

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

С. Н. Кириллов

Переход Российской Федерации к устойчивому экологическому и социально-экономическому развитию немыслим без создания действенного экономического механизма землепользования. Для определения термина «экономический механизм землепользования» необходимо разобраться, что такое механизм. Согласно положению Ю.М. Осипова ¹, механизм есть система организации системы. Тогда экономический механизм есть система организации экономики, которая включает субъекты экономической деятельности и экономические отношения.

Экономический механизм рационального землепользования есть система организации хозяйства на территории с присущими ей способами управления и взаимоотношений между землепользователями, направленная на улучшение экологических и экономических свойств земельных участков.

Основная цель экономического механизма землепользования состоит в согласовании интересов различных групп землепользователей в области сохранения и улучшения окружающей среды, рационального использования ее ресурсов. В соответствии с данной целью можно определить структуру экономического механизма землепользования как совокупность функциональных подсистем, способствующих достижению согласования экономических, экологических и социальных интересов различных субъектов хозяйствования на территории города.

К функциональным блокам экономического механизма землепользования относятся: организационная структура управления землепользованием, система взаимосвязанных программ и планов охраны и воспроизводства земельных ресурсов, система экономических стимулов, направленная на улучшение использования земли. То есть для выстраивания полноценного механизма должно быть определено, кто будет управлять процессом землепользования, кто будет субъектом управления и с помощью каких инструментов будет осуществляться управление.

Каждый субъект экономики обладает собственным механизмом деятельности и ориентируется на регулирующие его деятельность общественные институты (обычаи, правила, законы, административные нормы). От того, как будет выстроен экономический механизм землепользования, во многом зависят конечные результаты развития народного хозяйства, здоровье населения и состояние окружающей среды. Экономический механизм землепользования является частью экономического механизма природопользования, и он должен быть согласован с другими экономическими механизмами, действующими в экономической системе. Экономический механизм землепользования функционирует на рыночной основе с включением в себя определенных запретительных процедур. Государство на основе сложившейся ситуации и прогнозной информации устанавливает цели землепользования, определяет приоритеты развития земельных отношений, разрабатывает нормы взаимоотношений между землепользователями. Экономический механизм землепользования во многом зависит от экологической политики, проводимой государством.

Общеизвестно, что существует три варианта реализации экологической политики: командно-административное регулирование, экономическое стимулирование и смешанный тип. Большинство государств использует сочетание административных и рыночных механизмов, что дает

наилучшие результаты в деле охраны и рационального использования ресурсов, в том числе в сфере землепользования.

В зависимости от масштаба, выполняемых функций и финансового положения города при разработке стратегии экономического развития могут быть выдвинуты различные критерии экологической политики, в том числе в области землепользования. Город может ориентироваться на экономический оптимум загрязнения, когда выгоды от производства будут значительно выше затрат на природоохранные мероприятия. Можно ориентироваться на минимизацию загрязнения, которую позволяют достигать современные технологии, или развивать безотходное производство. Стратегии минимизации экологического риска должны придерживаться города, имеющие взрывоопасные производства, например, химические комбинаты. Стратегии минимизации воздействия на окружающую среду могут придерживаться города, имеющие прочную финансовую базу, особенно если в доходах города большую долю составляют поступления от туризма.

Типология экономических механизмов землепользования может быть произведена по следующим критериям:

1. По преобладающим методам управления (рыночный, командно-административный, смешанный). Рыночный механизм основан на экономической заинтересованности землепользователей, в командно-административном механизме преобладают директивные указания, в смешанном механизме административно устанавливаются правила поведения для стимулирования экономического интереса землепользователей.

2. По наличию цели (имеющий цель, не имеющий цель). В экономическом механизме с четко выраженной целью задаются параметры качества окружающей среды, которые необходимо достичь к определенному сроку. Механизм может основываться только на сложившихся традициях, тогда у него не будет четких целей развития.

3. По способу воздействия на землепользователей (стимулирующий, подавляющий, ограничивающий). Указанная классификация приведена в работе С.Н. Бобылева и А.Ш. Ходжаева². Стимулирующий механизм способствует развитию природоохранных производств и видов деятельности. Подавляющий механизм препятствует всяческому развитию загрязняющих производств. В ограничивающем механизме установлены определенные допустимые нагрузки на окружающую среду.

4. По преобладанию нагрузки (на общественных институтах, на землепользователях). В механизмах, где преобладающая нагрузка по функционированию ложится на общественные институты, большую роль играют контролирующие органы. Если подавляющие затраты по функционированию механизма несут землепользователи, то потребность в общественных институтах снижается.

