

© 2017 г.

Леонид Шейнин

кандидат юридических наук

(e-mail: lbsheynin@mail.ru)

ПЕРЕПЛАНИРОВКА КУЛЬТУРНЫХ ЛАНДШАФТОВ: ПОБОЧНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ И ПРОБЛЕМА ИХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО УЧЕТА

Перекройка культурных ландшафтов вносит социальные и (или) экологические нарушения в окружающую среду. Но защитные и компенсационные меры (если они предлагаются) нередко опираются не столько на экономические расчёты, сколько на социальные приоритеты. Автор предлагает как можно больше таких приоритетов «переводить на экономический язык». Приводятся примеры из отечественной и зарубежной практики.

Ключевые слова: население, автодороги, пром. площадки, свалки, занятость, жилищно-коммунальная структура, перепланировка местности, охранные и защитные зоны, учитываемые и не учитываемые потери и неудобства, ценность земли, бухгалтерский учёт.

Строители автострад в США сравнительно давно столкнулись с такой социальной проблемой. Если по проекту автострада разрезает небольшой населенный пункт, то устройство через нее надземных или подземных переходов и переездов экономически себя не оправдывает (пересечение автострад «напрямую» пешеходам не допускается). Между тем, в пределах такого поселка многие семейные, культурные, и другие связи осуществляются лишь благодаря «пешеходным тропам». При появлении же автострады, от некоторых жилых кварталов отсекаются места работы, школы, лечебные учреждения, парки, иные рекреационные объекты. Естественно, жители протестуют. Ведь жизнь человека зависит не только от природного окружения, но также от места его пребывания среди других людей, с которыми он связан.

Возникают и экономические потери, ведь «экономический отзвук» на социальные нарушения неизбежен. Если поселок, развивавшийся как единое целое, разделяется на две не связанные между собой половины, то часть терпящих неудобство людей переселяется в другие места. За ними могут последовать и некоторые производства, торговые и другие заведения. Социальные неурядицы получают экономическое выражение, ибо *падают цены на недвижимость* в обеих половинах поселка. Если принимать во внимание это обстоятельство, то появляется экономический показатель, противодействующий проектному выводу о «неэффективности» инженерных переходов и переездов через автодорогу. Для нашего изложения важно, что неблагоприятные социальные последствия инженерного проекта могут (или даже должны) быть переведены «на экономический язык».

Как преодолеваются такие конфликты на практике, плохо известно. Скорее всего, проектировщики стараются не трассировать новые автострады «по живому» — через те поселки, которые автострада должна разделить надвое¹.

Подобные конфликты можно назвать социально-экологическими, ибо цена вопроса — ухудшение среды обитания человека. Изменяется не только полоса земли, занимаемая автострадой, нарушаются связи, которые существовали по обе ее стороны. Конфликты такого рода далеко не новы, хотя исторически они были связаны скорее не с прокладкой новых дорог, а с ухудшением санитарного состояния местности в результате создания свалок и некоторых других неприятных для соседей объектов. В выпуске VI экономико-статистического сборника Московского уездного земства «Пригороды и поселки Московского уезда» (М., 1913 г.) можно прочесть, что к 1912 г. город Москва владел в уезде 4374,4 десятины земли — около 2% территории уезда (С. 12). Однако экологическое и экономическое значение этих участков выходило далеко за их пределы. «Все вредные и сомнительные в санитарном отношении учреждения и предприятия: бойни, кладбища, тряпичные склады и т.д. — все это удаляется за городскую черту, и Уездному земству приходится оплачивать расходы по борьбе с последствиями, причиняемыми этими городскими изгнанниками». К тому же земли, занятые городом, были освобождены от несения земских повинностей (С. 103).

