

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 России процесс структурирования городского пространства сложно осуществить, опираясь лишь на подходы зарубежных авторов. Основным интерес к этой теме в России проявляют архитекторы и городские планировщики. Вероятно, именно этот фактор обусловил жесткий функционализм большинства подходов к структурированию городского пространства в отечественной литературе.

В последние годы делаются качественно иные попытки зонирования городского пространства российских городов. Интересны подходы к зонированию Москвы 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.

Правовая природа территориального зонирования, 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.

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 обустроивающих 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 predeterminedены зонированием. Во-вторых, зонирование predeterminedляет 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 использование». 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.

При зонировании городских земель до настоящего времени оказываются нерешенными вопросы выбора исходных естественнонаучных критериев и параметров для выделения соответствующих зон на местности. Не решены вопросы разработки формализованных перечней обременений и ограничений для различных землепользователей и их фиксации в тех или иных документах, остаются открытыми вопросы увязки интересов местных общин с установленными по экологическим соображениям ограничениям в природопользовании. Практически полностью отсутствует механизм контроля за соблюдением установленных правовых режимов и применения экономических санкций к нарушителям данных режимов, так же как нет и механизма поощрения за соблюдение определенных ограничений в использовании территории. Кроме того, существует достаточно много проблем как чисто технического, так и юридического характера. Так, например, в настоящее время, хотя территориальные зоны и являются учетными единицами государственного земельного кадастра, их правовое регулирование и использование в целях осуществления земельной и природоохранной политики осуществляется крайне фрагментарно и несовершенно. До настоящего времени понятия «правовой режим использования», «особый правовой режим», да и само «зонирование», не раскрыты и не увязаны между собой нормативно. Кроме того, эти понятия, относятся к «землям», а не к «земельным участкам», что размывает приведенное в Федеральном законе «О земельном кадастре» определение территориальной зоны как части территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков.

Несмотря на трудности, данное направление начинает активно развиваться, но развивается оно в первую очередь в городах через проведение местными органами власти правового зонирования и принятия на его основе такого нормативного акта, как правила застройки и землепользования. Обычно этот документ содержит карты, на которых выделены зоны разрешенного использования земельных участков, описание основных разрешенных видов использования земельных участков в данных зонах, а также градостроительные регламенты по видам и параметрам разрешенного использования территории.

Органы городской власти в последние годы стали активно разрабатывать свои рациональные схемы территориального развития. Так, примером научно-практического подхода к зонированию являются Закон Санкт-Петербурга «Об основах регулирования градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», а также «Правила землепользования и застройки земель муниципального образования г. Уссурийск и Уссурийский район». Много усилий потрачено на разработку Концепции правового зонирования Нижнего Новгорода. Подобные документы, касающиеся зонирования городских поселений, приняты в Чебоксарах, Кургане, Тюмени, Екатеринбурге, Уфе и т. д. Все это свидетельствует о постепенном внедрении системного подхода при зонировании, который базируется на следующем алгоритме:

- с учетом документов территориального планирования разрабатывается и утверждается Концепция градостроительного зонирования города;
- подготавливаются Правила землепользования и застройки, которые наряду с базовыми юридическими нормами включают карту градостроительного зонирования на всю территорию города со списками видов разрешенного использования недвижимости применительно ко всем установленным территориальным зонам;
- по отдельным территориальным зонам устанавливаются предельные параметры разрешенного строительного изменения недвижимости, а также предельные размеры земельных участков;
- нормативным правовым актом органа местного самоуправления вводятся в действие Правила землепользования и застройки.

