

УДК 338.2

DOI: 10.53315/2949-1177-2025-4-4-10-18

Боваева Д.Н., ассистент,
Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова,
г. Элиста, Российская Федерация,
E-mail: d.bovaeva@mail.ru

Шапошникова Б.Д., кандидат экономических наук, доцент,
Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова,
г. Элиста, Российская Федерация,
E-mail: baira.a@mail.ru

Мучкаева Г.В., кандидат экономических наук, доцент,
Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова,
г. Элиста, Российская Федерация,
E-mail: mgv0505@mail.ru

ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КРУПНОГО ГОРОДА: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ НЕЭФФЕКТИВНО ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГ)

Аннотация. Экономическое развитие крупного города напрямую связано с земельной политикой региона, которая включает в себя широкий спектр вопросов рационального и эффективного использования территории. Земельные ресурсы являются базисом любых социально-экономических вопросов, важность которых необходимо подчеркнуть, а также выявить особенности и проблемы неэффективно используемых земельных участков в пределах административно-территориальных границ города. Целью исследования, представленного в статье, является выявление особенностей и проблем неэффективно используемых территорий, особенно в историческом центре Санкт-Петербурга, который является важным инвестиционным объектом.

Ключевые слова: земельная политика, земельные ресурсы, эффективное и рациональное использование территории, земельный девелопмент, редевелопмент, крупный город, Санкт-Петербург.

UDC 338.2

DOI: 10.53315/2949-1177-2025-4-4-10-18

*Bovaeva D.N., Assistant Professor;**Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,**Elista, Russian Federation,**Email: d.bovaeva@mail.ru**Shaposhnikova B.D., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;**Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,**Elista, Russian Federation,**Email: baira.a@mail.ru**Muchkaeva G.V., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;**Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,**Elista, Russian Federation,**Email: mgv0505@mail.ru*

LAND POLICY OF A LARGE CITY: CHARACTERISTICS AND PROBLEMS OF INEFFICIENTLY USED TERRITORIES (USING THE CITY OF SAINT-PETERSBURG AS AN EXAMPLE)

Abstract. The economic development of a large city is directly linked to the region's land policy, which encompasses a wide range of issues related to the rational and efficient use of the territory. Land resources are the foundation of any socio-economic issues, the importance of which must be emphasized, as well as the characteristics and problems of inefficiently used land plots within the city's administrative-territorial boundaries. The aim of the research presented in this article is to identify the characteristics and problems of inefficiently used territories, particularly in the historic center of St. Petersburg, which is an important investment target.

Keywords: land policy, land resources, efficient and rational use of territory, land development, redevelopment, large city, Saint Petersburg.

ВВЕДЕНИЕ

Санкт-Петербург – город федерального значения Российской Федерации, важный экономический, культурный центр страны, динамично-развивающийся мегаполис, где каждый участок земли имеет большое значение. Земельная политика города напрямую влияет на социально-экономическое, культурное и социальное развитие региона. При учете административно-территориального ограничения каждый земельный участок должен приносить максимальную пользу, рационально и эффективно использоваться, также нужно обращать внимание на потребности населения, именно это обуславливает актуальность темы исследования.

Целью анализа является выявление особенностей неэффективно используемых территорий и связанных с этим проблем, особенно в центральной части города, которая является наиболее востребованной и привлекательной как для городских целей, так и для частных инвесторов.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Для достижения поставленных целей были использованы следующие методы: метод анализа и синтеза, обзор научной литературы, анализ картографических источников. Данное исследование основано на таких материалах, как федеральные и региональные законодательные акты, научная литература, результаты научных конференций, программа развития региона и генеральный план Санкт-Петербурга.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Площадь Санкт-Петербурга составляет 1439 кв. км., численность населения – 5,65 млн. человек (по данным Федеральной службы государственной статистики на 1 января 2025 года). Согласно Закону Санкт-Петербурга от 25.07.2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» (принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 30.06.2005 г.) административно-территориальными единицами являются районы, внутригородскими муниципальными образованиями – муниципальные округа, города и поселки.