5. По конечным результатам (рациональный, нерациональный, индифферентный). Рациональный механизм обеспечивает наилучшее использование земельных участков с общественной точки зрения. При нерациональном механизме возникают дополнительные издержки, как у отдельных землепользователей, так и у общества в целом. Индифферентный механизм не реагирует на улучшение или ухудшение экологической ситуации.

6. По достаточности финансирования (достаточно финансируемый, плохо финансируемый). Достаточно финансируемый механизм способен обеспечить выполнение экологических программ и достижение поставленных целей. При плохом финансировании экологические программы не выполняются, экологическая ситуация ухудшается.

Какой будет выбран экономический механизм землепользования, зависит от состояния экономики страны в целом, финансовой системы и экологической ситуации в стране или регионе. Ограничивающий механизм землепользования будет выбран финансово-неблагополучными регионами и городами, а также местами, в которых добываются полезные ископаемые (например, шахтерские города). Подавляющий тип экономического механизма могут себе позволить богатые города, регионы или финансовые центры. Стимулирование развития экологосовместимых и природоохранных производств и видов деятельности является перспективным типом механизма для большинства регионов и городских агломераций.

Введение экономического механизма рационального землепользования необходимо для создания у землепользователей стимулов, направленных на охрану окружающей среды, на внедрение новых природоохранных технологий. Экономический механизм рационального землепользования конструируется из инструментов природоохранной деятельности. В него включены также все субъекты землепользования. В хорошо отлаженном экономическом механизме сочетаются рыночные отношения и установленные нормы, заставляющие землепользователей рационально использовать территорию города, соблюдать стандарты качества городской среды.

Государство в лице органов власти различного уровня не может оставаться безучастным по отношению к экономическому механизму землепользования. Оно заинтересовано в контроле и управлении ситуацией. Если понимать управление как действие по руководству определенными процессами в соответствии с заранее разработанной программой и направленное на достижение определенной цели, то целью землепользования можно считать эффективное использование земель в широком понимании значения слова «эффективность» (экономическая эффективность, социальная эффективность, экологическая эффективность и т. д.). Важны также методы, которые используются при управлении землепользованием.

Критериями эффективности управления землепользованием в городе могут служить: удовлетворенность землепользователей предоставленными участками, улучшение свойств и качеств окружающей природной среды, улучшение условий труда и проживания людей.

Статьей 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды»³ определены методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, которые должны составить основу при конструировании экономического механизма. К ним относятся:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке от-

ходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;

- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Как видно из закона, список методов экономического регулирования не является исчерпывающим, что предоставляет возможности использовать другие методы, широко применяемые в развитых странах.

С точки зрения автора, существует три группы методов регулирования природоохранной деятельности: административные, рыночные и смешанные. Применительно к городскому землепользованию они будут выглядеть следующим образом.

Административные методы основаны на установлении правил землепользования со стороны государства и общества. Они могут применяться как к отдельным землепользователям, так и в целом к действующей системе отношений. Указанные методы направлены на ограничение бесконтрольного землепользования, загрязнения окружающей среды.

Учет и социально-экономическая оценка земли государственными и муниципальными органами будут способствовать улучшению экологического состояния территорий. Осуществление количественного и качественного учета земель, проведение их сравнительной и комплексной социально-экономической оценки должно быть увязано с разработкой возможных направлений их использования.

Первоначальной базой информационной системы организации управления землепользованием являются земельные кадастры, которые содержат экологические, экономические и организационно-технические показатели, характеризующие количество и качество земельных участков, состав и категории землепользователей. На основе кадастров производится эколого-экономическая оценка городской земли, определяются пути рационального использования земельных ресурсов, меры по их охране и расширенному воспроизводству.

А.А. Голуб и Е.Б. Струкова ⁴ считают нужным принимать во внимание ассимиляционный потенциал территории. Загрязняя окружающую среду, мы расходует его. В каждый конкретный момент на каждой конкретной территории мы можем позволить себе выбрасывать в атмосферу и водоемы ограниченное количество загрязнителей (какое именно, зависит от критерия, которому мы следуем), и не больше, так как имеют границы и водные ресурсы, и полезные ископаемые, и леса, и земля.

