

ПРОБЛЕМЫ И ТИПИЗАЦИЯ БЫВШИХ ВОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

PROBLEMS AND CLASSIFICATION OF FORMER MILITARY AREAS

Свирижев К.А., старший преподаватель
Svirezhev C.A., Senior lecturer

Государственный университет по землеустройству, Москва, Россия
State University of Land Use Planning, Moscow, Russia
E-mail: svikirill@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Интеграция Российской Федерации в мировое сообщество, поиск наиболее эффективных путей осуществления военной и земельной реформ требуют всестороннего исследования. В статье определены основные проблемы, затрудняющие эффективное проведение конверсионных реформ, предложены пути их решения, в том числе с использованием опыта передовых стран Европейского Союза. Выявлены военные объекты, подлежащие конверсии, показано объединение их в группы по разным признакам. Предложена типизация бывших военных территорий. Отмечается роль организации эффективного использования земель конверсионных территорий в процессе землеустройства, указываются основные землеустроительные документы, необходимые для осуществления планируемых мероприятий. Сформулированы задачи землеустройства конверсионных военных территорий.

ABSTRACT

Integration of the Russian Federation in the international community, to find the most effective ways to implement the military and land reforms require a comprehensive study. The paper identifies the main problems that hinder the effective implementation of the reform of the conversion, the ways of their solutions, including use of the experience of the advanced countries of the European Union. Identified military objects to be conversion, shown combining them into groups according to various criteria. Proposed a typology of ex-military territories. Notes the role of the organization of effective land use conversion in the areas of land use planning, identifies the main documents required for the implementation of planned activities. The problems of land use planning conversion ex-military territories.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Конверсия; Военные территории; Землеустройство конверсионных территорий.

KEY WORDS

Conversion; Ex-military territories; Land use planning of conversion territories.

Глобальные изменения в военной политике государств Европы вызвали значительное сокращение ряда видов вооружения и их размещение на территории многих стран. Реформирование вооруженных сил и в целом военно-промышленного комплекса – процесс длительный, сложный и многогранный. Необходимо планирование разного масштаба и на разных уровнях: стратегическое – в пределах всей страны, перспективное и текущее – на уровне субъектов страны и муниципалитетов. Перераспределение земель обороны и безопасности и перевод их в другие категории и виды использования возможны только при участии государства в пределах концепции регионального (городского) развития в непосредственной связи с планами использования региональных (городских) земель.

Анализ опыта различных стран свидетельствует, что при военной конверсии возникает множество проблем, связанных с организацией использования земель военных территорий. Сам термин «военная территория» возник в I-III в. н.э. как особая в административном и экономическом плане форма землепользования в Римской империи («prata» или «territorium militaris (legionis)»), представляющая собой в основном

воинские лагеря или гарнизонные поселки, предназначенные для проживания, тренировок и самообеспечения армии. В настоящее время понятие «военная территория» близко чаще используемому «военная база» (важный в стратегическом или политическом отношении пункт, район и размещенные в нем войска с запасами оружия, боеприпасов, продовольствия и других материальных средств, необходимых для боевой и повседневной деятельности), включая, помимо объектов чисто военного назначения, также объекты военно-промышленного комплекса и гражданской обороны. В Российской Федерации в состав военных территорий можно включить следующие земли из состава категории «земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения»: земли обороны, безопасности, иного специального назначения, а также земли для обеспечения космической деятельности.

Зачастую вопросы организации использования земель таких территорий совершенно не изучены в теоретическом и методическом аспектах. Так, в Российской Федерации военные территории составляют более 12 млн. га, значительная часть из которых загрязнена нефтепродуктами, компонентами топлива, остатками различных конструкций, строительных материалов и т.п. Бывшие военные территории и территории, планируемые для высвобождения, зачастую находятся в плохом экологическом состоянии и не подготовлены к переводу в гражданское использование. Тому имеется ряд причин: например, число высвобождаемых участков земель обороны так велико, что ответственные подразделения Министерства обороны РФ не имеют возможности решить все вопросы, связанные с надлежащей подготовкой высвобождаемых территорий для передачи их новым пользователям. Министерство обороны РФ отдает приоритет решению вопросов, связанных с эксплуатацией территорий действующих военных объектов, а не восстановлению и передаче высвобождаемых территорий. Стандарты экологического мониторинга и охраны окружающей среды земель обороны неудовлетворительны, а ответственные подразделения Министерства обороны Российской Федерации и местные органы власти не располагают методикой и не имеют опыта в решении этих проблем. Тем не менее, загрязнение окружающей среды бывших военных территорий, без сомнения, является проблемой, требующей решения, если природа загрязнения этих территорий и высокие затраты по очистке не препятствуют использованию этих территорий в гражданских целях.

Важной целью земельной реформы является совершенствование организации государственного управления землеустройством не только на федеральном уровне, но в большей мере – на уровне субъектов и муниципальных образований, непосредственно ведущих деятельность по рациональному использованию, перераспределению и охране земель, организации и проведению землеустройства.

