

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Белгородский государственный технологический университет  
им. В.Г. Шухова

**Е. П. Даниленко**

## **УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ**

Учебное пособие для студентов направления подготовки  
120700 Землеустройство и кадастры  
профиля подготовки 120700.62 Городской кадастр  
заочной формы обучения  
с применением дистанционных технологий

Белгород  
2013

УДК 711.1(07)  
ББК 85.118я7  
Д18

**Е.П. Даниленко**

Управление городскими территориями: Учеб. пособие /сост.  
Е.П. Даниленко. – Белгород: Изд-во БГТУ, 2013. – 115 с.

Д18 Учебное пособие представляет собой конспективный курс лекций по дисциплине «Управление городскими территориями». Предназначено для студентов 5 курса направления подготовки 120700 Землеустройство и кадастры профиля 120700.62 Городской кадастр заочной формы обучения с применением дистанционных технологий.

УДК 711.1(07)  
ББК 85.118я7

©Белгородский государственный  
технологический университет  
(БГТУ) им. В.Г.Шухова, 2013

**Оглавление**

|   |     |
|---|-----|
| <i>Тема 1. Предмет и задачи курса</i> .....   | 4   |
| <i>Тема 2. Принципы и задачи управления землями города. Формы собственности городских земель</i> .....        | 11  |
| <i>Тема 3. Муниципальные органы управления земельной собственностью</i> .....                                 | 30  |
| <i>Тема 4. Формы управления земельными ресурсами</i> .....  | 40  |
| <i>Тема 5. Земельный рынок города</i> .....   | 55  |
| <i>Тема 6. Автоматизированные городские информационные системы в управлении городскими территориями</i> ..... | 70  |
| <i>Тема 7. Современные методы управления городскими территориями</i> .....                                    | 82  |
| Задание к выполнению курсовой работы.....   | 101 |
| Контрольные тесты.....  | 103 |
| Список рекомендуемой литературы.....  | 113 |

## **Тема 1. ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ КУРСА**

### **1.1. Роль, значение и задачи дисциплины «Управление городскими территориями»**

Основным структурным элементом и пространственной базой системы городского хозяйства выступает земля, городская территория. Земли населенных пунктов - одна из семи категорий земель, предусмотренных ст. 7 Земельного Кодекса РФ. В соответствии с земельным законодательством, землями населенных пунктов признаются все земли в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов. В соответствии со ст. 83 Земельного кодекса РФ, к землям населенных пунктов относятся земли, используемые и предназначенные для застройки и развития территории и отделенные границей (чертой) от земель других категорий.

Земли населенных пунктов занимают сравнительно небольшую площадь – 19,4 млн. га, что составляет 1,2% по отношению ко всей территории России. Несмотря на то, что эта категория занимает наименьшую по сравнению с иными категориями земель площадь, она является самой густонаселенной. Земли населенных пунктов выполняют функцию территориально-пространственного базиса и являются местом проживания большей части населения и обеспечивающих жизнедеятельность населения России.

Градостроительным кодексом РФ установлено, что к землям населенных пунктов относятся «земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов». Под городскими землями (землями городов) понимаются земли, отнесенные к категории земель населенных пунктов и находящиеся в пределах границ городских округов.

*Городские земли* - часть земной поверхности, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвами, растительностью, недрами, водами, строениями, сооружениями и коммуникациями, отделенная от прочих земель административно установленной границей и являющаяся базисом для проживания, труда и отдыха населения, а также для размещения и функционирования предприятий, организаций и учреждений. Экономический потенциал территории города составляют земельные и природные ресурсы, а также объекты недвижимости, находящиеся в государственной собственности Российской Федерации, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, а также в собственности граждан и юридических лиц. Главной целью

управления городскими территориями является создание условий для эффективного функционирования и использования всей совокупности объектов, расположенных в границах города, обеспечение их сохранности, развитие объектов в интересах всего населения, проживающего на городской территории.

Курс «Управление городскими территориями» представляет собой неотъемлемую составную часть подготовки студентов по специальности «Городской кадастр». Процесс развития городских территорий определяется системой управления, основным направлением которой является рациональное использование территорий. Именно это определяет основную цель изучения дисциплины «Управление городскими территориями», которая заключается в обучении студента принимать научно обоснованное управленческое решение, анализировать последствия вызванные принятием данного решения для оценки его эффективности.

*Целью* изучения курса «Управление городскими территориями» является исследование основ, принципов, методов и систем управления городскими территориями, формирование профессиональных знаний и практических навыков инженера городского кадастра в области управления на территории городского поселения, необходимых для выполнения ими будущих должностных функций.

Будущий специалист на основе знаний форм, общих тенденций и экономических законов в области использования городских территорий, должен быть способен:

- выявить и оценить основные направления использования городских территорий с учетом исторических, национальных, строительных и иных особенностей города;
- обосновать формы управления городским имуществом;
- оценить эффективность управления городскими территориями.

*Задачами* дисциплины «Управление городскими территориями» являются:

- 1) исследование основ управления землями города;
- 2) изучение основных форм управления городскими землями;
- 3) изучение методов и систем управления городскими территориями;
- 4) исследование роли земельных ресурсов в формировании городского бюджета;
- 5) овладение вопросами развития городских земель.

Изучение дисциплины «Управление городскими территориями» предполагает решение ряда сложных задач, что дает возможность студентам:

- сформировать представление об основах управления городскими территориями;
- изучить основные принципы и методы управления;
- выявить особенности управления;
- исследовать вопросы экономической оценки городских земель;
- овладеть вопросами в области бюджетного устройства РФ;
- изучить современные методы управления землями, расположенными в административных границах городов.

В результате изучения дисциплины «Управление городскими территориями» студент должен:

*Знать:*

1. Основные элементы методологии и системы управления городскими территориями, а также концепции их развития.
2. Формы организации регионального и муниципального управления городскими территориями.
3. Формы и способы управления земельными ресурсами и иным городским имуществом.

*Уметь:*

1. Классифицировать и строить организационные структуры управления городскими территориями на различных уровнях управления.
2. Грамотно применять нормативно-правовую базу в области управления городскими территориями и обрабатывать социально-экономическую информацию.
3. Применять передовые методы управления городскими территориями.

*Владеть:*

1. Инструментом социально-экономического анализа состояния городских территорий.
2. Методами социально-экономической оценки инвестиций в развитие городских территорий.
3. Навыками выполнения отдельных элементов маркетинговых исследований городских территорий.

## 1.2. Связь дисциплины с другими науками

Область профессиональной деятельности специалистов и бакалавров профиля подготовки Городской кадастр включает в себя земельно-имущественные отношения, а также систему управления объектами недвижимости, к которым в том числе относятся:

- учет, кадастровая оценка и регистрация объектов недвижимости;
- формирование кадастровых информационных систем;
- правоприменительная деятельность по установлению права собственности;
- инвентаризация объектов недвижимости;
- налогообложение объектов недвижимости;
- риэлтерская, оценочная и консалтинговая деятельность.

Виды профессиональной деятельности определяют круг дисциплин, необходимых для овладения будущими специалистами требуемыми знаниями, умениями и навыками.

При изучении дисциплины «Управление городскими территориями» необходимо знание таких дисциплин, как «Земельное право», «Градостроительный кадастр», «Экономика недвижимости», «Основы кадастра недвижимости», «Территориальное планирование», «Кадастр застроенных территорий», «Техническая инвентаризация объектов недвижимости», а также требуются знания порядка проведения государственного кадастрового учета и регистрации прав на объекты недвижимости, процедуры кадастровой оценки объектов недвижимости, общей системы управления земельными ресурсами страны.

## 1.3. Структура и содержание курса

Учебный курс дисциплины «Управление городскими территориями» состоит из тематических лекционных и практических занятий, а также предусматривает самостоятельную работу студента. Общая трудоемкость дисциплины составляет 120 часов. Разделы дисциплины включают в себя следующие основные вопросы:

- принципы и задачи управления землями города;
- формы собственности городских земель;
- муниципальные органы управления земельной собственностью;
- роль земельных ресурсов в формировании городского бюджета;
- формы управления земельными ресурсами: купля, продажа, аренда, субаренда, доверительное управление, страхование, залог и их регулирование;

- земельный рынок города;
- проекты развития территории, проекты развития недвижимости, мониторинг городского земельного рынка;
- базы данных и их роль в управлении;
- автоматизированные городские информационные системы в управлении городскими территориями и городской средой.

Содержание дисциплины состоит из девяти теоретических тем:

1. *Предмет и задачи курса.* В теме рассматривается роль, значение и задачи дисциплины, её связь с другими науками.

2. *Принципы и задачи управления землями города. Формы собственности городских земель.* Данная тема раскрывает основные термины и понятия, даётся определение субъекта и объекта управления, Рассматриваются основные научные методы в исследовании процесса управления, принципы, задачи и функции управления городскими территориями, формы и виды собственности земель в городе. В рамках темы также изучаются режимообразующие объекты, особенности их использования и налогообложение.

3. *Муниципальные органы управления земельной собственностью. Роль земельных ресурсов в формировании городского хозяйства.* Тема предполагает изучение правовых основ управления территориями в городе. Особое внимание уделяется обзору Конституции РФ, градостроительного, земельного, бюджетного, налогового кодексов. В рамках темы изучается организационно-управленческая структура муниципалитета и комитетов (департаментов), участвующих в управлении городскими территориями, органы кадастрового и технического учёта, органы регистрации прав на недвижимое имущество, особенности регистрации. В отдельный вопрос выделена роль земельных ресурсов в формировании городского бюджета. Практическое занятие по теме предусматривает закрепление теоретических знаний по вопросам рассмотрения нормативно-правовых актов, участвующих в вопросах управления городскими территориями.

4. *Формы управления земельными ресурсами.* Тема позволяет изучить особенности и тенденции в использовании городских территорий, факторы влияющие на использование территорий. Также в данной теме рассматриваются вопросы управления городскими территориями в контексте российского законодательства, сущность правового зонирования и законодательная основа его ведения. Рассматриваются виды сделок с земельными участками: купля, продажа, аренда, субаренда, доверительное управление, залог, их регулирование.



5. *Земельный рынок города.* При изучении темы выявляются особенности земли как товара, изучаются факторы, определяющие спрос на земельные участки. Рассматривается механизм функционирования земельного рынка, основные функции и свойства земельного рынка, выявляются основные признаки сегментации земельного рынка. Рассматриваются особенности и тенденции в использовании городских территорий, факторы влияющие на использование территорий. Определяется роль ценового, правового и функционального зонирования и использования земель. Выявляется роль правового зонирования в изменении уровня дохода от недвижимости в бюджете.

6. *Автоматизированные городские информационные системы в управлении городскими территориями.* При изучении темы рассматриваются особенности использования автоматизированных систем в управлении городскими территориями.

7. *Современные методы управления городскими территориями.* В данной теме рассматриваются основные направления и тенденции управленческой политики на современном этапе. Дается классификация основных проблем, связанных с вопросами управления территориями города. Проводится анализ результатов управленческого решения. Рассматриваются особенности политики управления. Изучается зарубежный опыт в области управления городскими территориями.

В ходе изучения курса «Управление городскими территориями» рабочей программой дисциплины предусмотрено выполнение курсовой работы на тему «Экономическая оценка интенсивности использования городских территорий». Целью курсовой работы является закрепление теоретических знаний, выработка практических навыков при оценке интенсивности использования территорий. На основе анализа статистических данных, периодической печати дается краткая географическая характеристика городского поселения, составляется социально-экономическая характеристика города, приводятся особенности его планировки и застройки. Отдельные разделы курсовой работы должны включать в себя кадастровую оценку стоимости земли, ценовое зонирование земель города, дифференциацию кадастровой стоимости земель по оценочным зонам.