От близких свалок страдал прежде всего частный сектор. «В Малаховке общество благоустройства просило удалить свалки от дач, но безуспешно, как и в Перове» (там же, с. 340)². «В поселке Измайловский Зверинец дачная жизнь падает, вследствие наноса со свалок зараженного воздуха. Падают цены на сдаваемые дачи». В аналогичном «ключе» упоминаются также Лефортовские свалки, свалка при Ново-Симоновской слободе и др.³

Неблагоприятные последствия перепланировки местности нередко прогнозируются в плановом порядке, и тогда против них стремятся принять превентивные меры. Конечно, такой опыт особенно ценен. Одна из планировочных мер в этом направлении заключается в том, чтобы благоприятные и неблагоприятные (для окружающего населения) объекты были распределены по территории более или менее равномерно. Например, в США кое-где принято (на уровне планировочных правил в отдельных штатах), что публичные библиотеки в каждом городе и поселке должны располагаться на доступном расстоянии для посетителей, живущих в соседних кварталах. Но до общего требования

¹ Здесь и ниже, если нет иных указаний, зарубежный опыт излагается на основе материалов реферативного журнала ВИНТИ РАН «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов».

² Экономико-статистический сборник: Московский уезд 1911–1916 годы. (Выписки из него принадлежат сотруднику географического факультета МГУ А.Е. Осетрову).

³ Поселковая жизнь в 1910 году. / М., 1911. С. 23.

относительно того, чтобы свалки, парки, библиотеки и тюрьмы равномерно размещались по всем территориям, довольно далеко. Надо думать, что выработка правил о подобном размещении — дело будущего¹.

Пока же перед земельно-планировочной наукой стоит более скромная экономическая задача: своевременно выявлять и правильно учитывать все те неблагоприятные и благоприятные побочные последствия, которые можно предвидеть вследствие планируемого вторжения в культурные ландшафты новых объектов. Здесь имеется немало белых пятен, которые проявляют себя в виде (нежелательного) *противостояния* экономических расчетов и социальных требований. Такое противостояние возникает не только при строительстве автодорог и размещении свалок.

Примером может служить судьба территории бывшего металлургического комбината «Альберт Функ» в низовье реки Эльбы (Германия). В начале 1990-х годов, когда бывшая ГДР вошла в состав объединенной Германии, комбинат был закрыт как недостаточно рентабельный. Его площадку, поскольку она была оснащена необходимыми коммуникациями, было решено сохранить для производственных целей, но для каких именно — ответ на этот вопрос оказался непростым, поскольку на комбинате трудилась не одна сотня рабочих, и в новых условиях требовалось обеспечить их работой так же, как и раньше. Наличие пристанского хозяйства бывшего комбината и его близость к морю — эти обстоятельства говорили в пользу того, что всего выгоднее было создать на его территории крупные (перевалочные) склады. Но при высоком уровне механизации для них потребовался бы минимум рабочей силы. В результате значительная часть прежних работников оказалась бы без работы. Поэтому Министерство планирования Германии, ведавшее подобными индустриальными площадками, отдало территорию комбината под «менее выгодные», но более трудоёмкие производства. Новым хозяевам было позволено выкупить нужные им участки в пределах освободившейся территории за символическую плату².

Этот пример интересен тем, что «безупречные» экономические расчеты оказались в противоречии с социальными соображениями, причем победили именно последние. Между тем, при ином методическом подходе возникшее противоречие между экономическими расчетами и социальными требованиями оказалось бы только кажущимся. Противоречие возникло из-за традиционного метода узкого экономического расчета, не учитывающего

¹ В США замечено, что свалки и т.п. экологически нежелательные объекты имеют тенденцию занимать площадки, далекие от мест проживания состоятельной публики, способной побороться против появления таких объектов вблизи их жилищ. Зато с гораздо меньшими проблемами эти объекты размещаются вблизи поселков, где проживает малообеспеченное население, чья способность постоять за свои интересы намного слабее. Особенно это касается кварталов и поселений, в которых преобладает не белое население. Как реакция на такое положение, в ЭПА США (Агентство по охране природы) был создан особый отдел, призванный бороться с «экологическим расизмом». Однако эта борьба не затрагивает расчетов, связанных с недвижимостью.

² Лекционная и электронная информация.