Санкт-Петербург делится на 18 районов: Адмиралтейский, Василеостровский, Выборгский, Калининский, Кировский, Колпинский, Красногвардейский, Красносельский, Кронштадтский, Курортный, Московский, Невский, Петроградский, Приморский, Пушкинский, Фрунзенский, Центральный. Муниципальные образования располагаются в границах районов города и не могут располагаться на территории нескольких районов. В пределах города насчитывается 111 муниципальных образований.

Земельная политика такого крупного города является основой для решения социально-экономических, градостроительных, экологических и транспортно-логистических потребностей. Главная цель земельной политики – приведение земельных отношений в соответствии с целями государства в сфере землепользования (Земельный кодекс Российской Федерации). В городах к таким целям можно отнести обеспечение эффективного функционирования земельного рынка, обеспечение гарантий прав собственников, арендаторов, пользователей земельных участков, обеспечение стабильных поступлений в бюджет от земельных платежей и других объектов недвижимости, повышение инвестиционной привлекательности объектов недвижимости (Жаров, 2019: 35).

Земельная политика может реализовываться на федеральном и региональном уровнях. Федеральная земельная политика направлена на сохранение единого государственного

пространства, разработку эффективного использования земли, разработку эффективного управления земельными ресурсами. Направления региональной земельной политики – это эффективное использование земельных ресурсов, организация взаимодействия органов государственной власти и коммерческого сектора, привлечение инвестиций в земельно-имущественный комплекс региона.

Земельная политика крупных городов специфична, основной задачей является создание экономико-правовых условий для развития земельного рынка. В крупных городах большие рентные возможности. Соответственно, главным направлением земельной политики большого города является стимулирование земельного рынка и привлечение инвестиций (Липски, 2019: 89).

Основными направлениями земельной политики крупного города являются: координация использования земли и объектов недвижимости; реформирование системы земельных платежей; совершенствование государственного управления землей; регулирование земельных отношений; управление земельным рынком; реализация инвестиционного потенциала города. Все это позволяет крупному городу реализовывать инвестиционно-ориентированную земельную политику.

В основе земельной политики лежит важность земельных ресурсов: земля является особым фактором производства и природным ресурсом, без которого невозможна никакая деятельность человека. При этом она выступает как объект имущественных отношений, приобретая свойства товара и участвуя в таких операциях, как аренда, купля-продажа, дарение, залог и др. Необходимо выделить главные особенности земли, отличающие ее от иных групп товара:

1) земля есть и будет первостепенным, центральным объектом имущественных отношений (при различных социально-экономических процессах, когда земля участвует в роли «товара»);

2) земельный ресурс нельзя переработать, физически изъять или переместить в пространстве, необходимо учитывать также природные свойства земли и эффективность их использования и освоения (Засядь-Волк, 2013:78).

Важное значение имеет формирование земельной политики как отношения государства к способам эффективного использования земли, где земля является источником благосостояния общества в целом. Для этого необходимы функционирующие правила использования земельных ресурсов, их предоставления и передачи права собственности. В процессе распределения, пользования, владения землей возникают земельные отношения, регулируемые земельным правом.

Важным показателем использования земли является рациональность. Рациональность – это разумно-обоснованное и целесообразное использование ресурса. Но лишь рациональности в эффективном использовании земельных ресурсов будет недостаточно. Например, с экономической точки зрения цена земли является показателем как социально-экономических факторов, степени развитости территории, так и эффективности использования земельных ресурсов конкретного участка (Засядь-Волк, 2013: 55).

Эффективность использования земель городов должна отражать как экономические и градостроительные характеристики, так и социальную значимость территории. Согласно этому, показателем эффективности использования городских земель является величина суммарного дохода от производственной и коммерческой деятельности на единицу площади (территории) при условии сохранения нормативного качества окружающей среды. Город является центром экономической деятельности, что влечет за собой различные проблемы: транспортные, проблемы жилищного строительства, социально-экономические и экологические.

В самом общем понимании эффективное использование городских земель отражает

высокое качество жизни населения. Чтобы рассмотреть вопрос более детально, следует выделить следующие критерии эффективного использования городских земель: градостроительный, экологический, экономический, социальный, правовой (Малеева, 2006: 27).