Для контроля уровня усвоения теоретического материала рабочей программой дисциплины в рамках семинарских занятий предусматривается контрольная работа по теме «Современные методы управления городскими территориями». Форма итогового контроля изучения дисциплины – экзамен.

*Контрольные вопросы:*

1. *Дайте понятие категории земель «земли населенных пунктов» в соответствии с Земельным Кодексом РФ.*
2. *Что такое «городские земли»? Какие территории в них включаются?*
3. *Каковы основные цели государственного и муниципального управления городскими территориями?*
4. *Назовите основные задачи изучения дисциплины «Управление городскими территориями».*
5. *Какие дисциплины курса обучения являются необходимыми и предшествующими изучению дисциплины «Управление городскими территориями»?*
6. *Какие основные вопросы включают в себя разделы дисциплины «Управление городскими территориями»?*

## **Тема 2. ПРИНЦИПЫ И ЗАДАЧИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ ГОРОДА. ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ ГОРОДСКИХ ЗЕМЕЛЬ**

### **2.1. Объект и Субъект управления городскими территориями**

Базовым федеральным законодательным актом в сфере муниципального управления является Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении), который в соответствии с Конституцией РФ устанавливает общие принципы организации местного самоуправления. Вопросы современной системы управления городскими территориями включают:

- правовые основы формирования городских территорий;
- имущественные права городских земель и объектов недвижимости, расположенных на городской территории;
- полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области управления городскими территориями.

*Объектом* управления городскими территориями являются:

- городские земли независимо от форм собственности на земельные участки;
- объекты недвижимости (здания, сооружения);
- объекты инженерного оборудования территории (наземные, надземные и подземные сети и коммуникации);
- элементы благоустройства и озеленения;
- прочие объекты и элементы, составляющие инфраструктуру города.

В состав объекта управления входит муниципальная (городская) собственность - имущественный комплекс города как муниципального образования. В собственности городского муниципального образования находятся объекты, имеющие особо важное значение для жизнеобеспечения и удовлетворения потребностей населения (системы водоснабжения и энергообеспечения, городские дороги и площади, инженерные сети и сооружения, полезные ископаемые), а также объекты историко-культурного наследия (ценные природные ландшафты, памятники архитектуры, и т.д.). В соответствии с Законом о местном самоуправлении, к муниципальной собственности также относятся:

- средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды;
- имущество органов местного самоуправления;
- муниципальные земли, местные природные ресурсы;
- муниципальные хозяйствующие субъекты;

- муниципальные банки и кредитно-кассовые учреждения;
- муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения;
- муниципальные социально-культурные учреждения;
- другое движимое и недвижимое имущество.

Муниципальная собственность служит основой для эффективного осуществления полномочий органами местного самоуправления и решения ключевых проблем жизнеобеспечения населения города, позволяет оказывать услуги населению, получать дополнительные доходы и снижать расходы местного бюджета, способствует созданию благоприятной социальной обстановки и решению социальных задач города. Немаловажное значение для эффективного управления территорией города имеют средства местного бюджета, в частности, доходы поступающие в городской бюджет.

Доходы городского бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления. К доходам городского бюджета относятся:

- земельный и имущественный налоги;
- плата (в том числе арендная) за пользование городской землей и иной недвижимостью;
- средства, получаемые муниципальными предприятиями и учреждениями от оказания платных услуг населению города.

Земельные ресурсы города представляют собой территориальный, пространственный и природный эколого-экономический базис для обеспечения проживания населения. Земля является особым объектом управления. Ограниченность и невозполнимость земельного ресурса города вызывает необходимость государственного регулирования условий городского землепользования и земельных отношений. Основу земельных отношений в городе составляют количество и качество земли, ее местоположение и правовая принадлежность.

Составными частями земельных отношений являются:

- 1) юридическое обеспечение прав на землю всех землепользователей;
- 2) управление земельными ресурсами города;
- 3) государственные экономические регуляторы.

Объектами земельных отношений в городе являются:

- 1) муниципальные земли фиксированной площади в границах территории муниципального образования;
- 2) территориальные зоны и зоны особого режима использования;
- 3) земельные участки;

## 4) части земельных участков.

Органы власти и местного самоуправления должны предпринимать исчерпывающие меры по рациональному управлению земельными ресурсами; охране земли и окружающей природной среды от порчи и нарушений; пресечение действий владельцев, пользователей и собственников земли, наносящих ущерб безопасности, нарушающих охраняемые законом права и интересы других лиц.

*Субъектом* управления городской территорией является население городского муниципального образования и органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления правоспособны самостоятельно решать экономические, финансовые, социальные и другие вопросы на уровне своей территории. Осуществление имущественных и управленческих прав и обязанностей на городской территории от имени населения возлагается исключительно на органы местного самоуправления. В пределах установленной компетенции органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления принимают решения:

- о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения и отчуждения;
- о ведении реестров муниципальной собственности;
- о хранении документов, подтверждающих право муниципальной собственности;
- о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий, учреждений;
- об осуществлении контроля за эффективностью использования и сохранностью муниципальной собственности и т.п.

При реализации функций собственника городских земель и управления городскими территориями, контроля состояния объектов города и правового регулирования порядка управления объектами города, в органах местного самоуправления выделяются:

- представительные (выборные) органы власти и выборные должностные лица;
- исполнительно – распорядительные органы;
- контрольные органы.

Представительные органы местного самоуправления наделены следующими полномочиями в сфере управления муниципальным имуществом:

- 1) установление порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

2) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;

3) утверждение прогнозного плана приватизации объектов муниципальной собственности;

4) принятие решений о передаче муниципального имущества в государственную собственность Российской Федерации и (или) субъектов РФ, в муниципальную собственность иных муниципальных образований;

5) установление тарифов на товары и услуги муниципальных предприятий;

6) принятие решений о создании межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций.

Кроме того, нормативными правовыми актами в сфере управления муниципальной собственностью, принимаемыми представительными органами местного самоуправления, устанавливаются:

- регламент деятельности каждого из органов местного самоуправления, осуществляющих правомочия собственника;

- порядок содержания и использования муниципального жилищного фонда;

- порядок использования муниципальных водных объектов, лесов;

- порядок охраны и сохранения памятников местного значения;

- определение имущества, предназначенного для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Контрольные органы муниципальных образований наделяются полномочиями по контролю эффективности использования, сохранностью и распоряжением муниципальным имуществом

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления наделены следующими полномочиями:

1) принимают решения о принятии в муниципальную собственность объектов, переданных из государственной собственности Российской Федерации и собственности субъекта РФ, муниципальной собственности;

2) решают вопросы создания, приобретения, использования объектов муниципальной собственности;

3) участвуют в создании хозяйственных обществ;

4) заключают договоры и соглашения с органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммер-

ческими организациями по вопросам, связанным с муниципальным имуществом.

- 5) ведут реестр объектов муниципальной собственности;
- 6) передают муниципальное имущество муниципальным предприятиям и учреждениям в соответствии с законодательством;
- 7) выступают арендодателем муниципального имущества;
- 8) создают, реорганизуют и ликвидируют в установленном порядке муниципальные предприятия и учреждения;
- 9) вносят муниципальное имущество в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ;
- 10) осуществляют контроль за использованием по назначению и сохранностью муниципального имущества;
- 11) выполняют функции продавца при приватизации объектов муниципальной собственности;
- 12) обеспечивают осуществление регистрации права муниципальной собственности, перехода права собственности при приеме и отчуждении недвижимого имущества;
- 13) осуществляют работу по закреплению в муниципальной собственности бесхозяйного имущества;
- 14) выступают учредителями муниципальных предприятий и учреждений;
- 15) согласовывают решения о передаче муниципального имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений, в аренду и субаренду;
- 16) организуют проведение инвентаризации, надлежащего учета, паспортизации объектов недвижимости и регистрации права муниципальной собственности;
- 17) осуществляют другие полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Функции управления, за исключением распоряжения объектами муниципальной собственности, осуществляются обычно исполнительно-распорядительным органом в порядке, установленном представительным органом города. Данные функции распределены внутри местной администрации по структурным подразделениям, однако в целом ответственность за их реализацию несет администрация города [12].

Политика всех муниципальных образований в сфере управления муниципальной собственностью должна быть ориентирована на сбалансированное развитие жизнедеятельности муниципального образования и повышение уровня и качества жизни его населения.

## 2.2. Управление как процесс. Основные научные методы процесса управления

Целью науки управления является изучение и совершенствование принципов, структур, методов и техники управления. Для эффективно-го управления необходимо знать его теоретические основы иметь практический опыт и уметь творчески использовать теорию и практику, т.е. владеть искусством управления. Структура науки управления показана на рис. 1 [17].

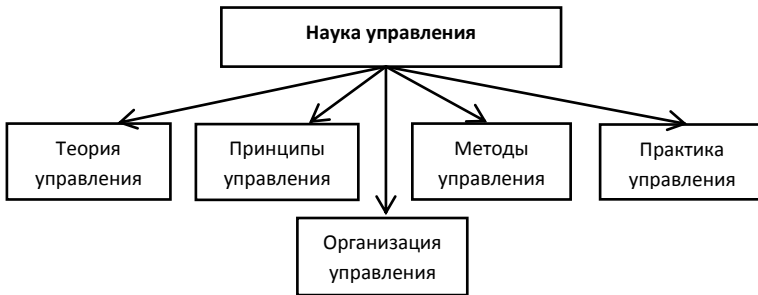


Рис.1. Структура науки управления

*Теория управления* изучает закономерности организации управленческого процесса и возникающие во время этого процесса отношения между людьми, определяет методологические приемы, разрабатывает систему и методы активного воздействия на объект управления и определяет способы предвидения и прогнозирования изучаемых процессов.

*Принципы управления* – это исходные, фундаментальные идеи управленческой деятельности. Из принципов управления вытекают цели и желаемый конечный результат.

*Метод управления* - это способ воздействия на управляемую систему для реализации поставленных задач. К числу методов управления относятся методы моделирования, логический анализ, причинный анализ, социально-экономическое экспериментирование, тестирование, морфологический анализ, функциональное проектирование, методы экспертных оценок, факторный анализ и др. Каждый метод имеет свою сферу применения и может использоваться в зависимости от целей управления, а также специфики объекта управления.

К инструментальным методам, используемым для организации и функционирования системы муниципального управления, относятся нормативный, балансовый и статистический методы. Нормативный



метод предполагает использование норм и нормативов в налаживании эффективной деятельности органов муниципальной власти. На основе специально разрабатываемых нормативов определяется спектр базовых потребностей населения в товарах и услугах, структура затрат и объемы ресурсов для реализации приоритетных целей и задач. Балансовый метод используется при разработке и исполнении бюджета муниципального образования, который служит неперенным условием функционирования и развития территории. Использование балансового метода позволяет определить оптимальные соотношения между доходными и расходными статьями бюджета. Статистический метод предполагает использование средств математической статистики на основе анализа пространственных (территориальных) данных.

При управлении городскими территориями местными администрациями могут быть использованы две основные группы методов: организационно-распорядительные методы и экономические методы.

К *организационно-распорядительной* группе методов относятся:

- 1) создание муниципальных предприятий;
- 2) заключение договоров на передачу прав на имущество;
- 3) внесение доли в уставный капитал акционерных обществ;
- 4) передача имущества с баланса на баланс и списание;
- 5) аренда, лизинг;
- 6) залог, ипотека;
- 7) передача имущества в доверительное управление (траст);
- 8) отчуждение муниципального имущества;
- 9) приватизация муниципальных предприятий.