В странах Европейского Союза эти вопросы в основном также недостаточно изучены, обычно применяются общие процедуры и методы исследования состояния земель, разработанные для гражданских объектов, поскольку лишь в нескольких странах существуют формализованные процедуры для бывших военных объектов.

Решение о степени риска и срочности проведения мероприятий по очистке загрязненных земель бывших военных территорий принимается государственными органами власти, а не руководством вооруженных сил. Однако в связи с меньшей площадью и большей плотностью населения вопросы использования конверсионных территорий разного рода стоят намного более остро, чем в Российской Федерации.

В целом же для бывших военных территорий в Российской Федерации характерны следующие проблемы:

1. Нерациональное использование имеющихся территорий.
2. Продажа объектов недвижимости без земельных участков, что ведет к снижению доходов федерального бюджета.
3. Реализация отдельных объектов, а не комплекса высвобождаемого военного имущества, снижает привлекательность объектов, делает неэффективным проведение мероприятий по восстановлению экологической обстановки на высвобождаемых объектах.

4. Отсутствие правоустанавливающих документов на объекты недвижимости и земельные участки.
5. Плохая сохранность объектов и постоянное её ухудшение в процессе реализации ведет к разрушению и разграблению имущества, неэффективному использованию государственной собственности.
6. Нерегулируемая скупка-продажа земельных участков конверсионных территорий без четкого понимания перспектив реализуемых конверсионных объектов недвижимости, проектов их дальнейшего использования и экологической очистки.
7. Отсутствие единого подхода к решению проблемы использования земельных участков после реализации находящихся на них объектов.
8. Обременение многих объектов нерешенными проблемами с экологией.
9. Нерешенность вопросов социальной адаптации военнослужащих и членов их семей во многих регионах страны.
10. Отсутствие общей методики и единого информационного и правового пространства.
11. Отсутствие у Министерства обороны Российской Федерации собственных полномочий по реализации неиспользуемых объектов недвижимого имущества, поскольку, согласно законодательству Российской Федерации, военные территории, все построенные на них здания и сооружения принадлежат государству.

Следствием вышеперечисленных проблем является значительная длительность процесса конверсии.

В данных условиях особую актуальность приобретает необходимость планирования организации использования земель. В настоящее время планирование использования земель и их охраны в Российской Федерации должно осуществляться на основе земельного и градостроительного законодательства в ходе землеустроительной и градостроительной деятельности. Так, в соответствии с п. 1 ст. 68 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ «землеустройство включает в себя мероприятия по... планированию и организации рационального использования земель и их охраны...». Ст. 14 Федерального закона «О землеустройстве» от 18.06.2001 № 78-ФЗ также относит вопросы планирования и организации рационального использования земель и их охраны землеустроительным действиям. В ней говорится, что планирование и организация рационального использования земель и их охраны проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Таким образом, применительно к теме исследования, объектами планирования использования земель в соответствии с данными законами являются земли конверсионных объектов, и в первую очередь – военных, на территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этой связи на основании ст. 19 Федерального закона «О землеустройстве» основными видами землеустроительной документации по планированию использования земель и их охраны в Российской Федерации в современных условиях являются схемы использования и охраны земель конверсионных территорий субъектов Российской Федерации, муниципальных и других административно-территориальных образований, в рамках которых разрабатываются рабочие проекты на конкретные объекты.

Учитывая комплексность проблемы планирования использования земель, необходимо провести также классификацию (типизацию) бывших военных территорий с точки зрения различных критериев, несмотря на серьезные различия между ними. Нами предлагаются группировки по следующим факторам:

1. По площади объекта – на малые (наблюдательные пункты, отдельные здания штабов и мест проживания военнослужащих и их семей на территории

- населенных пунктов); средние (такие, как автобазы, места дислокации небольших подразделений) и крупные (воинские спецпесхозы, полигоны).
2. По форме объекта – на точечные, относительно малой площади (такие, как радарные станции и различные пункты наблюдения); линейные (военные пути и рокады, маршруты передвижения мобильных пусковых установок РВСН) и площадные (военные базы, полигоны).
 3. По загрязненности и опасности для окружающей среды, жизни и здоровья человека – на неопасные (жилые городки), малоопасные (захлапленные бытовыми отходами и нефтепродуктами), опасные (бывшие стрельбища и полигоны, станции дальнего радарного обнаружения) и особо опасные (полигоны, на которых испытывалось или захоронено ядерное, химическое, бактериологическое оружие).
 4. По удаленности и размещению относительно населенных пунктов и коммуникаций – на близкорасположенные (в черте населенного пункта либо в непосредственной близости – военные городки, штабы, пункты гражданской обороны, ряд предприятий ВПК), расположенные на средней удаленности (значительная часть военных баз и складов, во избежание шпионажа и потерь среди мирного населения в случае боевых действий либо нештатных ситуаций), значительно удаленные (станции радарного обнаружения, пусковые позиции баллистических ракет, пограничные пункты).

В целом же бывшие военные территории на основании ряда общих черт и характеристик могут быть разделены на следующие типы:

Тип I: Изолированные военные территории с демонтированными зданиями и конструкциями, такие, как запасные командные пункты.