Необходимо осуществлять научное прогнозирование развития экологической ситуации в городе в связи с деятельностью субъектов землепользования. На основе прогноза должны разрабатываться экологические программы, Генеральный план развития города. Внедрение системы планирования землепользования с помощью разработки генеральных планов развития городов упорядочит систему размещения новых объектов.

Планирование охраны и рационального использования земель позволяет реализовывать федеральные, региональные и муниципальные экологические программы в области землепользования. Внедрение системы экологических ограничений по выбросам и сбросам загрязняющих веществ в окружающую среду, размещению отходов производства налагает запрет на создание новых загрязняющих производств, позволяет закрывать и модернизировать старые производства, не соответствующие установленным экологическим нормативам.

Проведение экологической экспертизы вновь создаваемых объектов позволяет уже на стадии проектирования объектов на территории города отказываться от некоторых из них. Особенно экологическая экспертиза нужна для объектов атомной энергетики, химической, микробиологической промышленности. Экологический аудит действующих предприятий должен способствовать улучшению экологической ситуации в городе, так как он дает полное представление о выполнении предприятиями экологических норм, эффективности использования природоохранного оборудования. Результаты экологического аудита служат основой для проведения экологической паспортизации предприятий. На основании паспортизации всех предприятий можно судить об экологической ситуации в городе и в отдельных его районах, что дает возможность разработать конкретные меры по оздоровлению экологической обстановки.

Смешанные методы сочетают подходы, присущие административным и рыночным методам. Без финансирования и материально-технического обеспечения невозможно выполнение экологических программ, направленных на улучшение землепользования. В новом российском законодательстве не предусмотрено создание экологических фондов на федеральном уровне, но, по мнению автора, их возможности не исчерпаны. Нуждается в совершенствовании структура экологических фондов, механизм расходования поступающих в них средств. Возможно также создание инновационных экологических фондов, занимающихся внедрением экологически чистых и малоотходных технологий, фондов экологического страхования, занимающихся страхованием экологических рисков. Государство, с одной стороны, может заставлять создавать фонды природоохранного назначения, с другой – должно позволять ускоренную амортизацию указанных фондов.

Большое значение имеет установление системы экологических платежей, стимулирующих рациональное землепользование и снижение нагрузки на окружающую среду. Государственные и муниципальные органы должны предусмотреть субсидии и льготное кредитование для стимулирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию экологически чистых и малоотходных технологий, что позволяет уменьшить степень загрязнения окружающей среды.

Рыночные методы основаны на экономическом интересе землепользователей. Административные ограничения оказывают на них незначительное воздействие. Основными рыночными методами регулирования являются платежи в бюджет в качестве налогов за пользование земельными ресурсами, плата за изъятие земель при новом строительстве, налоговые и другие льготы, предоставляемые предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам за проведение эффективных мер по охране и рациональному использованию земель. Развитие видов платы за пользование земельными ресурсами должно быть увязано с налоговой системой. Совершенствование механизма взимания платы за пользование землей позволяет более рационально использовать земельные ресурсы.

Развитие системы экологического страхования опасных производств позволяет в случае наступления страхового случая производить выплаты страхового возмещения пострадавшим организациям или физическим лицам. Экологическое страхование может быть как обязательным, так и добровольным. Страховой случай обычно возникает в результате аварий или стихийных бедствий.

Развитие рынка купли-продажи прав на загрязнение позволяет производить путем проведения конкурса или аукциона выдачу разрешений на право выброса ограниченного количества загрязняющих веществ в окружающую среду. Для предотвращения излишнего образования отходов и для стимулирования вторичного использования ресурсов возможно использовать принцип «за-

лог – возврат». Указанный принцип может применяться как для стимулирования использования возвратной тары, так и для гарантии обеспечения рекультивационных работ после добычи полезных ископаемых.

С точки зрения экономической теории, экономические инструменты воздействия на землепользователей являются оптимальными для достижения стандартов качества окружающей среды. Методы экономического стимулирования природоохранной деятельности имеют преимущества перед методами прямого регулирования, поскольку они учитывают эффективность затрат на охрану природы и побуждают производителей к снижению загрязнений.

Справедливо будет взимать земельный налог в зависимости от стоимости земельного участка, а не в зависимости от результатов хозяйственной деятельности юридических и физических лиц, владеющих им. Налог на городские земли исчисляется в соответствии с утвержденными средними ставками по экономическим районам, категориям городов с учетом их статуса, уровня социально-культурного потенциала, исторической и рекреационной ценности территории. Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории городскими органами власти. Границы зон определяются в соответствии с экономической оценкой территории и генеральными планами городов. Плата за землю определяется в форме земельного налога или арендной платы, в зависимости от площади, качества и местоположения земельного участка, с учетом его кадастровой оценки.