К *экономической* группе методов относятся:

- 1) муниципальный заказ;
- 2) нормативы отчислений от прибыли муниципальных предприятий в бюджет муниципального образования;
- 3) дотации;
- 4) нормативы платежей за использование муниципальной собственности;
- 5) местное налогообложение;
- 6) экономические санкции, штрафы.

*Практика управления* реализуется через систему действий, состоящую из процессов анализа информации, выбора методов оценки и принятия решений по выбору оптимальных вариантов развития территории, т.е. принятия управленческих решений. Понятие «принятие решений» охватывает весь процесс, включающий стадии определения и выявления проблемной области, постановки целей и задач, подго-

товки вариантов решений, оценки альтернатив и выбора решений на основе значимых критериев, реализации, контроля и анализа результатов, создания системы информационной поддержки осуществления управленческого решения.

### **2.3. Принципы, задачи и функции управления**

#### **городскими территориями**

*Основной целью* управления территории современного города является поддержание системы жизнеобеспечения городского населения на основе разработанной органами управления экономической и социальной политики. Для достижения основной цели, формирование земельных отношений на территории города должно осуществляться посредством следующих мероприятий:

1) распределение земельного фонда (территории) города по уровням собственности (государственная, муниципальная, частная), земле-владельцам и землепользователям;

2) организация использования городской территории для обеспечения жизнедеятельности общества;

3) постоянное поддержание движения городских земель между субъектами земельных отношений;

4) установление прав субъектов земельных отношений и их ограничений в использовании земель города с учетом интересов общества в целом и каждого его члена в отдельности;

5) обеспечение земельного оборота и развития рынка земли и недвижимости, оптимизация системы земельных и имущественных платежей;

6) проведение государственного и муниципального контроля (надзора) за использованием и охраной земель города.

*Задачами* управления территорией города являются [22]:

1. Выравнивание уровня жизни между различными группами населения города.

2. Реализация государственной политики в наиболее близких интересам населения сферах социальной жизни (народного образования, здравоохранения, социальной защиты и пр.).

3. Поддержание режима функционирования инженерных коммуникаций, обеспечивающих жизнеспособность города.

4. Регулирование потребительского рынка города на основе рационального распределения торговых площадей, льготирования рабочих мест и т.д.

5. Формирование и развитие транспортной инфраструктуры.

6. Экологическое благоустройство городской территории, регулирование плотности застройки и расселения.

Организация муниципального управления городом базируется на следующих *принципах* [22]:

1) Сочетание отраслевого и функционального управления территориями города.

2) Сочетание гражданских свобод и необходимости централизованных властных полномочий.

3) Сочетание экономической самостоятельности города и его места в национальной государственной системе общественного разделения труда.

4) Сочетание экономических и социальных приоритетов.

5) Сочетание принципов государственного управления и местного самоуправления.

Для повышения эффективности государственного управления земельными ресурсами необходимо применение комплексного подхода при выработке мероприятий, повышающих эффективность использования городской территории. Функции управления земельными ресурсами города включают:

1) эффективное использование городских земель;

2) оптимизацию структуры доходов местного бюджета за счет доходов от земельной собственности;

3) создание рынка недвижимости на территории города;

4) обеспечение гарантий имущественных прав на объекты недвижимости;

5) увеличение доходной части муниципального бюджета за счет увеличения собираемости земельных платежей;

6) обеспечение экономии бюджетных средств.

Для эффективного управления земельными ресурсами должен использоваться весь спектр способов, методов и механизмов, предоставляемых законодательством и нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

#### **2.4. Формы и виды прав на земельные участки в городе**

Земельным Кодексом РФ установлены следующие виды прав на земельные участки:

- собственность;

- постоянное (бессрочное) пользование,

- пожизненное наследуемое владение;

- безвозмездное срочное пользование;
- аренда;
- ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут) [3].

Земля на территории города может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. К государственным землям отнесены федеральные земли и земли субъектов Федерации, муниципальным - земельные участки, принадлежащие на праве собственности муниципальным образованиям. В законодательстве РФ выделяются следующие *формы* земельной собственности:

- 1) частная собственность (единоличная, индивидуальная);
- 2) государственная собственность, состоящая из федеральной собственности (собственность Российской Федерации) и собственности субъектов РФ;
- 3) муниципальная собственность;
- 4) иные формы собственности – смешанные.

По численному признаку собственность делится на следующие *виды*:

- 1) индивидуальную;
- 2) групповую;
- 3) общественную.

Под индивидуальной собственностью понимается собственность, в пределах которой субъект собственности определен как физическое лицо, обладающее правом распоряжения принадлежащим ему объектом собственности или долей объекта (в рамках законодательства).

В муниципальной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством;
- которые безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности.

Земли в пределах границ муниципального образования, не отнесенные к государственной, частной и иной собственности, а также земли, приобретенные органами местного самоуправления за пределами черты муниципального образования, также являются землями собственности муниципального образования. Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности и земельные участки, находя-

щиеся в собственности субъектов РФ, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность в целях их бесплатного предоставления гражданам, в том числе за пределами границ муниципальных образований. В муниципальную собственность по соглашению с органом местного самоуправления также передается земельный участок, находящийся в частной собственности гражданина либо юридического лица, который занят объектами социально-культурного, коммунально-бытового назначения, объектами инженерной, транспортной инфраструктур, либо земельный участок, предназначенный для размещения вышеперечисленных объектов в соответствии с документацией по планировке территории.

Различны также *формы пользования* (срочное, бессрочное) и *владения* (бессрочное, пожизненное наследуемое и т. д.) землей [8]. Органы местного самоуправления могут передавать объекты муниципальной собственности во временное пользование физическим и юридическим лицам на возмездной или безвозмездной основе, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов. Если на территории муниципальных образований имеются незадействованные в местном хозяйственном обороте объекты, то органы местного самоуправления в целях пополнения доходной части бюджета могут продавать их (отчуждать) или сдавать в аренду. Муниципальные образования может передавать имущество на праве оперативного управления, праве хозяйственного ведения, а также устанавливать в пользу муниципального образования сервитуты.

В собственность земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам *за плату*. Продажа земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, осуществляется по цене, установленной органами местного самоуправления. Объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

В *постоянное (бессрочное) пользование* земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам госу-

дарственной власти и органам местного самоуправления. Право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие Земельного Кодекса РФ, сохраняется, однако граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться такими земельными участками.

В *пожизненное наследуемое владение* земельные участки не предоставляются. Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие Земельного Кодекса РФ, сохраняется. Распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, законодательством не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство.

В *безвозмездное срочное пользование* земельные участки могут предоставляться в следующих случаях:

1) государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления - на срок не более чем один год;

2) гражданам в виде служебного надела. Служебные наделы предоставляются работникам организаций отдельных отраслей экономики. Категории работников организаций таких отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

3) религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения - на срок строительства этих зданий, строений, сооружений;

4) лицам, с которыми заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объекта недвижимости, осуществляемое полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта РФ или средств местного бюджета - на срок строительства объекта недвижимости;

5) жилищно-строительным кооперативам в случаях, предусмотренных федеральным законом;

6) в случаях, предусмотренных Лесным кодексом РФ.

В *аренду* земельные участки предоставляются юридическим лицам, гражданам РФ, иностранным гражданам. Размер арендной платы определяется договором аренды. Общие правила определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлены Правительством РФ. Земельный участок может быть передан в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательских работ на срок не более чем один год. При продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки (за исключением иностранных граждан). При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по договору аренды третьему лицу. Договоры аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации.

*Ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут)* Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Сервитут может быть срочным или постоянным. Публичные сервитуты могут устанавливаться, например, для прохода или проезда через земельный участок; использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей; использования земельного участка в целях охоты и рыболовства; свободного доступа к прибрежной полосе.

Одним из наиболее распространенных оснований возникновения прав собственности на землю является *приватизация*. Действующее законодательство предусматривает различные виды приватизации:

- приобретение земельного участка в частную собственность на торгах;

- приватизация земельного участка при приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- предоставление земельного участка в собственность отдельным категориям граждан для индивидуального жилищного строительства, садоводства, огородничества, дачного строительства);
- приватизация земельных участков, ранее предоставленных в пользование гражданам и юридическим лицам и др.

Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица - собственники расположенных на земельных участках зданий, строений, сооружений. Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции. Решения об образовании земельных участков могут быть приняты также на основании заявлений землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков.

*Право оперативного управления* – это особая разновидность вещных прав, оно может принадлежать только юридическому лицу, не являющемуся собственником, и заключается в возможности использовать закрепленное за данной организацией имущество строго по целевому назначению. Право оперативного управления используется в муниципальных образованиях в отношении муниципальных учреждений и муниципальных казенных предприятий. Эти юридические лица в соответствии с целями своей деятельности и заданиями муниципального образования осуществляют в пределах, установленных законом, права владения, пользования и распоряжения закрепленным за ними имуществом, в том числе земельными участками.

*Право хозяйственного ведения* – это способ осуществления хозяйственной деятельности государственными и муниципальными унитарными предприятиями с вверенным им имуществом. Право хозяйственного ведения возникает у унитарного предприятия с момента передачи ему имущества. Предприятие владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в соответствии с условиями, предметом и целями деятельности, установленными собственником (муниципалитетом) при передаче имущества предприятию. Объектами права хозяйственного ведения может быть любое имущество, переданное муниципалитетом



и зачисленное на баланс унитарного предприятия, в том числе земельные участки.

### 2.5. Режимные и режимообразующие объекты

Оборотоспособность земельных участков зависит от ряда экономических, социальных и природных свойств, определяющих тот или иной вид использования земель. Различают ограничения хозяйственной деятельности, установленные на территории режимного объекта, и ограничения, установленные по причине наличия режимообразующего объекта. Ограничения хозяйственной деятельности возникают, во-первых, в связи с тем, что земельные участки находятся в зоне действия режимообразующих объектов:

- внутри особо охраняемых территорий и объектов;
- примыкают к особо охраняемым территориям и объектам;
- вблизи вредных производств;
- в зонах перспективной застройки;
- в зонах разведанных полезных ископаемых, торфа и подземных вод;

- по земельным участкам проложены различные коммуникации.

Во-вторых, ограничения прав в использовании земельных участков могут быть установлены по другим основаниям:

- в связи с установлением публичных или частных сервитутов;
- в связи с необходимостью регулирования интенсивности использования земель, подверженных процессам деградации, при превышении уровня загрязнения почв и т. п.;
- в целях обеспечения безопасности населения;
- в целях создания необходимых условий для эксплуатации инженерных коммуникаций и иных объектов;
- в целях сохранения особо ценных природных территорий.

*Режимный объект* — это объект, на территории которого установлен особый режим землепользования (природопользования); *режимообразующий объект* — это объект, вокруг которого установлен особый режим землепользования.

Вокруг режимообразующих объектов устанавливают территориальные зоны с особым режимом использования земель: для земельных участков, находящихся в их границах, устанавливают особые правовые режимы использования земли, как правило, в виде прямых запретов либо ограничений определенных видов хозяйственной деятельности. Выделяют около 10 разных типов зон с особым режимом ис-

пользования земель для режимобразующих объектов: охранный зона, зона охраняемого природного ландшафта, зона санитарной охраны, водоохранная зона и прибрежная защитная полоса, запретный район и запретная зона, санитарно-защитная зона, зона ограниченной застройки, зона минимальных расстояний, шумовая зона.

На одном участке может быть установлено несколько ограничений и обременений, а также охранных зон, которые отображаются на карте (плане) земельного участка и в договоре о сервитуте и других документах.

Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решением суда, и они бессрочно или на определенный срок сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу.

## **2.6. Налогообложение городских земель**

В соответствии с земельным и налоговым законодательством, использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Правовую основу для установления и взимания платежей за землю составляют Налоговый кодекс РФ и нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ.

Земельный налог взимается в соответствии с главой 31 Налогового кодекса РФ. Земельным налогом облагаются собственники земли и землепользователи. Средства от земельного налога поступают в местные бюджеты районов и городов субъектов РФ [4]. Существенное значение для совершенствования системы налогообложения городских земель имеет государственная кадастровая оценка земель и реализация новых принципов налогообложения земельных участков, предусмотренных частью второй Налогового кодекса РФ. Кадастровая оценка земель, учитывая различные природно-геологические и экологические условия, инженерно-технические, транспортные, социально-культурные и ряд других ценообразующих факторов, дифференцирует кадастровую стоимость земельных участков города, что, соответственно, приводит и к дифференциации земельного налога для землепользователей.

*Объектом налогообложения* являются земельные участки, части земельных участков, земельные доли, предоставленные юридическим лицам и гражданам в собственность, владение или пользование. *Пла-*

*плательщики налога* – это юридические и физические лица. В соответствии с Налоговым кодексом РФ, налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Земельный налог обязателен к уплате на территориях муниципальных образований по месту расположения земельных участков. Земельный налог является местным налогом, который формирует доходную часть местных бюджетов. С 01.01.2006 г. в соответствии с п.1 ст.390 Налогового Кодекса РФ, налоговая база по земельному налогу определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения. При этом налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 01 января года, являющегося налоговым периодом (п.1 ст.391 Налогового Кодекса РФ). Размер земельного налога исчисляется по истечении налогового периода как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Налоговое законодательство устанавливает пределы налоговой ставки, в рамках которых представительные органы местного самоуправления могут сами определять конкретную величину налога, а также предусматривать некоторые налоговые льготы. Так, налоговые ставки не могут превышать 0,3% в отношении следующих земельных участков:

- которые отнесены к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях, и используемых для сельскохозяйственного производства;
- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства;
- предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства.

В отношении прочих земельных участков налоговая ставка не может превышать 1,5%, но допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и разрешенного использования земельного участка. Ставки земельного налога утверждаются решениями (нормативными актами) представительных органов муниципальных образований (городов и районов). При установлении налога могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения для отдельных категорий налогоплательщиков. Наряду со снижением налоговой ставки решениями

всех муниципалитетов полностью обеспечиваются предусмотренные федеральным законодательством льготы в отношении социально незащищенных слоев населения, а также значительно увеличиваются их количество и объем. Более подробно с решениями муниципалитетов по установлению земельного налога, налоговых ставок и льгот можно познакомиться в открытом доступе различных информационных справочных ресурсах.

Налоговая база, размер которой зависит от стоимостной оценки земельного участка (кадастровой стоимости), определяется на конкретную дату (01 января года, являющегося налоговым периодом) и не может изменяться в течение налогового периода, в том числе при переводе земель из одной категории в другую, изменении вида разрешенного использования земельного участка и т.д. Исключение составляют случаи, если произошли изменения результатов государственной кадастровой оценки земли, а также вследствие исправления технических ошибок, судебного решения и т.п., на дату налогообложения. Изменения характеристик земельных участков, влияющие на величину кадастровой стоимости, произошедшие в течение налогового периода, такие как перевод земельных участков из одной категории в другую, изменение вида разрешенного использования земельного участка, учитываются при определении налоговой базы, которая будет применяться для исчисления земельного налога в следующем налоговом периоде.

Арендная плата в бюджеты всех уровней взимается за государственные и муниципальные земли, переданные в аренду.

#### *Контрольные вопросы:*

- 1. Дайте определение муниципальной собственности. Каков состав муниципальной собственности?*
- 2. Какие способы формирования собственности городского муниципального образования Вы знаете?*
- 3. Назовите объекты управления на городских территориях.*
- 4. Перечислите основные цели управления городскими землями.*
- 5. Какие органы являются субъектами управления городской территорией?*
- 6. Какими полномочиями наделяются исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления?*
- 7. Перечислите формы и виды собственности на земельные участки.*

8. Назовите все возможные виды прав на земельные участки в городе.

9. Что такое «режимообразующий объект»? Какие ограничения использования земельных участков они формируют?

10. Какими нормативно - правовыми документами устанавливается порядок налогообложения городских земель?

11. Каков размер налоговых ставок для городских земель различных видов использования?

### **Тема 3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ**

#### **3.1. Организационно-управленческая структура муниципалитета**

Города, как муниципальные образования, существенно различаются по размерам территории, численности и составу населения, положению в системе территориального разделения труда, экономическому потенциалу, составу муниципального хозяйства, уровню развития инженерной и социальной инфраструктуры. Тип города предопределяет состав предметов ведения органов местного самоуправления, что обуславливает объем задач и функций городской администрации. Цели, задачи и функции управления городской территорией непосредственно влияют на структуру местной администрации и являются основой для выделения в ее структуре самостоятельных подразделений, отвечающих за достижение конкретных целей и решение отдельных конкретных задач.

Организационно-управленческая структура городского муниципалитета представляет собой состав и соподчиненность взаимосвязанных должностей и управленческих подразделений, наделенных определенными правами и ответственностью. Структура городской администрации строится на общих принципах в соответствии с функционально-отраслевым распределением полномочий по решению вопросов местного значения между структурными подразделениями [21]. Для реализации поставленных целей и комплексного решения вопросов социально-экономического развития и охраны окружающей среды города в составе администрации организационно выделяются соответствующие структурные подразделения. На формирование конкретной организационной структуры местной администрации оказывает влияние несколько факторов, основными из которых являются:

1. Тип муниципального образования.
2. Цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования.
3. Размер территории, численность и состав населения муниципального образования. В крупных городах выстраиваются более сложные структуры администрации, предусматривающие, в том числе, и наличие территориальных структурных подразделений.
4. Уровень развития производства и рыночной инфраструктуры.
5. Различные местные особенности – географические, природные, демографические, исторические.

Помимо перечисленных, на организационную структуру местной администрации значительное влияние оказывают внутренние факторы, такие, как используемые управленческие технологии, организация труда, материально-техническое оснащение администрации и др.

Определяющим фактором, положенным в основу формирования структуры городской администрации, является распределение полномочий между органами местного самоуправления, закрепленным в уставе муниципального образования. Структура местной администрации обычно включает в себя несколько обособленных структурных подразделений (рис. 2):

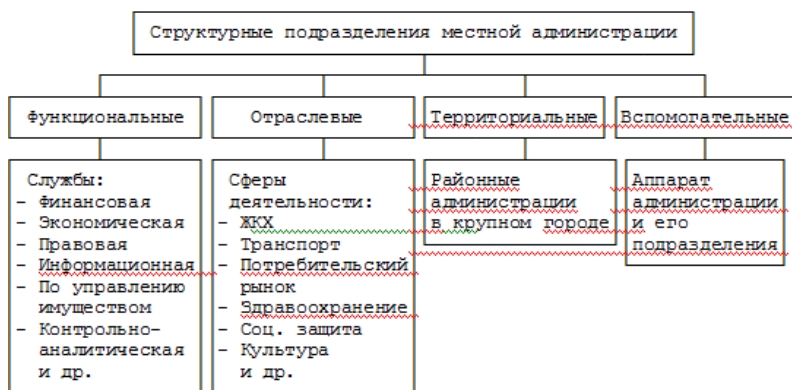


Рис.2. Структура муниципалитета (по Зотову и др., 2005).

1) руководство муниципалитета: глава администрации, заместители главы, в числе которых может быть первый заместитель;

2) структурные подразделения, которые могут находиться в подчинении главы администрации, одного из его заместителей или в соподчинении между собой:

– отраслевые структурные подразделения, ведающие отдельными отраслями муниципальной деятельности (жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура, здравоохранение, транспорт и т. д.);

– функциональные структурные подразделения, исполняющие одну или несколько функций во всех отраслях (экономическая служба, финансовый орган, орган по управлению муниципальным имуществом и др.);

3) территориальные органы (например, для города с районным делением);

4) аппарат администрации, обеспечивающий и организующий ее деятельность: юридическая, кадровая, информационная службы, дело-производство, работа с обращениями граждан, собственная бухгалтерия и др.

К ведению *отраслевых* структурных подразделений относятся вопросы, связанные с управлением конкретными отраслями (сферами) муниципальной деятельности. Они выполняют функции заказчика на выполнение работ и оказание муниципальных услуг. Их основная роль проявляется на этапе реализации целей и задач жизнеобеспечения и развития территории города.

Предметы деятельности *функциональных* структурных подразделений охватывают определенную функцию для всей администрации и ее структурных подразделений. Функциональные подразделения относятся к обеспечивающим. Обычно они наделяются правом согласования решений других структурных подразделений, например, по соблюдению законности или возможности финансирования.

Создание *территориальных* структурных подразделений (районные в крупных городах и др.) связано с необходимостью приближения органов местного самоуправления к населению и позволяет сочетать централизацию важнейших функций на высшем уровне муниципального управления с повышением оперативности при решении текущих вопросов. Для стимулирования инициативы территориальных структурных подразделений им может предоставляться автономия в рамках сметы расходов.

*Вспомогательные* подразделения (аппарат) не обладают собственной компетенцией по решению вопросов местного значения и выполняют функции обеспечения деятельности руководства администрации и ее структурных подразделений.

Важнейшим фактором, влияющим на формирование организационной структуры, является норма управляемости (диапазон управления). *Нормой управляемости* называется максимально допустимое число работников, деятельностью которых может эффективно управлять один руководитель при определенных организационно-технических условиях. От нормы управляемости зависит как численность сотрудников в отдельном подразделении, так и количество подразделений администрации. Штат администрации крупного городского округа может насчитывать сотни работников и десятки структурных подразделений, тогда как штат администрации небольшого сельского поселения - лишь 5 - 7 сотрудников [21].



В зависимости от роли и места в организационной структуре, важности и объема решаемых задач структурные подразделения обладают разным статусом и, соответственно, имеют разные наименования:

1. *Департаменты* - функционально-отраслевые структурные подразделения, осуществляющие исполнительные, распорядительные и контрольные функции в определенной отрасли или сфере управления муниципальным образованием и определяющие концептуальное развитие в данной сфере (отрасли); возглавляются заместителями главы администрации.

2. *Управления* - относительно самостоятельные структурные подразделения местной администрации, обеспечивающие определенное направление деятельности местной администрации; вправе издавать акты управления.

3. *Комитеты* - структурные подразделения, созданные и функционирующие на постоянной основе по приоритетному направлению деятельности администрации.

4. *Отделы* - структурные подразделения местной администрации, осуществляющие оперативные, либо вспомогательные функции.

5. *Сектора* - организационно не обособленные структурные подразделения отдела (реже – управления), осуществляющие исполнительную деятельность и формируемые для решения однородных задач, как правило, на протяжении определенного периода времени.

6. *Комиссии* - создаются на определенный срок для решения какой-либо проблемы.

В составе аппарата администрации могут быть такие службы, как общий отдел (работа с документацией), кадровая служба (иногда она подчиняется непосредственно главе администрации), приемная граждан, юридическая служба, информационная служба, хозяйственные службы, пресс-служба, собственная бухгалтерия, контрольный аппарат и т.п. Глава администрации и его заместители могут иметь свой аппарат, в состав которого входят секретари, помощники, референты, советники.