С точки зрения градостроительного эффективного использования земель необходимо создание оптимальных пространственных условий для развития материальной базы города. Он затрагивает в большей степени частные вопросы: баланс территории, месторасположение и площадь земельного участка, степень застройки и близость инфраструктуры, количество неиспользованных земель и плотность жилого фонда. В совокупности градостроительное эффективное использование земельных ресурсов должно соответствовать задачам территориального развития города, которые отражены в генеральном плане.

Из-за высокой интенсивности использования городских земель особенно важно уделить внимание экологическому критерию эффективного использования городских земель. В основе данного критерия лежит задача снижения отрицательного воздействия на окружающую среду, сохранение ценных природных ландшафтов, обеспечение благоприятной экологической обстановки.

Экономически-эффективное использование городских земель отражает уровень хозяйствования, при котором происходит минимизация затрат и увеличение прибыли, в том числе максимально возможные налоги и платежи. Соотношение прибыли и затрат является показателем эффективности (Чешев, Монахов, 2016: 63).

Создание благоприятных условий и параметров для жизни человека отражает суть социально-эффективного использования городских земель. Оно включает в себя соблюдение правил строительного, функционального и правового зонирования, санитарно-гигиенических норм и удобное культурно-бытовое обслуживание.

Правовой критерий эффективного использования земельных ресурсов предполагает гарантию соблюдения прав собственности на землю, а также определяет режим использования земли.

Эффективное использование городских земель понимается как сочетание следующих факторов: использования земель в соответствии с социальными интересами и потребностями населения, которые отвечают научно-обоснованным нормативам; размещение объектов с учетом специализации и уровнем развития района; согласованность общегородских и местных интересов.

Экономическое и социально-эффективное использование городских земель объединяют в термин социально-экономическая эффективность, что предполагает совокупность социальных и экономически полезных результатов, при учете затрат на их получение. Социальные затраты трудно оцениваемы, а социальная эффективность растворяется во всех остальных критериях эффективности (в градостроительной, экономической, правовой, экологической). Экономическая и социальная эффективность использования земельных ресурсов взаимодополняема, социальный критерий прямо пропорционален экономическим затратам, именно поэтому при оценке эффективности использования земельных ресурсов определяющим фактором является экономический. Экономическая эффективность использования земельных ресурсов города лежит в основе рентной (налоговой, приватизационной, арендной) политики.

Земельная политика направлена на решение социально-экономических задач города. В результате ее реализации достигаются вышеперечисленные эффекты использования земли (градостроительный, экологический, экономический, социальный, правовой). Можно с полной уверенностью сказать, что в эффективном развитии крупного города земельные ресурсы играют роль материальной основы и представляются основополагающим фактором при решении социально-экономических задач (Лимонов, 2004: 79).

Данное исследование направлено на изучение эффективного управления земельными ресурсами города Санкт-Петербург, особое внимание уделяется историческому центру Санкт-Петербурга. Указанную территорию характеризуют несколько важных аспектов: сохранение исторического облика города, влияющего на градостроительную политику, привлекательность для частного инвестора как фактор экономического развития региона, а также удовлетворение социальных нужд населения и обеспечение инфраструктурных изменений согласно требованиям современного развития мегаполиса.

Исторический центр города расположен на территориях Адмиралтейского, Василеостровского, Петроградского и Центрального районов города. Границы исторического центра города проиллюстрированы на рис. 1. (Цифровой генеральный план Санкт-Петербурга)

По данным Управления генерального плана и стратегического развития Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Научно-исследовательский и проектный центр генерального плана Санкт-Петербурга» производственные зоны города занимают 9%. (Цифровой генеральный план Санкт-Петербурга). На территории города расположено 50 производственных зон, большая часть которых находится в центральной части города, что не соответствует современным требованиям производства. Кроме того, там же есть множество (несколько десятков) изолированных предприятий, занимающих непригодные или ветхие здания. Среди данных зон можно выделить 4 типа:

- крупные предприятия и связанные с ними объекты недвижимости ведущих отраслей промышленности (имеют единую отраслевую характеристику);
- предприятия и связанные с ними объекты недвижимости различных отраслей промышленности, транспортные организации, коммунальные предприятия;
- складские предприятия, объекты по обслуживанию города;
- различные НИИ, проектные организации.