побочные (но тоже экономические) последствия тех или иных решений. В данном случае таким побочным последствием должна была стать безработица прежде занятых на заводе рабочих. Им пришлось бы выплачивать пособие по безработице, а в ближайшей перспективе — оказывать содействие в поисках работы — например, путем переселения в другие места, где им нашлась бы работа¹. Кроме того, должно было произойти обесценение жилищной и коммунальной сферы, которую покинули бы прежние обитатели рабочих поселков. Отсюда вытекает, что в «правильные» экономические расчеты по использованию освободившейся территории следовало бы включать также упомянутые выше побочные экономические последствия. С учетом этого обстоятельства принятый план использования освободившейся территории комбината оказался бы оправданным не только с социальной, но также с экономической стороны.

Условное «бы» приходится добавлять по той причине, что ныне принятые методы экономических оценок предлагаемых проектов (это касается не только Германии) учитывают далеко не все побочные последствия перепланировки ландшафтов. Правда, многие несущие зло для населения и для хозяйства побочные перемены уже давно принимаются в расчет при проектировании новых объектов. Так, на объектах, загрязняющих окружающую среду, строят очистные сооружения для жидких стоков и устанавливают фильтры для очистки отходящих газов. Автостреды оснащают высокими экранами, которые защищают от шума прилегающие жилые кварталы и рекреационные территории². Подобные мероприятия проводятся и в России, они поддерживаются законами и подзаконными актами.

Заслуживает внимания, что свое слово относительно возникающих непростых эколого-экономических отношений вносит судебная практика. В этой части представляет интерес решение американского суда по делу о цементном заводе в штате Нью-Йорк, выбросы которого достигали ближайшей молочной фермы, принадлежавшей некому Бумеру. Формально, поскольку пылевые выбросы завода наносили ущерб производству молока, завод следовало закрыть. Но суд учел несоразмерность сумм убытков: с одной стороны — молочной фермы, а с другой стороны — цементного завода и его работников в случае закрытия цементного производства. Он нашел другой выход: обязал завод периодически выплачивать фермеру определенную сумму, покрывающую затраты последнего, необходимые

¹ Именно эти соображения оказались приоритетными в ходе принятия решения относительно использования освободившейся пром. площадки. Однако (надо думать) они не затрагивали долгосрочную перспективу.

² Экономические расчеты, связанные с охраной окружающей среды от загрязнений, нельзя считать методически завершенными. Остается, например, проблема участия в выполнении защитных работ самих заинтересованных (в защите) сторон. Оправдано, например, чтобы часть затрат по установке и эксплуатации шумозащитных сооружений вдоль автострад частично принимали на себя владельцы недвижимости, выгадывающие от подобных сооружений. Как представляется, такие отношения и расчеты — дело будущего.

для защиты молочных продуктов от добавляемой заводом пыли¹. Надо сказать, что подобный вариант решения в принципе не исключен и по правилам, включенным в Гражданский кодекс России.

В отечественной практике широко используется такой прием, как создание вокруг экологически неблагополучных объектов так называемых санитарно-защитных зон. В них ограничиваются или запрещаются многие виды использования земель. С экономической стороны происходит падение денежной ценности этих земель. Однако такое падение (пока) никак не учитывается ни в методиках, относящихся к экономическим разделам проектов строительства, ни в принятых формах учета эксплуатационных затрат вновь создаваемых объектов. Такая же проблема остается не решенной для водоохраных и ряда других зон (охранные зоны вдоль линий электропередач и связи, газопроводов высокого давления и др.) Как известно, на этой почве возникает немало конфликтов.

В этой части уместно сослаться на опыт создания водоохраных зон в США. Городские водопроводы, заинтересованные в сохранении чистоты природной воды, нередко выкупают те земли, сток с которых может затруднить последующую очистку воды до питьевых кондиций. Выкупленные земли обычно превращают в парковые зоны. Чистоту исходной воды обеспечивают и другими способами. В свое время штат Нью-Йорк разрешил городу Нью-Йорку принудительно выкупать земли в сельской местности, критически важные для качества городской питьевой воды. Но поскольку цена земли оказалась слишком высокой, город выбрал иную тактику. Он предлагает фермерам, которые соседствуют с водохранилищами, внедрять в сельскохозяйственное производство водоохранную технологию и берет на себя оплату необходимых расходов, а также обучение операторов новым методам сельскохозяйственных работ. Таким образом, затраты на приспособление водоохраных зон к задаче отдавать в реки и водохранилища чистую воду ложатся на тех, кто заинтересован в таком результате.