Для решения управленческих задач крупные организационные единицы делятся на более мелкие, образующие новые уровни. Для крупных городов, имеющих мощный аппарат управления, функции управления детально разграничиваются, создаются специальные подразделения для их исполнения. Для небольших городов наиболее приемлема схема, при которой выполняемые структурными подразделениями функции группируются.

### **3.2. Органы кадастрового и технического учета, органы регистрации прав на недвижимое имущество.**

В соответствии с федеральным законом Российской Федерации от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости осуществляются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В настоящее время таким органом является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Полномочия органа кадастрового учета на основании решений данного органа вправе осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения. Таким учреждением является Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Росреестра» (ФГБУ «ФКП Росреестра») и ее структурные подразделения – филиалы, расположенные в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с Уставом, утвержденным приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 01.09.2011 г. № П/331, учреждение осуществляет следующие виды деятельности:

- 1) ведение государственного кадастра недвижимости;
- 2) государственный кадастровый учет недвижимого имущества;
- 3) предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости;
- 4) государственный учет зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства и ведение Единого государственного реестра объектов капитального строительства;
- 5) предоставление сведений, внесенных в Единый государственный реестр объектов капитального строительства;
- 6) определение кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик;
- 7) прием документов для проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и выдачу документов по результатам исполнения указанной государственной услуги, включая ведение книг учета документов;

8) прием документов для предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и выдачу документов по результатам исполнения указанной государственной услуги, включая ведение книг учета документов;

9) осуществление кадастрового деления территории Российской Федерации на кадастровые районы и кадастровые кварталы;

10) предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

11) сопровождение информационных систем, обеспечивающих деятельность Учреждения;

12) сопровождение защищенной сети передачи данных федерального и регионального уровней;

13) ведомственное телефонное обслуживание заинтересованных физических и юридических лиц;

14) формирование, ведение и хранение в установленном порядке архива документов государственного кадастра недвижимости, в том числе электронного архива кадастровой документации;

15) иные функции.

*Органами технического учета и технической инвентаризации* (далее – ОТИ) являются организации, государственные унитарные предприятия и муниципальные унитарные предприятия, осуществляющие государственный технический учёт и техническую инвентаризацию объектов недвижимости и прошедшие аккредитацию в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии. Ранее такие организации именовались «Бюро технической инвентаризации (БТИ). К функциям органов технической инвентаризации относятся:

1) техническая инвентаризация и паспортизация жилищного фонда и других объектов недвижимости;

2) контроль технического состояния строений и помещений;

3) оценка и переоценка строений и помещений, в том числе для целей налогообложения;

4) информационное и консультационное обслуживание и иная деятельность, связанная с государственным техническим учетом объектов недвижимости.

ОТИ осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного государственного управления, а именно:

- с территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр);
- с организациями жилищно-коммунального хозяйства;
- с органами архитектуры и градостроительства;
- с нотариальными конторами, судами и банками;
- со страховыми и пожарными органами;
- с другими структурными подразделениями органов местного самоуправления.

Финансирование деятельности организаций технической инвентаризации осуществляется за счет платы за технический учет и инвентаризацию объектов недвижимости и предоставление информации о них, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, средств иных не запрещенных законом источников. Средства организаций технической инвентаризации используются исключительно для реализации возложенных на них задач и функций по осуществлению государственного учета и инвентаризации жилищного фонда и других объектов недвижимости, в том числе на материально-техническое обеспечение деятельности организаций технической инвентаризации, обеспечение социально-бытовых условий и оплату труда сотрудников, а также на содержание и охрану архивов.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Росреестр также является уполномоченным органом по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функций по государственной кадастровой оценке, осуществлению федерального государственного надзора в области геодезии и картографии, государственного земельного надзора, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Росреестр осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним,

а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, расположенные на территории субъектов РФ, во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также полномочия органов осуществляющих государственную регистрацию, регламентирует Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации), а также принятые в его развитие подзаконные акты, которые устанавливают порядок проведения государственной регистрации, порядок предоставления сведений о зарегистрированных правах, и иные вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество. В соответствии с Законом о регистрации, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Государственная регистрация является единственным доказательством существования права гражданина, юридического лица либо органа власти на объект недвижимости. Зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

Государственной регистрации подлежат права собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132 и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации, за исключением прав на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты. Наряду с государственной регистрацией вещных прав на недвижимое имущество подлежат государственной регистрации ограничения (обременения) прав на него, в том числе сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда. Ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, возникающие на основании договора либо акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных законом. Обязательной государственной регистрации подлежат права

на недвижимое имущество, правоустанавливающие документы на которое оформлены после введения в действие Закона о регистрации (после 31.01.1998). Права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу Закона о регистрации (до 31.01.1998), признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации, введенной Законом о регистрации. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей. Государственная регистрация возникшего до введения в действие Закона о регистрации права на объект недвижимого имущества требуется при государственной регистрации возникших после введения в действие Закона о регистрации перехода данного права, его ограничения (обременения) или совершенной после введения в действие Закона о регистрации сделки с объектом недвижимого имущества.

Порядок проведения государственной регистрации прав состоит из нескольких последовательно сменяющих друг друга действий:

1) прием документов, представленных для государственной регистрации прав и регистрация таких документов;

2) проведение правовой экспертизы документов и проверка законности сделки;

3) установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными в ЕГРП правами на объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;

4) внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии противоречий и других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;

5) совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений (свидетельств) о произведенной государственной регистрации прав и иных документов.

Отказ в государственной регистрации прав либо уклонение соответствующего органа от государственной регистрации могут быть обжалованы заинтересованным лицом или судебным приставом-исполнителем в суд, арбитражный суд.

#### *Контрольные вопросы:*

1. Перечислите основные группы вопросов, решаемых органами местного самоуправления в городе.

2. Назовите основные структурные подразделения муниципалитета.

3. Какие функции реализуются отраслевыми структурными подразделениями муниципалитета?

4. Какова ведомственная принадлежность органов, осуществляющих на территории города государственный кадастровый учёт объектов недвижимости и регистрацию прав на недвижимое имущество?

5. Из каких источников финансируются органы технического учёта и технической инвентаризации объектов капитального строительства?

6. Какие земельные платежи являются основными источниками доходов муниципального бюджета?

7. Какими нормативно-правовыми актами устанавливается размер платы за пользование земельными участками в городе?

8. В отношении каких городских земель муниципалитет реализует права распоряжения и управления?

## **Тема 4. ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### **4.1. Управление земельными ресурсами в контексте российского законодательства**

Земельные отношения определяются как система общественных отношений, складывающихся между органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землей. Управление земельными отношениями фактически охватывает весь спектр общественных отношений (социальных, экономических, правовых, экологических и других видов) и представляет собой систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие на земельные ресурсы путем познания и использования объективных закономерностей и тенденций развития общественных отношений в интересах развития государства, общества и отдельных граждан. Земельные отношения, прежде всего, регулируются Конституцией Российской Федерации. Согласно ст. 9 Конституции РФ, земельные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Главной задачей управления земельными ресурсами является эффективное использование муниципальных земель. Фактически это рациональность, оптимальность размещения на муниципальных землях разнообразных объектов с учетом специфики положения и уровня развития различных районов города, а также сочетания общегородских и местных интересов землепользования [17].

Система признаков земельного участка как объекта земельных отношений включает:

1) индивидуализирующие признаки: местоположение (адрес), площадь (размеры) и границы земельного участка;

2) дополнительные признаки земельного участка: кадастровый номер, целевое назначение, разрешенное использование, установленные на земельный участок права, ограничения этих прав, обременения земельного участка, экономические характеристики, качественные характеристики, наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельным участком.

Нормативно-правовую основу управления земельными ресурсами города составляют (рис. 3) [16]:



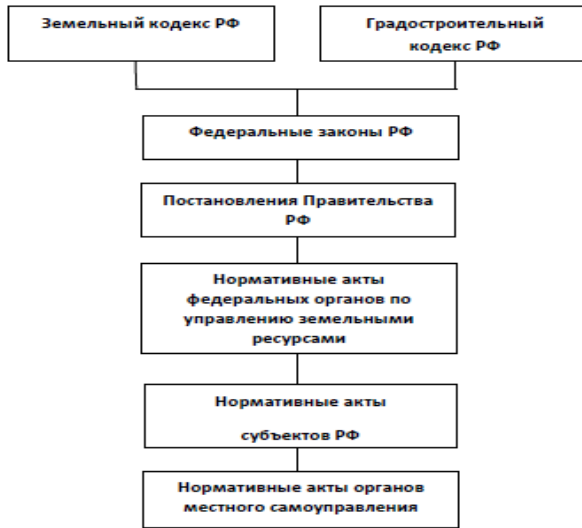


Рис. 3. Нормативно-правовая база управления земельными ресурсами  
(по П. В. Кухтину и др., 2006)

Статьей 5 Земельного кодекса РФ определен круг субъектов земельных отношений – это граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, наделенные в установленном порядке правами пользования, владения, распоряжения земельными участками. Правовой статус граждан как субъектов земельных отношений определяется гражданским и земельным законодательством. Юридические лица также могут быть участниками земельных отношений. Согласно ст. 48 Гражданского кодекса РФ, под юридическим лицом понимают организацию, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент завершения его ликвидации.

Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования выступают в качестве субъектов земельных в двух качествах: как регуляторы этих отношений применительно к земельным участкам,

находящимся под их юрисдикцией на их территории и как собственники земельных участков. При этом к их статусу применяются нормы, регулирующие статус юридических лиц.

Статьей 9 Земельного кодекса РФ к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений отнесены:

- 1) установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- 2) установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборота земельных участков;
- 3) государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного земельного кадастра;
- 4) установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;
- 5) резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для федеральных нужд;
- 6) разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель.

К полномочиям субъектов РФ относятся:

- 1) резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов РФ;
- 2) разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ;
- 3) иные полномочия, не отнесенные к полномочиям РФ или к полномочиям органов местного самоуправления.

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся:

- 1) резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;
- 2) установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований;
- 3) разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;
- 4) иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органы местного самоуправления имеют полномочия самостоятельно регулировать земельные отношения. Принятые ими норматив-

ные правовые акты выступают неотъемлемой частью системы земельного законодательства России, они определяют режим использования земель и служат основой для регулирования земельных отношений в городе. Однако муниципальные акты должны соответствовать следующим требованиям:

- иметь необходимые системные связи с федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ;
- обеспечивать в совокупности с другими нормативными правовыми актами необходимую степень системности, полноты и детализации правового регулирования соответствующих отношений;
- соответствовать требованиям разумности, справедливости, нравственности;
- содержать экономически обоснованные, реально исполнимые, не противоречащие друг другу положения;
- предусматривать в соответствии с другими нормативными правовыми актами организационные, финансовые, правовые и иные средства обеспечения (механизм реализации) содержащихся в акте нормативных положений.

Система управления земельными ресурсами муниципального образования включает в себя следующие аспекты:

- политический. Выполнение социально-политических, экономических и экологических задач государства по рациональному использованию земельных ресурсов;
- административно-управленческий. Формирование системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами, разграничение их компетенций, организация выполнения ими взаимосогласованных функций;
- правовой. Обеспечение рационального использования и охраны земли на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах;
- научный. Разработка научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами с учетом достижений научно-технического прогресса;
- экономический. Определение условий эффективного использования земель и оценка эффективности управления территориями.

Система регулирования земельных отношений города включает в себя общие, специальные и вспомогательные функции. Общие функции - это планирование, координация и организация использования земельных ресурсов города, распоряжение городскими землями, учет земель и контроль их состояния и использования. Специальные функ-

ции обеспечивают организационное воздействие на объекты и субъекты земельных отношений. Вспомогательные функции включают в себя обслуживающие процессы общего и специального управления.