Одним из эффективных путей решения экологических проблем градостроительными методами являются ландшафтно-экологическое зонирование, предполагающее при размещении отдельных функциональных зон учитывать их совместимость с экологической точки зрения, формирование заповедных природных территорий, а также создание транспортных коридоров магистралей различных рангов и видов. Эти могучие пространственно-планировочные артерии, объединяющие населенные места в единую систему, позволяют локализовать антропогенное воздействие на ландшафт, одновременно уменьшая степень его территориальной раздробленности, что способствует естественному самовосстановлению. Свойства и пространственные характеристики транспортно-коммуникационного каркаса, таким образом, во многом обеспечивают экологическое равновесие природных и антропогенных элементов. Он является важнейшим фактором формообразования градостроительных систем, определяя направленность и интенсивность их развития. При проектировании новых жилых районов основной целью градостроительной политики должны выступать комплексные социальные задачи, часть которых успешно решается с помощью формирования полноценной городской среды. При этом предприятия социальной инфраструктуры, а также прилегающие к ним территории, приобретают статус особых объектов проектирования. Их состав и границы определяются с учетом потребностей жителей, интересов коммерческих предприятий и реальных возможностей предпринимателей.

Для придания новым жилым районам визуально-средового своеобразия обычно производится благоустройство в целом всего района, и в комплекс мероприятий обязательно входит украшение мест общественного назначения произведениями монументального искусства. Такого рода подходы к созданию экологически и эстетически благоприятного повседневного окружения для городских обывателей одновременно выполняют задачи градостроительного масштаба, формируя самобытный облик всего города.

При этом для решения задачи распределения территории между различными видами землепользования используется модель "дележа" городских территорий, которое предполагает возможность расчленения территории на достаточно мелкие фрагменты, допускающие монофункциональное использование и наличие исчерпывающей информации, обеспечивающей возможность детерминированного выбора способов

использования для этих фрагментов. Значительная часть видов деятельности в городах использует части зданий или отдельные помещения, в результате чего даже для небольших участков территории характерна "многофункциональность". Для учета этого обстоятельства разработан рандомизированный вариант модели дележа, в котором для каждого из видов деятельности рассматривается вероятность его размещения на том или ином участке территории, причем эта вероятность тем выше, чем выгоднее участок и выше экономическая эффективность соответствующего вида землепользования.

На содержательном уровне решение такой задачи можно интерпретировать как построение наиболее вероятного распределения видов землепользования на городской территории, учитывающего, с одной стороны, балансовые ограничения на общий объем территории для каждой функции и на размер каждой территориальной единицы, а с другой стороны, априорные представления о потенциальной полезности территории для различных видов деятельности.

При таком механизме дележа на каждом участке территории образуется "набор" видов деятельности, в котором ведущее место занимают те из них, для которых данная территория наиболее пригодна. Такая структура задачи позволяет достаточно легко вводить дополнительные условия, влияющие на характер распределения, либо путем расширения множества ограничений, либо усложнением структуры априорного предпочтения.

В частности, при формировании априорного предпочтения могут быть учтены дополнительные требования со стороны различных видов землепользования, к размерам занимаемых ими участков территории.

Полученное распределение территорий участков под различные виды деятельности позволяет вычислить суммарный для всего участка доход. Величины оценок, сложившиеся в этой ситуации, можно рассматривать как основу для формирования оценки участка, и как следствие - других экономических величин, таких как кадастровая оценка, арендная плата за землю, земельный налог, величина выкупной цены и пр.

Литература

1. Чешев А.С., Карпова Н.В. Основы городского природопользования, М., «Вузовская книга», 2011.
2. Карпова Н.В., Организационно-экономические аспекты рационального природопользования в городских условиях. Изд. «Вузовская книга», 2013.
3. 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.

Надежда Викторовна Карпова – кандидат экономических наук, доцент кафедры Экономика Новочеркасского инженерно-мелиоративного института им. А.К. Кортунова, ДГАУ.

Nadezhda Viktorovna Karpova – Candidate of Economic Sciences, the associate professor Ekonomiki of Novocherkassk engineering and meliorative institute of A.K. Kortunov, DGAU.

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
346428, Novocherkassk, Pushkinskaya St., 111
Тел.: +7(8635) 22-43-23; e-mail: karpovnadezhda@yandex.ru