Рис. 1. Границы исторического центра Санкт-Петербурга согласно генеральному плану Санкт-Петербурга.

Решением данной проблемы может быть вывод производственных и промышленных предприятий из центральной части города. Основным документом, регламентирующим вывод производственных объектов, является генеральный план Санкт-Петербурга, включающий схему границ территорий зон планируемого размещения и развития на расчетный срок реализации генерального плана Санкт-Петербурга и прогнозируемый период основных объектов капитального строительства производственного назначения федерального, регионального и местного значения.

Вывод неэффективных промышленных объектов из исторического центра города является одной из приоритетных задач. Согласно генеральному плану Санкт-Петербурга основными нежилыми зонами, которые подлежат градостроительному преобразованию, являются «Рыбацкое», «Охтинская», «Металлострой», «Парнас», «Балтийская» и другие. Для вывода промышленных предприятий необходимо предусмотреть множество факторов: сохранение налогообложения за счет сохранения работоспособности предприятия, сохранение прежнего числа рабочих мест, благоприятное ресурсосбережение. При соблюдении всех вышеперечисленных условий будет осуществляться точечный «переезд», поэтому для массовости вывода промышленных объектов необходим особый механизм, который предусматривает оценку экологического состояния земельного участка и принятия решения об его изъятии; контроль государства за соблюдением земельного законодательства; репрофилирование предприятия после реализации банкротства; компенсации; выдел земельного участка для выводимых объектов производства.

Также решением проблемы неэффективного использования территорий может быть земельный девелопмент и редевелопмент.

Земельный девелопмент заключается в подготовке неэффективно используемой территории для последующего комплексного освоения. Также земельный девелопмент можно определить как комплекс мероприятий для изменения качественных характеристик земельного участка (Баронин, Сегаев, 2013: 88). Передача земельного участка инвестору происходит аукционным методом. Примером эффективного использования земельных ресурсов города является комплексное освоение территории при застройке жилых кварталов. Преимущество данного метода заключается в проектировании всего квартала с набором всех необходимых зданий, сооружений и инженерных сетей. Комплексное освоение территории минимизирует затраты на межевание, обеспечивает единство архитектурного стиля и реализацию благоустройства территории.

Редевелопмент является перспективным направлением в пространственном развитии территории и его эффективного использования. Редевелопмент земельных участков – это повторное освоение участка для создания на нем нового объекта недвижимости. Редевелопмент объекта недвижимости – это репрофилирование объекта для нового использования. (Буданов, Лансков, Ланскова, 2008: 35). Редевелопмент производственных и промышленных объектов возможен в форме полного или частичного сноса здания для строительства нового объекта или в форме репрофилирования и реконструкции имеющегося здания. Также можно выделить редевелопмент отдельных объектов недвижимости, группы зданий или целого района с целью более эффективного использования территорией. Успешными примерами редевелопмента в Санкт-Петербурге являются креативное пространство Ткачи, ТЦ Галерея, остров Новая Голландия, новые жилищные объекты Паладио, Riverside, Петровский Квартал на воде и другие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно с уверенностью сказать, что земельная политика является основополагающим фактором для развития такого важного стратегического субъекта Российской Федерации, как город Санкт-Петербург.

Выявление особенностей неэффективно используемых территорий города и связанных с этим проблем является основой для принятия решений по эффективному и рациональному использованию земельных ресурсов для социально-экономического, политического, экологического и градостроительного развития региона. К таким решениям можно отнести вывод производственных и промышленных зон из центральной части города, земельный девелопмент, комплексное развитие территорий и редевелопмент.

Литература

Баронин С.А., Сегаев И.Н. Реализация функций девелопмента земельных участков в жилищных корпорациях при комплексном освоении территории: Монография. Пенза: ПГУАС, 2013.