В целом к числу функций регулирования земельных отношений города относятся:

- изучение земельных отношений, состояния земельного законодательства и их мониторинг;
- разработка и принятие законодательных актов и нормативов использования земли;
- совершенствование землепользования, зонирования территории, нормирования использования земли;
- государственный контроль за соблюдением земельного законодательства.

#### **4.2. Роль земельных ресурсов**

##### **в формировании городского бюджета**

Земля города является одним из важнейших экономических ресурсов муниципального образования и имеет двойственную природу. С одной стороны, это природный ресурс и физическая подоснова городской планировки. С другой стороны, это стоимость. Использование земли в РФ является платным и регулируется Законом РФ «О плате за землю». Формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата. Платежи за пользование землей составляют значительную долю финансовых ресурсов муниципалитетов.

Муниципальная власть заинтересована в том, чтобы максимальное количество земель поселений было отнесено в процессе разграничения к муниципальной форме собственности. Земельный кодекс РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относят к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов в сфере землепользования утверждение правил землепользования и застройки, резервирование и изъятие земельных участков в соответствующих границах для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление контроля использования земель. Однако управление и распоряжение земельными участками осуществляется органами местного самоуправления только в отношении участков, находящихся в муниципальной собственности. Установление муниципальной собственности на земли поселений позволит создать предпосылки для превращения муниципального образования в полноценного собственника и равноправного

участника земельных отношений, сделать город единым имущественным комплексом, наследующим судьбу своего земельного участка, сформировать новую систему налоговых отношений, проводить активную имущественную и земельную политику [21].

Самой распространенной формой землепользования в городе является аренда. Для муниципальных земель орган местного самоуправления выполняет функции арендодателя. Местные органы власти вправе устанавливать в соответствии с Земельным кодексом РФ размер арендной платы за муниципальные земли, условия и сроки ее внесения. Арендатором может быть любое физическое и юридическое лицо. Он имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду (третьему лицу) в пределах срока договора аренды, при условии уведомления собственника. Аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя в случаях использования земельного участка не по целевому назначению категории; использования земельного участка, которое приводит к существенному ухудшению экологической обстановки; изъятия земельного участка для муниципальных нужд и т.п.

Органы местного самоуправления имеют право получать арендную плату от муниципальных земель, сдаваемых в аренду, и земельный налог от иных собственников земельных участков на территории муниципального образования.

Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земли, порядок определения которой утверждается Правительством РФ. Кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом об оценочной деятельности.

Экономические механизмы землепользования в муниципальных образованиях могут быть следующими [21]:

- категорирование земель, которое может повлиять на планировку и социально-экономическое развитие территории;
- оценка стоимости земель промышленных предприятий, что может повлиять на себестоимость выпускаемой ими продукции или размещение предприятия (вновь создаваемого);
- земельные аукционы (дают возможность открытой реализации земельных участков, что приводит к увеличению поступлений в бюджет);
- регулирование цен на рынке муниципальных земельных участков (это позволит привлечь новых инвесторов) и т.д.

Действие вышеуказанных факторов зависит от назначения земельного участка, что сказывается на уровне цены участка и размере

арендной платы. Например, для земли, используемой для объектов торговли, культуры, банков, гостиниц, важнейшими факторами будут близость к центру города, плотность населения и транспортная доступность. Для земельных участков, предназначенных для жилой застройки, важны транспортная доступность, экологическая безопасность, близость к рекреационным зонам; для объектов промышленности и коммунально-складских объектов – инженерно-транспортная обеспеченность и плотность прирельсовой территории.

Политика муниципальной власти в сфере землепользования должна учитывать все многообразие факторов, влияющих на ценность земельных участков. Все земли необходимо использовать в соответствии с их целевым назначением, генеральным планом поселения и проектами планировки и застройки.

Анализ соотношения стоимости земельных участков в разных городах показал большие различия. В одних городах стоимость квадратного метра земельного участка в центре города и на не освоенной с точки зрения инфраструктуры окраинной территории различается всего в 4 – 5 раз; в других городах это различие составляет 50 и более раз [21]. Это значит, что муниципальная земельная политика не использует предоставленные законодательством возможности, например, для привлечения инвесторов на неосвоенные территории с помощью низкой цены земли и для получения максимума доходов от использования наиболее престижных земельных участков. Как правило, для этой цели используют систему поправочных коэффициентов к цене различных земельных участков.

Для определения обоснованных размеров платежей за землю и их дифференциации в первую очередь необходима полная инвентаризация городских земель.

### **4.3. Регулирование сделок с земельными ресурсами города**

В системе управления муниципальной собственностью наиболее важны разграничение земель по формам собственности, выбор наиболее эффективного вида использования земельных участков и организация процесса передачи прав на землю. Важнейший аспект земельных отношений — юридическое обеспечение прав на землю, включая собственность, владение, пользование, распоряжение земельными участками. Предоставление земельных участков из муниципальных земель регламентируется Земельным Кодексом РФ. Права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским зако-

нодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Поскольку земельный участок представляет собой объект гражданских прав, то они могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в силу ст. 129 Гражданского кодекса РФ [8]. В отношении земельных ресурсов города могут совершаться любые сделки, не противоречащие гражданскому законодательству РФ: приватизация, купля-продажа, аренда, залоговые сделки, договоры безвозмездного пользования, договоры о передаче земельных участков в доверительное управление (траст), иные сделки, связанные с установлением, изменением и прекращением вещных прав на землю.

В зависимости от объема правомочий в отношении земельного участка и оснований возникновения этого права, участники земельных правоотношений подразделяются на пять категорий: собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы и обладатели сервитутов. *Землепользователями* считаются лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования; *землевладельцами* – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения. *Арендаторами* признаются лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды или субаренды. К *обладателям сервитутов* относятся лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками.

В силу различий хозяйственного использования городских земель, в городе возникают самые разнообразные земельные отношения, которые могут быть классифицированы на:

- 1) отношения, возникающие по поводу собственности, вещных и иных прав на землю (отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками гражданами и юридическими лицами);
- 2) управленческие отношения, возникающие и реализующиеся в рамках управленческих действий и мероприятий (государственный земельный контроль, земельный кадастр, землеустройство, мониторинг земель) и подразделяющиеся в зависимости от уровня (федеральный, региональный, местный, локальный), форм собственности, видов управленческой деятельности на различные виды и подвиды;
- 3) отношения в сфере землепользования, определяющие:

- порядок предоставления земельного участка, его целевого назначения;
- содержание основных прав и обязанностей субъектов земельных отношений;
- порядок внесения платы за пользование землей;
- основания возникновения и прекращения права землепользования;

4) договорные отношения, возникающие и реализующиеся в процессе совершения сделок с земельными участками (купля-продажа, дарение, аренда, рента, договор пожизненного содержания и др.);

5) земельно-процессуальные отношения, возникающие при осуществлении землеустроительного, земельно-кадастрового и мониторингового процессов;

6) организационно-охранительные отношения, возникающие в процессе непосредственного использования земель и проведения мероприятий по их защите и восстановлению почвенного плодородия (рекультивация и консервация нарушенных деградированных сельскохозяйственных угодий), а также возникающие в результате неправомерного поведения субъектов земельных отношений, нарушения правопорядка или законы прав и интересов собственников или пользователей земли, установленных законом;

7) отношения, возникающие в сфере применения мер юридической ответственности за совершенные земельные правонарушения.

Одним из наиболее важных аспектов управления городскими землями является формирование земельных участков как объектов гражданских правоотношений. В соответствии с пунктом 1 статьи 11.2 Земельного кодекса РФ, земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В статье 11.9 Земельного кодекса РФ определены требования к образуемым и измененным земельным участкам. Их границы не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов. Нельзя образовывать земельные участки, если их образование приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости. Не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием. Образование земельных



участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Согласно статье 25 Земельного кодекса РФ, основаниями возникновения прав на землю выступают юридические акты, установленные гражданским законодательством. Их перечень указан в статье 8 Гражданского кодекса РФ. Данная статья предусматривает девять оснований возникновения гражданских прав и обязанностей - это договоры и иные сделки, акты государственных органов и органов местного самоуправления, судебные решения, в результате приобретения имущества, вследствие причинения вреда другому лицу, в результате событий и др.). Среди перечисленных оснований в отношении земельных участков наиболее распространенным основанием являются акты государственных органов и органов местного самоуправления. Именно на основании решений (актов) государственных органов и органов местного самоуправления земельные участки предоставляются субъекту земельных отношений. Земельные участки предоставляются как из свободных земель, так и из земель, занятых теми или иными объектами. Вторыми по значимости являются гражданско-правовые сделки. Преимущественно на основании совершения различных сделок с землей происходит возникновение права собственности или аренды на земельный участок. Возникновение права на земельные участки возможно также из судебного решения, которым устанавливается соответствующее право на землю.

Право собственности на землю подразумевает три вида полномочий: владение, пользование и распоряжение [17]. Право владения предполагает фактическое обладание земельным объектом, ответственность за его воздействие на среду и охрану от чужого воздействия. Право пользования – это извлечение от земли ее потребительских свойств, определенной выгоды, право получать доходы и использовать землю по своему усмотрению, но в соответствии с назначением. Право распоряжения – это компетенция собственников продать земельный участок или передать в аренду.

Оборотоспособность земельного участка зависит от экономических, социальных и природных свойств земельного участка, определяющих целесообразность того или иного вида его использования. Статья 27 Земельного кодекса РФ устанавливает перечень земельных

участков, которые полностью изъяты из оборота – это прежде всего земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости, находящиеся в федеральной собственности, а именно: государственные природные заповедники, национальные парки; здания, строения, сооружения, в которых размещены воинские формирования; воинские суды, объекты организаций федеральной службы безопасности, объекты атомной энергетики, исправительно-трудовые учреждения и др. В отношении отдельных земельных участков невозможны гражданско-правовые сделки, так как они изъяты из оборота. Иную группу составляют земли, ограниченные в обороте. Ограничения оборота земельных участков устанавливает пункт 5 статьи 27 ЗК РФ. К ним относятся земли, занятые лесным и водным фондом, земли, предоставленные для нужд обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд, организаций федерального транспорта (морского, речного, воздушного) и др. Их отличие от земельных участков, полностью изъятых из оборота, состоит в том, что эти земельные участки могут предоставляться в частную собственность, но с ограничениями, которые установлены законодательством. Ограниченными в обороте могут быть земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. Решение вопроса о возможности передачи в частную собственность ограниченных в обороте земельных участков является компетенцией Российской Федерации.

Ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», и может быть обжаловано лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке. Ограничение оборота земельных участков может устанавливаться федеральными законами.

#### **4.4. Залог (ипотека) земельных участков**

Залог земли, как способ обеспечения исполнения обязательства, был известен ещё в Древнем Египте. В нашей стране ипотека была широко развита в дореволюционной России. В постсоциалистические времена она возобновилась в 90-е годы. Залог земельных участков регулируется § 3 главы 23 Гражданского кодекса РФ и федеральным законом РФ от 16.07.1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее - Закон об ипотеке).

Согласно п. 1 ст. 1 Закона об ипотеке, по договору о залоге недвижимого имущества (договору об ипотеке) одна сторона - залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному

ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны - залогодателя преимущественно перед другими кредиторами залогодателя, за изъятиями, установленными федеральным законом. Залогодателем может быть сам должник по обязательству, обеспеченному ипотекой, или лицо, не участвовавшее в этом обязательстве (третье лицо). При этом имущество, на которое установлена ипотека, остается у залогодателя в его владении и пользовании.