Алгоритм регулирования землепользования в городе должен включать в себя основные процедуры по использованию экономических рычагов и порядок их применения. Степень воздействия на субъекты землепользования и конкретные рычаги регулирования должны соответствовать как характеру использования земли, так и целям, которые желательно достичь.

Автор предлагает методику комплексной оценки земельных участков и расчета ставок земельного налога для города, которая является важнейшим элементом управления землепользованием, так как она помогает ввести научно обоснованные ставки, контролировать и влиять на ситуацию на рынке земли.

Первоначально необходимо выбрать экспертов, наиболее компетентных в вопросах организации городской территории, чтобы с их помощью решить ряд задач. Специалистов целесообразно привлекать из различных сфер деятельности. Если признается неоднородность городской территории, то с помощью экспертов можно выделить наиболее значимые факторы городской среды, влияющие на стоимостную оценку земельных участков. Факторы могут изменяться в зависимости от оцениваемого города, но почти всегда будут присутствовать такие, как экологическая обстановка, престижность места проживания, обеспеченность территории объектами социально-культурного и бытового назначения.

Следующим шагом является выбор шкалы оценок факторов городской среды и данных по этим факторам для каждого микрорайона города, что впоследствии составит основу информационной базы. Оценочные зоны города можно сформировать, используя метод экстремальной группировки, позволяющий объединить наиболее однородные участки в отдельные зоны по свойствам городской среды с примерно одинаковыми качественными характеристиками.

Оценку экспертами оценочных зон необходимо производить в баллах, эксперты также могут помочь установить соотношения минимальной и максимальной ставки земельного налога. После этого нужно соотнести оценки экспертов с данными по продажам земельных участков или с данными по обмену жилья, чтобы выявить уровень соответствия первых современным реалиям.

Определение базовой ставки земельного налога должно исходить из воспроизводственного принципа, то есть общая сумма налога рассчитывается, основываясь на необходимости средств для поддержания и развития городского хозяйства в городе. На основе базовой ставки и оценок экспертов устанавливаются ставки земельного налога по оценочным зонам.

Для успешного управления развитием земельных отношений необходимо исследование вклада каждого фактора городской среды в общую оценку, что может быть сделано с помощью метода корреляционно-регрессионного анализа. Этот же метод позволяет рассчитать ставки земельного налога для каждого микрорайона.

После того как будет произведена стоимостная оценка территории и установлены ставки земельного налога, можно говорить о системе штрафов и льгот, распределении средств на городские нужды.

Платежи и налоги за загрязнение представляют собой косвенные рычаги воздействия на землепользователей и выражаются в установлении платы на выбросы и сбросы. Уровень платежа должен соответствовать социально-экономическому ущербу от загрязнения или экономической оценке ассимиляционного потенциала территории. Налоги и платежи предоставляют свободу землепользователю в выборе стратегии снижения загрязнения. Если для внедрения природоохранных мероприятий требуются незначительные затраты, то предприятию выгодно таким образом сократить выбросы, чтобы не осуществлять большие платежи за загрязнение.

Экономические инструменты воздействия на землепользователей хотя и являются главными, но не могут обойтись без административных мер регулирования землепользования и охраны окружающей среды. Весь экономический механизм рационального землепользования основывается на экологических принципах, поэтому невозможно говорить отдельно об экономическом механизме, не затрагивая его экологическую составляющую.

При моделировании эколого-экономического механизма городского землепользования необходимо выбрать оптимальный вариант регулирующих инструментов, которые приведут систему городского землепользования в желаемое состояние. С точки зрения автора, существуют три основные цели, которые возможно достичь на городской территории: снижение загрязнения, повышение устойчивости системы, увеличение доходности земли за счет оптимизации ее использования. Эти цели во многом взаимосвязаны, но городские органы власти должны определиться, в каком направлении будут развиваться земельные отношения.

Существующая система землепользования в любом городе имеет определенные инструменты регулирования. Для конструирования новой системы землепользования необходимо оценить: затраты по включению определенного инструмента в систему; затраты по функционированию инструмента; доходы, получаемые при функционировании инструмента; воздействие инструмента на конечную цель. Чтобы рассмотреть все возможные варианты построения системы, применим метод перебора. Конструирование произведено для г. Волжского (Волгоградская обл.) (см. табл.). Ежегодно для реализации указанной программы город должен выделять 20 млн руб. в течение трех лет.