Буданов С.А., Лансков А.В., Ланскова Л.А. Девелопмент объектов недвижимости: учебное пособие. СПб: Из-во С-Петерб. универ. экономики и финансов, 2008.

Жаров А.С. Земельная политика и земельные отношения в России: прошлое и настоящее // Вестник Московского государственного областного университета им. М.В. Ломоносова, 2019.

Засядь-Волк В.В. Земельные ресурсы как основа эффективного развития территории // Вестник СПбГУ, 2013.

Засядь-Волк В.В. Земля и инвестиции. Формирование политики землепользования в регионах и городах. СПб: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2013.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021).

Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии / Науч. Ред. О. П. Литовка. СПб: Наука, 2004.

Липски С.А. Земельная политика: учебник для академического бакалавриата / С.А. Липски. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2019.

Малеева Т.В. Крупный город: устойчивое развитие и земельные ресурсы. СПб.: СПб-ГИЭУ, 2006.

Чешев А.С., Монахов Д.И. Земельные ресурсы, их использование и оценка // Экономика и экология территориальных образований, 2016.

Цифровой Генеральный план Санкт-Петербурга [электронный ресурс] // Правительство Санкт-Петербурга URL: <https://portal.kgainfo.spb.ru/genplan>

References

Baronin S.A., Segayev I.N. Realizatsiya funktsii developmenta zemelnikh uchastkov v zhilishchnikh korporatsiyakh pri kompleksnom osvoenii territorii: Monografiya [Implementation of Land Development Functions in Housing Corporations during Integrated Territory Development: Monograph]. Penza: PSUAS, 2013. [in Russian]

Budanov S.A., Lanskov A.V., Lanskova L.A. Development obektov nedvizhimosti: uchebnoe posobie [Development of Real Estate: A Textbook.] St. Petersburg: Publishing House of St. Petersburg University of Economics and Finance, 2008. [in Russian]

Zharov A.S. Zemelnaya politika i zemelnie otnosheniya v Rossii: proshloe i nastoyashchee [Land Policy and Land Relations in Russia: Past and Present] // Bulletin of the Lomonosov Moscow State Regional University, 2019. [in Russian]

Zasyad-Volk V.V. Zemelnie resursi kak osnova effektivnogo razvitiya territorii [Land resources as a basis for effective territorial development] // Bulletin of St. Petersburg State University, 2013. [in Russian]

Zasyad-Volk V.V. Zemlya i investitsii. Formirovanie politiki zemlepolzovaniya v regionakh i gorodakh [Land and investments. Formation of land use policy in regions and cities] – St. Petersburg: Publishing house of St. Petersburg University, 2013. [in Russian]

Zemelnii kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 25.10.2001 N 136-FZ [Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001 N 136-FZ] (as amended on April 30, 2021) (as amended and supplemented, entered into force on May 1, 2021). [in Russian]

Limonov L.E. Krupnii gorod: regulirovanie territorialnogo razvitiya i investitsionnie strategii [Large city: regulation of territorial development and investment strategies] / Scientific editor O. P. Litovka. – St. Petersburg: Nauka, 2004. [in Russian]

Lipski S.A. Zemelnaya politika: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata [Land policy: textbook for the academic bachelor's degree] / S.A. Lipsky. – 2nd ed., corrected and expanded. – Moscow: Yurait Publishing House, 2019. [in Russian]

Maleeva T.V. Krupnii gorod: ustoichivoe razvitie i zemelnie resursi [Large City: Sustainable Development and Land Resources] – St. Petersburg: SPbGIUE, 2006. [in Russian]

Cheshev A.S., Monakhov D.I. Zemelnie resursi, ikh ispolzovanie i otsenka // Ekonomika i ekologiya territorialnikh obrazovaniy [Land Resources, Their Use and Assessment // Economy and Ecology of Territorial Entities], 2016. [in Russian]

Tsifrovoy Generalnii plan Sankt-Peterburga [Digital Master Plan of St. Petersburg] [electronic resource] // Government of St. Petersburg – URL: <https://portal.kgainfo.spb.ru/genplan> [in Russian]