Предметом ипотеки может быть любой земельный участок, который принадлежит залогодателю на праве собственности. Особо определяется предмет ипотеки земельных участков, предназначенных для жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства. В этом случае предметом залога по договору об ипотеке могут быть земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Данные земельные участки передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры. Решения об ипотеке земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, принимаются органами местного самоуправления. Решения об ипотеке земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, наделенными полномочиями на распоряжение указанными земельными участками в соответствии с законодательством Российской Федерации. Отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для ипотеки таких земельных участков.

В соответствии с п. 3 ст. 340 Гражданского кодекса РФ, ипотека здания или сооружения допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части этого участка, функционально обеспечивающей закладываемый объект, либо принадлежащего залогодателю права аренды этого участка или его соответствующей части<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2010. - 344 с.

Возникновение ипотеки возможно на основании договора и на основании закона. Договор ипотеки заключается по правилам, установленным в гл. II Закона об ипотеке. К разряду существенных условий договора ипотеки отнесены предмет залога и его оценка, размер и срок исполнения основного обязательства, обеспечиваемого залогом, указание на то, у кого находится заложенное имущество. При совершении сделок залога всегда фиксируется реальная рыночная цена, т.к. получатель кредита заинтересован в получении возможно большей суммы. Мировая практика показывает, что величина кредита не превышает 70% рыночной цены предмета залога, что связано со значительными колебаниями цены на недвижимость при малейших кризисных ситуациях в экономике<sup>2</sup>. Договор ипотеки должен быть заключен в письменной форме, нотариально удостоверен и зарегистрирован в органе по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Возникновение ипотеки на основании закона возможно при купле-продаже земельного участка в рассрочку или в кредит, если право собственности переходит с момента заключения сделки. Как правило, в случае купли-продажи в рассрочку или кредит право собственности переходит к покупателю с момента внесения последнего платежа. Ипотека же возникает при переходе права собственности к покупателю с момента государственной регистрации, при этом продавец до получения последнего платежа обладает правом залога на предмет сделки - земельный участок.

Законом об ипотеке подробно урегулирован весь порядок залога земель, в том числе порядок обращения взыскания на заложенный земельный участок. Также этот закон содержит перечень недвижимого имущества, на которое не может быть обращено взыскание иначе как по решению суда, среди которого нет земельных участков. Особенность обращения взыскания на недвижимое имущество заключается в отчуждении предмета залога по решению суда. Иск об обращении взыскания на имущество, заложенное по договору об ипотеке, предъявляется в соответствии с правилами подсудности и подведомственности дел, установленными процессуальным законодательством.

Удовлетворение требований залогодержателя за счет имущества, заложенного по договору об ипотеке, без обращения в суд допускается на основании нотариально удостоверенного соглашения между залогодержателем и залогодателем, заключенного исключительно после

---

<sup>2</sup> Иванкина Е.В., 09.02.05 : Особенности залога земельных участков : режим доступа <http://www.im.ru/articles/3782.html>

возникновения оснований для обращения взыскания на предмет ипотеки.

Возможно предоставление отсрочки на срок до одного года по просьбе залогодателя в случаях, когда:

- залогодателем является гражданин независимо от того, какое имущество заложено им по договору об ипотеке, при условии, что залог не связан с осуществлением этим гражданином предпринимательской деятельности;

- предметом ипотеки является земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Реализация (продажа) заложенного имущества, на которое по решению суда обращается взыскание, производится путем продажи с публичных торгов в форме аукциона.

Смысл продажи земельного участка с аукциона - возможность выручить за него наивысшую цену. В этом случае кредитор получает удовлетворение по неисполненному обязательству, а должнику, в силу п. 6 ст. 350 Гражданского кодекса РФ, возвращается разница между суммой, полученной при реализации заложенного имущества, и размером обеспеченного залогом требования.

В соответствии со ст. 350 Гражданского кодекса РФ, реализация (продажа) заложенного имущества, на которое обращено взыскание, производится путем продажи с публичных торгов в порядке, установленном процессуальным законодательством, если законом не установлен иной порядок. В соответствии со ст. 62 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» (с изменениями и дополнениями), торги недвижимым имуществом организуются и проводятся специализированными организациями, имеющими право совершать операции с недвижимостью, с которыми заключен соответствующий договор. Торги должны быть проведены в двухмесячный срок со дня получения специализированной организацией соответствующей заявки судебного пристава-исполнителя. Организация и проведение публичных торгов по продаже земельных участков осуществляются с учетом указанных в решении суда об обращении взыскания на земельный участок, заложенный по договору об ипотеке, особых условий о предельном количестве повторных публичных торгов и величине снижения на них начальной продажной цены. После объявления всех публичных торгов по продаже земельного участка несостоявшимися, ипотека такого земельного участка прекращается.

В случае если земельный участок реализуется в порядке, предполагающем обязательное проведение аукциона, реализация осуществляется с учетом следующих особенностей:

- начальная продажная цена устанавливается решением суда об обращении взыскания на земельный участок, заложенный по договору об ипотеке. Определение рыночной стоимости земельного участка является сложной проблемой, которая для различных категорий земель определяется по-разному. Наиболее просто решается вопрос с определением рыночной цены земельных участков, отведенных для садоводства, огородничества, дачного и индивидуального жилищного строительства, по которым реальная рыночная цена определяется экспертами - оценщиками;

- организатором аукциона по продаже земельного участка является специализированная организация, выбираемая залогодержателем с согласия залогодателя;

- предельное количество повторных аукционов и величина снижения на них начальной продажной цены земельного участка определяются залогодержателем с согласия залогодателя, а в случае возникновения спора - организатором аукциона.

После объявления всех аукционов несостоявшимися или после заключения договора купли-продажи земельного участка с единственным участником аукциона, ипотека данного земельного участка прекращается.

#### *Контрольные вопросы:*

1. *Какие вопросы земельно-имущественных отношений в городе регулируются нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления?*
2. *Какие мероприятия реализуются на территории города при формировании и регулировании земельных отношений?*
3. *В чём заключается регулирующая роль муниципалитета при совершении операций и сделок с земельными участками?*
4. *Перечислите полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений.*
5. *Назовите способы формирования земельных участков на территории города в соответствии с Земельным кодексом РФ.*
6. *Какие ограничения оборотоспособности земельного участка Вы знаете?*
7. *Какими нормативно-правовыми актами регулируется возможность залога (ипотеки) земельных участков в городе?*
8. *Каковы особенности продажи заложенных земельных участков, на которые обращено взыскание?*

## Тема 5. ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК ГОРОДА

### 5.1. Основные функции и свойства земельного рынка, сегментация городского земельного рынка

*Рынок недвижимости* называется система экономических отношений между юридическими и физическими хозяйствующими субъектами, регионами и другими территориальными образованиями, основанная на обмене имуществом, товарами, ценными бумагами и т.д. Иными словами, рынок недвижимости – это совокупность сделок с недвижимостью, потоков информации по таким сделкам, необходимой инфраструктуры (банки, ипотека, риэлтерские организации и пр.), а также операции по управлению и финансированию сделок с различными объектами недвижимости, включая природные ресурсы, в том числе и землю. Земельные рынки – неотъемлемая часть любой рыночной экономики, в том числе российской. Основными (базовыми) объектами земельного рынка являются земельные участки и их части, а также права на них, а субъектами – юридические и физические лица, РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. На рынке земли действуют четыре группы лиц: продавцы, покупатели, профессиональные участники и различные государственные и муниципальные органы.

Гражданам и юридическим лицам - собственникам земельных участков предоставлено право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями. Совершение сделок регулируется гражданским законодательством, но с учетом земельного, лесного, природо-охранительного, иного специального законодательства.

Суммарные доходы городского бюджета (или собственников земельных участков) будут максимальны, если на земельных участках ведутся самые прибыльные для данного места виды хозяйственной деятельности и все отрасли городской экономики размещены оптимально [12]. Это происходит при соблюдении следующих правил рыночной экономики:

- 1) каждый вид экономической деятельности извлекает прибыль из каждого участка городской территории;
- 2) в условиях конкурентной борьбы за участки земли каждый участок используется с максимальной отдачей, т. е. его обладатель

извлекает из него наибольшую прибыль и платит максимальную ренту;

3) чем большую прибыль можно извлечь из земельного участка, тем большую плату за землю согласны выплачивать предприниматели.

Городские земельные участки не являются одним видом товара, а представляют собой множество уникальных товаров, каждый из которых имеет свои уникальные качества и свою уникальную цену. Возможности застройки и использования городских земельных участков регулируются и контролируются органами власти. Для чего это делается? Каждый участок представляет собой лишь часть сложного организма, называемого городом. В некоторых случаях наиболее прибыльное использование участка отрицательно влияет на привлекательность и стоимость других участков. Меры земельного и градостроительного регулирования использования городских земельных участков подразделяются следующие основные группы:

1. Публичные сервитуты. Например, обеспечение прохода или проезда по участку, прокладки через его территорию линий электропередач, инженерных коммуникаций и т. д.

2. Градостроительные регламенты. Система ограничений, таких как запрет на строительство промышленных предприятий в жилых кварталах или ограничение уровня шума, загрязнения окружающей среды, плотности застройки, этажности.

3. Градостроительные планы. Разрабатываются генеральные планы развития городов; кроме того, разрабатываются текущие планы реконструкции или застройки городских территорий, на основании которых земля может быть выкуплена у владельца и использована для реализации проектов застройки.

4. Разрешения и обязательства. Для выполнения строительных работ на участке проект должен быть согласован с городской администрацией; кроме того, в некоторых случаях покупатель земельного участка принимает на себя и другие обязательства, например, закончить строительство к определенному сроку.

Все эти ограничения существенно влияют на рынок земельных участков города. Таким образом, городские земельные участки являются уникальными товарами, пользование, владение и распоряжение которыми контролируются и регулируются государством. В настоящее время право собственности на землю можно получить различными способами:

- решением органов местной власти о выделении земельных участков;



- совершив гражданско-правовые сделки на рынке земли.

В административном порядке осуществляется предоставление земельных участков за плату и бесплатно и перерегистрация ранее полученных земель, т.е. приватизация земельных участков. Это приобретение в собственность, пожизненное наследуемое владение, пользование или аренду. Показатели государственной отчётности свидетельствуют о том, что большая часть сделок с земельными участками относится к государственным и муниципальным землям. Из всех видов сделок предоставление земельных участков в аренду - основная форма земельных отношений во всех субъектах РФ<sup>3</sup>.

Рынок земли как средство перераспределения земель между собственниками включает следующие основные элементы: спрос, предложение, цена, менеджмент, маркетинг, инфраструктура и деловые процедуры.

*Спрос* – это количество земельных участков определённого качества и местоположения, которые покупатели желают и способны приобрести по данной цене в данный период времени.

*Предложение* - количество земельных участков определённого качества и видов использования, которое собственники желают и способны продать по данной цене в определенный период времени.

*Цена земли* - капитализированная земельная рента, будучи превращена в капитал, приносит доход в виде процента. Право распоряжения земельным участком, как объектом недвижимости, включая его продажу, предопределяет необходимость установления его стоимости, которая, в конечном итоге, определяет его цену. Оценка стоимости земельных участков регулируется Законом РФ «Об оценочной деятельности».