Целью рассмотренной задачи была максимизация коэффициентов полезного действия инструментов регулирования в эколого-экономическом механизме городского землепользования.

Нами была рассмотрены две задачи независимо друг от друга. Во-первых, необходимо было получить максимальный коэффициент влияния по снижению загрязнения:

$$Kz = \prod_{N=1}^{26} kz_N \rightarrow \max,$$

где N – номер инструмента;

kz_N – коэффициент влияния снижения загрязнения инструмента N .

Во-вторых, необходимо было получить максимальный коэффициент повышения устойчивости функционирования городской системы:

$$Ku = \prod_{N=1}^{26} ku_N \rightarrow \max,$$

где ku_N – коэффициент влияния повышения устойчивости инструмента N .

Денежные средства рассматривались только как лимитирующий фактор.

Таблица

**Включение инструментов регулирования системы землепользования
в эколого-экономический механизм городского землепользования по годам**

Исходя из снижения загрязнения	Исходя из повышения устойчивости
<i>Первый год</i>	
Установление лимитов на выбросы и сбросы Установление платежей за право аренды земли Установление платы за выбросы и сбросы Установление системы штрафов за сверхнормативное загрязнение Закрытие «грязного» производства Внедрение экологической экспертизы Система контроля качества окружающей среды	Установление лимитов на выбросы и сбросы Установление платежей за право аренды земли Учет и экономическая оценка земельных участков Внедрение наилучших технологий Система экологического страхования
<i>Второй год</i>	
Составление экологических прогнозов Внедрение экологического аудита Выкуп земельных участков Строительство очистных сооружений Внедрение наилучших технологий Переработка отходов Система экологического страхования Лицензирование природоохранной деятельности Создание экологических фондов Установление налоговых льгот Торговля правами на загрязнение Использование системы «залог – возврат» Внедрение системы экологического образования Облагораживание территорий, в т. ч. озеленение Система материальной компенсации ущерба	Составление экологических прогнозов Внедрение экологического аудита Установление платы за выбросы и сбросы Установление системы штрафов за сверхнормативное загрязнение Закрытие «грязного» производства Внедрение экологической экспертизы
<i>Третий год</i>	
Взимание платы за пользование землей Дифференциация платы за землю Учет и экономическая оценка земельных участков	Взимание платы за пользование землей Дифференциация платы за землю Выкуп земельных участков Строительство очистных сооружений Переработка отходов Система контроля качества окружающей среды Лицензирование природоохранной деятельности Создание экологических фондов Установление налоговых льгот Торговля правами на загрязнение Использование системы «залог – возврат» Внедрение системы экологического образования Облагораживание территорий, в т. ч. озеленение Система материальной компенсации ущерба

Так как почти все инструменты и в дальнейшем требуют средств для эффективного функционирования, то после включения 26 инструментов в эколого-экономический механизм дополнительные ежегодные затраты по поддержанию системы составят 4 650 тыс. рублей. По мнению автора, указанные затраты должны покрываться из средств предприятий, вносимых в муниципальный бюджет. В настоящее время экологические платежи на территории города составляют около 5 млн руб. и только половина их остается в муниципальном бюджете.

Сочетание определенных инструментов в эколого-экономическом механизме городского землепользования будет определять облик городской среды и качество жизни населения. В результате применения рыночных и административных инструментов механизма землепользования изменяется экономика городского хозяйства, состояние окружающей среды, система транспортных коммуникаций, городской ландшафт, структура зонирования городской территории.

Существующая система землепользования на территории городов в настоящее время не является достаточно согласованной и не дает положительный результат для развития экономики и сохранения качества окружающей среды. Необходимо использовать зарубежный опыт в построении эколого-экономического механизма рационального землепользования, который обеспечит рациональное, с общественной точки зрения, использование земли, сокращение общих издержек на производство продукции, экономное расходование земли, наилучшую охрану окружающей среды.

Примечания

¹ См.: Осипов Ю. М. Основы теории хозяйственного механизма. М. : Изд-во МГУ, 1994. 368 с.

² См.: Бобылев С. Н., Ходжаев А. Ш. Экономика природопользования. М. : ТЕИС, 1997. 272 с.

³ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ.

⁴ Голуб А. А., Струкова Е. Б. Экономика природопользования. М. : Аспект-Пресс, 1995. С. 140.