Возможно, такое правило не вполне совершенно (по-видимому, часть затрат следовало бы перелгать на владельцев земель, включаемых в водоохраные зоны). Но как «первый шаг» в правильном распределении затрат между затронутыми сторонами такое решение представляется оправданным².

Значение водоохраных и других зон хозяйственно-экологического назначения трудно переоценить. Но время, когда можно было

¹ Электронная информация: *Boomer v. Atlantic Cement Co.* 257 N.E. 2d 870 (1970). Дело фермера Бумера в свое время было освещено в журнале ВИНТИ РАН «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов».

² В США существует особый метод сокращения потерь от вредных выбросов некоторых производственных объектов. Чтобы избежать неприятных исков со стороны соседних фермеров, владельцы таких объектов иногда скупают проблемные земли и возделывают там культуры, более устойчивые к атмосферным или иным загрязнениям. Например, так поступают некоторые владельцы заводов по производству фосфорных удобрений во Флориде (США); выбросы этих заводов в атмосферу содержат остаточный фтор, который угнетает цитрусовые культуры.

«экономически бесследно» ограничивать использование земельных и водных пространств ради удобств и безопасной работы приоритетных объектов, прошло. Меры охраны здоровья людей и природы надо сочетать с экономическими расчетами. Такое сочетание невозможно без усиления внимания к учетно-экономическим проблемам, затрагивающим земельные, водные и другие природные богатства.

При этом во внимание надо принимать не только отрицательное, но и положительное влияние создаваемого объекта на окружающую среду. Вот пример. Ведущая в России проектная организация по гидротехническому строительству — производственное объединение «Гидропроект» учитывает будущие убытки как от затопления (и подтопления) земель, так и от переработки берегов волнами вновь создаваемых водохранилищ. Расчетные убытки от переработки береговой линии (на протяжении 10 лет после заполнения водохранилищ), равно как и убытки от затопления (и подтопления) земель, включаются в сметную стоимость водохранилищ. Вместе с тем традиция такова, что *не учитывается выгода прибрежных собственников от удлинения береговой линии*, которая будет опоясывать то или иное водохранилище. Такая выгода во многих случаях не вызывает сомнений. Ведь прибрежные земли обычно ценятся много выше, чем такие же земли, но расположенные на удалении от водных объектов. Не исключено, что это удлинение полностью или частично компенсирует затронутым владельцам те потери, которые у них возникнут в результате затопления одних и (или) размыва других принадлежащих им участков; надо думать, что такие расчеты — дело будущего.

Изложенное выше позволяет сделать вывод, что принятые методы экономических расчетов в проектах, нацеленных на преобразование культурных ландшафтов, нельзя считать удовлетворительными, можно полагать, что эти методы будут совершенствоваться.

Одна из нерешенных проблем на этом пути — скудость социальной и природохозяйственной информации. В народном хозяйстве накоплен немалый опыт взаимоотношений и расчетов между сторонами, одни из которых вторгаются в культурный ландшафт, а другие испытывают побочные невыгоды и выгоды от такого вторжения. К сожалению, обладатели этого опыта недооценивают его. Нередко он не систематизирован, не зафиксирован должным образом в литературе, в методических руководствах, в отчетных документах, в законах и подзаконных актах. И вообще мало известен.

Необходимо просвещать хозяйственников относительно того, что их опыт нуждается в распространении и в изучении. Для этого он должен фигурировать в тех отчетах, которые составляют промышленные, транспортные, сельскохозяйственные и другие предприятия, равно как и проектно-изыскательские организации. Только при этом условии можно рассчитывать, что для разных типовых ситуаций преобразования ландшафтов будут найдены оптимальные решения.