

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ РОССИИ

Хиревич С.А.,

научный руководитель канд. экон. наук Шаропатова А.В.

Инженерно-строительный институт СФУ

Земля имеет существенно значение для общества - это единственное место проживания человека, источник ресурсов для его жизнедеятельности, основной фактор, прямо или косвенно участвующий в производстве. Но на сегодняшний момент использование земельных ресурсов связано с рядом проблем, особенно это заметно в крупных городах. В первую очередь земля, расположенная в черте города, представляет собой особый многофакторный ресурс, и выступает как:

- среда проживания населения;
- база для размещения всех видов деятельности, связанных с функционированием и развитием города;
- объект собственности, способный приносить доход собственнику;
- источник формирования доходной части бюджета;
- основа реализации инвестиционных проектов;
- объект налогообложения и взимания платежей за его использование.

Земельные ресурсы - это не просто территория города, хотя зачастую в практической деятельности и научных исследованиях эти понятия отождествляются. Но территория - это характеристика лишь внешней поверхности земли. На наш взгляд, в качестве ресурса города выступает не только территория, а именно земля, земельный участок как единая физическая целостность, органическая часть территории, занимаемой городом, обладающая определенными физико-химическими свойствами, степенью и характером благоустройства, освоенностью подземного пространства, наличием и видом наземных сооружений и другими особенностями. Каждый земельный участок города, имеющий конкретные границы и местоположение, обладает совокупностью природных, правовых и экономических характеристик, которые очень тесно связаны между собой. Поэтому более правомерно рассматривать не просто территорию города, а городские земли как многофакторный ресурс города, представляющий синтез физической субстанции, экономической и правовой категорий.

В дореформенный период, в условиях государственной собственности на землю, планирование использования земельных ресурсов города представляло собой систему административных действий по реализации конкретных проектных решений по его территориальному развитию. В этот время в городах была сформирована иерархически организованная система градостроительной планировочной документации (генеральные планы, проекты детальной планировки, проекты застройки), в которой определялось где, что и на какие средства должно быть построено.

Проведение на протяжении длительного времени в городах такой административной градостроительной политики обусловило ряд серьезных негативных последствий, в числе которых:

- экстенсивное использование городских земель и достаточно жесткое их функциональное деление внутри города;
- наличие значительных промышленных зон и объектов в центральных районах городов;
- формирование однообразных жилых, так называемых "спальных" районов, с ограниченным набором мест приложения труда;

- обострение экологических проблем в городах, в том числе связанных с размещением промышленных предприятий и коммунальных зон;
- интенсивные процессы ветшания, в связи с малыми объемами реконструктивных работ.

Сейчас мы наблюдаем следующую ситуацию - принятые в советские времена градостроительные документы потеряли свою актуальность и жизнеспособность, и территориальное развитие городов осуществляется зачастую спонтанно, посредством принятия решений по возведению отдельных объектов без учета комплексности застройки, оценки эффективности использования городских земель с точки зрения перспектив развития города.

Дискуссионным вопросом при решении проблемы землепользования в городах является определение рационального соотношения различных форм собственности на землю, то есть соотношения частной собственности на землю в городе и ее долгосрочной аренды. Ряд российских экономистов, ссылаясь на мировой опыт, считает оптимальным следующее соотношение:

- 55-80% - собственники земли;
- 20-45% - арендаторы земли.

По нашему мнению, основным хозяином земель, обладающим управленческими полномочиями в области регулирования пространственно-территориального развития, должен оставаться город. Продажа земельных участков в частную собственность целесообразна, прежде всего, в форме реализации выгодных для всего города инвестиционных проектов. Подобная практика успешно используется в некоторых странах, например в Голландии, в собственности города Амстердама находится 70% его территорий, которые сдаются в аренду, обычно бессрочную, их пользователям.

Поскольку земля является достоянием общественности, то ее использование ограничено комплексом регламентирующих требований и ограничений. В странах с развитыми рыночными отношениями в последние десятилетия широко используется градостроительное зонирование, регулирование застройки на основе Правил застройки, определяющих основные виды разрешенного использования, условно разрешенные виды использования и вспомогательные виды разрешенного использования. Следует признать, что разработка Правил землепользования и застройки - сложный процесс, особенно для крупных городов. В США, первые зонинги (правила землепользования) появились еще в начале XX в. Одной из основных целей при разработке Правил является формирование качественной городской среды.

Хочется отметить, что город - это не только органы его управления, планирования и застройки территории. Гораздо большее значение в городе имеет его население (ассоциированный собственник городских земель), которое, в свою очередь, слабо организовано и неоднородно по интересам. Наибольшую трудность сейчас представляет согласование интересов с ассоциированным собственником городской земли - населением города, что нередко приводит к социальной напряженности, противостоянию жителей городским органам власти и управления, массовым формам протеста, открытому сопротивлению проведению строительных работ. Подобные критические ситуации в настоящий период часто возникают в городах в связи с так называемой "уплотнительной застройкой", вызывающие массовые протесты жителей против нового строительства в районе их проживания.

Следует помнить, что при осуществлении политики развития города только с позиций доходности городских земель, в городах, прежде всего, исчезнут социально значимые объекты, рекреационные зоны, природоохранные объекты и т. п. Преимущественное развитие в этом случае в основном получают коммерческие объекты,

приносящие максимальный доход при оценке наилучшего варианта использования земельного участка. Однако во многом именно от реализации социальной составляющей, которая не приносит непосредственного дохода ни бюджету города, ни производителю, в значительной степени зависит качество жизни населения города. Поскольку в стратегических планах городов основная цель определяется как повышение качества жизни всего населения города, то решение вопросов использования земли в городах необходимо искать не в получении сиюминутных, текущих выгод, а с учетом достижения стратегических целей города. Земельная политика в городах должна быть направлена на рациональное использование земель, на сохранение и улучшение среды проживания населения через принятие и реализацию системы экономических и организационно-административных решений в области землепользования и градостроительства