Тип II: Казармы или жилые помещения военного лагеря, состоящие из жилых зданий и инфраструктуры.

Тип III: Военные городки - изолированные территории, состоящие из отдельных сооружений и объектов, объединенных общей функцией или расположенные на одной территории. Военный городок включает жилые и административные здания, технику, объекты ЖКХ.

По понятным причинам не представляется возможным оценить состояние всех высвобождаемых военных территорий по их качественным характеристикам или, например, по пригодности их использования для сельскохозяйственных целей.

Многолетнее использование военных территорий для полигонов, стрельбищ, баз хранения военной техники, захоронения всех видов отходов, химических веществ и т.д. естественным образом привели к деградации почвенного покрова: имеют место водная и ветровая эрозия почв, уменьшается гумусовый слой, изменяется в худшую сторону гранулометрический состав, ухудшается баланс питательных веществ в почве, возникают и увеличиваются процессы уплотнения, опустынивания земель, особенно на засушливых территориях, где при использовании военных территорий допускалось превышение допустимых пределов нагрузки на земли, нерационально использовались почвенные, водные, растительные ресурсы.

Приведенный анализ состояния бывших военных территорий и предложенную их классификацию (типизацию) нельзя считать полной и исчерпывающей, в отрыве от реальных условий и проблем, имеющих место в реформируемых подразделениях вооруженных сил.

Таким образом, задачи землеустройства конверсионных территорий можно сформулировать следующим образом:

- проведение геодезических, картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий;
- оценка качества земель, состояния объектов недвижимости, экологической опасности конверсионных территорий;
- инвентаризация и учет конверсионных территорий;
- участие в разработке предложений по совершенствованию использования и расположения объектов конверсии, уточнение их границ, площадей и принадлежности;

- планирование использования земель, включающее выявление спорных территорий между различными хозяйствующими субъектами Министерства обороны, военно-промышленного комплекса и других лиц;
- подготовка предложений по перераспределению земель по формам собственности;
- комплексное улучшение земель, рациональное использование территории и, по мере необходимости, очистка с целью экономии природных ресурсов, устойчивого экономического развития региона, повышения качества жизни населения;
- сочетание государственных, личных и групповых интересов с требованиями развития и укрепления экономики, касающихся обеспечения обороноспособности страны, обеспечения исследований и военно-промышленных разработок, производства вооружений и различных позиций материально-технического обеспечения войск и космической отрасли;
- сохранение и воспроизводство постоянных источников производительной способности земельных ресурсов, улучшение их качественных свойств, применение прогрессивных технических средств и технологий по их использованию и охране.

При выполнении поставленных задач в результате землеустройства бывших военных территорий следует ожидать повышения социально-экономической эффективности использования земель и объектов недвижимости. Благодаря увеличению оборота земли и недвижимости, дальнейшее развитие получают рыночные отношения, возрастет объем сделок на рынке недвижимости. Более рациональное использование бывших военных территорий и учет объектов, что повлечет за собой повышение доходов бюджетов всех уровней, повышение качества хозяйствования. Снижение экологической опасности загрязненных территорий в результате их очистки позволит улучшить состояние окружающей среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон // <http://base.garant.ru/12124624/> - Загл. с экрана . – 2014 . – 14 октября.
2. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве [Электронный ресурс]: федер. закон: от 18.06.2001, № 78-ФЗ // <http://base.garant.ru/12123351/>. - Загл. с экрана. – 2014 . – 14 октября.
3. Волков, С. Н. Землеустройство [Текст]: учебник / С.Н. Волков. – М.: ГУЗ, 2013. – 992 с. Ил. 75 (вкладка 32 рис.)
4. Макор, Д. Проектирование существующих реконструируемых объектов и его обсуждение; создание государственной поддержки инновационных проектов по бывшим военным объектам. / Д. Макор // CABERNET. Вопросы международной конференции по управлению городскими земельными ресурсами. – Ноттингем, Land Quality Press, 2006.
5. Пименов, В.В., Свирежев, К.А. Землеустройство конверсионных территорий Российской Федерации: проблемы и решения / В.В. Пименов, К.А. Свирежев// Baltic Surveying 2010. Труды международной научно-методической конференции сельскохозяйственных университетов Балтийских и других стран: сб. научных докладов. – Каунас: Академия LT-533361, 2010. – С. 136-139.
6. Хольгер Шмиц. Градостроительное право развития и военные области преобразования/ Шмиц Хольгер. – Кёльн, Берлин, Мюнхен, 2005.
7. Натенейл, С.П. Системный подход к осуществлению рациональной конверсии бывших военных городских объектов. / С.П. Натенейл // CABERNET. Вопросы международной конференции по управлению городскими земельными ресурсами. – Ноттингем, Land Quality Press, 2006.
8. TACIC Project «Transfer of Ex-Military Territories to Civilian Use, Russian Federation». Progress Report No.4. – GTZ-IABG-BBG-Meixner Consortium, 2007.