Собственник объекта недвижимости, осуществляя его продажу на открытом рынке, может действовать как самостоятельно, так и с помощью посредников (представителей). В рамках маркетинговых посреднических сделок представители могут действовать как от имени продавца (Договор поручения, Договор агентирования), так и от своего имени (Договор комиссии). Посреднические сделки предусмотрены главами 49, 51, 52 Гражданского кодекса РФ. Одним из важнейших инструментов маркетинга рынка городских земель является его *сегментирование*. Успех в конкурентной борьбе участников рынка зависит от того, насколько правильно выбран сегмент рынка. Существует

---

<sup>3</sup> Варламов, А.А. Оценка земли и иной недвижимости: Земельный кадастр. В 6 т. Т.5. / А.А. Варламов, А. В. Севостьянов. – М.: КолосС, 2006 – 265 с.

целый ряд критериев и признаков, по которым можно проводить сегментирование рынка земли. Критерий сегментирования — это фактор, по которому оценивается обоснованность выбора того или иного сегмента рынка. Признак сегментирования — это фактор, по которому осуществляется выделение сегментов рынка. На практике используется множественная сегментация, т.е. сегментирование по нескольким признакам одновременно. Объектами сегментирования являются покупатели и другие участники рынка, а также сам товар – земельные участки.

Рынок недвижимости подразделяется на следующие сегменты (таблица 1):

- *по типу недвижимости*: земельные участки, объекты капитального строительства различного функционального назначения;
- *по регионам* с разной степенью занятости населения;
- *по инструментам инвестирования в недвижимость*: рынок прав преимущественной аренды, рынок ипотеки, рынок собственного капитала и т.д.:
- *по степени готовности к использованию*: застроенные земельные участки (улучшенные), свободные земельные участки, готовые объекты требующие реконструкции или капитального ремонта и т.д.

Предоставление информационно-консалтинговых услуг на рынке земли связано с тем, что оптимальное решение задач механизма земельного рынка, таких как реализация права собственности на объекты недвижимости, подготовка, заключение и сопровождение сделок с объектами недвижимости, поиск источников финансирования и объектов инвестиций, - зачастую невозможно без профессиональных знаний. В связи с этим предоставление информационно-консалтинговых услуг участникам рынка недвижимости со стороны специализированных коммерческих организаций является обязательным элементом инфраструктуры рынка. Такого рода сделки относятся к сделкам возмездного оказания услуг, предусмотренных главами 39 ГК РФ.

Рынок земли выполняет различные функции, основными из них являются:

- регулирование распределения городской земли между сферами деятельности;
- стимулирование и повышение эффективности бизнеса, обеспечение свободы выбора предпринимательской деятельности;
- ценообразование, установление равновесных цен на земельные участки;

- санация предпринимателей, разорение неэффективных организаций-землепользователей.

Таблица 1

**Классификация рынков городской земли**  
(по А.В. Рудневу)<sup>4</sup>

| <b>Признак классификации</b>      | <b>Виды рынков городской земли</b>  |
|-----------------------------------|---|
| Категория земель                  | Жилищного строительства<br>Гаражного строительства<br>Промышленного строительства, транспорта и связи<br>Офисных и нежилых помещений<br>Дачных участков |
| Размер участков                   | Крупных массивов земли<br>Средних земельных участков<br>Мелких земельных участков   |
| Территориальный охват             | Районный<br>Общегородской<br>Региональный   |
| Степень ограничения конкуренции   | Олигополистический<br>Монополистический   |
| Вид сделок                        | Первичный купли-продажи участков<br>Вторичный купли-продажи участков<br>Прав аренды земли<br>Земельных долей  |
| Местоположение<br>Делового центра | Расстояние от центра до 1 км, 2 км. и т.д.<br>Территории окраин города<br>В пределах городской черты  |
| Форма собственности               | Частных земель<br>Муниципальных земель<br>Государственных земель  |
| Тип рынка                         | Организованный — биржевой, в процессе приватизации<br>Неорганизованный — индивидуальный   |

В рыночной экономике невозможно разделить земельные участки и права на них. При совершении любой сделки с земельным участком происходит переход права от одного субъекта к другому; права на земельный участок не имеют смысла без самого участка, но и земельный участок без оформленного на него права не может быть объектом рыночной сделки. Одним из элементов рыночных отношений в городском землепользовании является передача земельных участков в

<sup>4</sup> Руднев, А. В. Управление муниципальными землями. — М.: ГУУ, 1998.

уставный (паевой) капитал. В настоящее время собственник или арендатор земельного участка с правом долгосрочной аренды (с согласия собственника) вправе передать земельный участок или право аренды в качестве вклада в уставный (паевой) капитал хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов. Определение величины вклада проводится по соглашению сторон на основе заключения оценочной комиссии. Право собственности или субаренды на земельный участок при этом переходит юридическому лицу после государственной регистрации прав на земельный участок. Такая регистрация проводится на основании учредительного договора о внесении земельного участка или права аренды в уставный (паевой) капитал. Юридическое лицо как субарендатор не несет обязанностей по арендной плате, арендные платежи за земельный участок выплачивает арендатор.

Основные особенности купли-продажи земельных участков:

1) земельные участки, переданные в собственность для ведения индивидуального жилищного и гаражного строительства, могут продаваться и приобретаться без изменения целевого назначения совместно с созданной на них другой недвижимостью;

2) доходы от продажи незастроенных и неосвоенных земельных участков, находящихся в частной собственности менее пяти лет, подлежат прогрессивному налогообложению;

3) продажа в собственность зданий, строений, сооружений, а также предприятий, принадлежащих муниципальным образованиям, влечет за собой передачу земельных участков, на которых они расположены, в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду, если законом не разрешена продажа (приватизация) земельных участков;

4) договор продажи недвижимости не считается заключенным, если в нем не определены права покупателя недвижимости на земельный участок, на котором расположена недвижимость.

Лицо, которое использует земельный участок, находящийся в муниципальной собственности на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды, вправе с согласия уполномоченного органа обменять земельный участок на иной земельный участок, используемый другим лицом на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды, а также приобрести право собственности на другой земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, с которыми совершен обмен.

Собственник земельного участка вправе передать земельный участок или его часть гражданину, юридическому лицу, а также государству или муниципальному образованию по договору дарения. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе отказаться от земельных участков, переходящих к ним в порядке дарения, за исключением случаев дарения земельных участков, несущих опасность для жизни и здоровья граждан, животного и растительного мира или обремененных долгами, превышающими стоимость земельных участков.

С развитием рыночных отношений все большее значение в предпринимательской деятельности приобретает аренда — форма договорного, срочного и возмездного владения и пользования землей. Аренда земли — это основанное на договоре временное пользование землей в хозяйственных целях. В многоукладной экономике аренда является наиболее распространенной и перспективной формой землепользования. Арендаторами земельных участков становятся, как правило, наиболее предприимчивые и компетентные люди.

Местные органы власти городов России используют аренду как основную форму предоставления земель в черте поселений. Вместе с тем земельные участки, принадлежащие на праве собственности муниципальным образованиям, занятые государственным, муниципальным или частным жилым фондом, не могут быть переданы в аренду иным гражданам и юридическим лицам, за исключением лиц, проживающих в домах этого жилого фонда и их объединений. Предоставление земельных участков из муниципальных земель в аренду для коммерческого использования может быть обременено обязанностью безвозмездной передачи здания, строения, сооружения в муниципальную собственность по окончании обусловленного договором срока коммерческого использования. Договор аренды зданий, строений, сооружений, а также предприятий не считается заключенным, если в нем не оговорены права арендатора на земельный участок.

Сделки с земельными участками считаются заключенными с момента государственной регистрации. Сделки являются ничтожными или могут быть признаны недействительными по основаниям, указанным гражданским законодательством, в частности, если они совершены с нарушением требований земельного законодательства или под влиянием заблуждения, обмана, угрозы, насилия, злонамеренного соглашения о занижении цены сделки.

## 5.2. Факторы, влияющие на использование территорий

Рынок земли в отличие от большинства рынков менее организован и отличается от конкурентного рынка. При оценке стоимости земельных участков необходимо учитывать следующие особенности земельного рынка [22]:

- объекты на рынке земли сложно стандартизировать, сортировать и покупать по образцам, поскольку каждый земельный участок имеет конкретное местоположение и физические характеристики, кроме того, ценность участка в значительной мере зависит от внешнего окружения;

- предложение на рынке земли неэластично и в границах административной единицы выступает как фиксированная величина, ограниченная самой природой. В этом проявляется одна из особенностей земли как свободно не воспроизводимого товара;

- спрос менее эластичен, чем на других рынках, и во многом зависит от местоположения участка;

- информация на рынке земельных участков не столь открыта, как на рынках ценных бумаг или потребительских товаров, поскольку сделки с недвижимостью часто имеют конфиденциальный характер, что увеличивает риски инвесторов;

- на рынке земли в качестве товара выступают права на объекты. Сделки с земельными участками затрагивают много юридических формальностей и требуют документального оформления и государственной регистрации. Поэтому операции на рынке земли связаны со значительными издержками на проверку прав собственности и регистрацию;

- сделки с земельными участками требуют сравнительно крупных инвестиций, поэтому развитие рынка земельных участков сильно зависит от возможностей заемного финансирования, в частности от стоимости привлечения кредитов на освоение земли;

- рынок земли отличается высокой степенью государственного регулирования законодательными нормами и зонированием территорий. Эффективное местное управление повышает инвестиционную привлекательность территорий и активно используется в некоторых городах для внесения земельных участков в качестве инвестиционной составляющей во многие проекты;

- для российского рынка земли характерна относительно низкая ликвидность объектов купли-продажи по сравнению с развитыми странами. Это объясняется процессом становления земельного законодательства и прежде всего разделением государственной собственностью

сти на землю, созданием Государственного кадастра недвижимости, неразвитостью многих сегментов рынка (например, сельскохозяйственных угодий), что сдерживает развитие рынка и не позволяет реализовать основной рыночный принцип - эффективное управление собственностью.

Характер использования земель в городах в условиях рыночной экономики (в данном случае при свободной продаже и конкуренции за земельные участки) определяется соотношением цены земельного участка, его транспортной доступности и особенностями окружения.

Главнейшим фактором, определяющим цену на землю при всех типах землепользования, является рента положения, которая отражает снижение транспортных расходов из-за выгоды размещения участка. Значение других факторов для каждого из пользователей городской территорией различно. Например, расчлененность рельефа хороша для ландшафтной архитектуры и неудобна для промышленного строительства.

Важнейшими факторами для размещения жилых районов считается близость к месту работы, торговым точкам и удаленность от загрязняющих атмосферу производств.

Для промышленных предприятий важна близость к смежникам и удобные транспортные связи с ними, для розничной торговли — близость потенциальных покупателей.

Цена на земельные участки варьируется в пределах города исходя из территориальной структуры города, которая представляет собой взаимное размещение его функциональных зон. Территориальная структура города в значительной мере определяется транспортной доступностью различных земельных участков. Фактически цены на земельные участки отражают, в том числе, их транспортную доступность. В центре каждого города, как правило, расположен центральный деловой район, доступный для всех окраин. За земельные участки в этом районе разгорается наибольшая конкурентная борьба, цены здесь максимальны и снижаются по мере приближения к окраинам. Цены на участки вдоль главных радиальных магистралей, как правило, выше, чем при удалении от них. На пересечении транспортных артерий цены на земельные участки выше среднего их уровня на том же расстоянии от центра города.

В настоящее время, по мере роста занятости населения города в сфере управления, обработки и распространения информации, в принятии решений о размещении предприятий большее значение приобретает фактор качества окружающей среды, чем фактор доступности.

Цены на землю определяют размещение функциональных зон на территории города. Существующие варианты их размещения отражают следующие модели размещения функциональных зон города: концентрическая, секторальная и группа многоядерных моделей.

*Концентрическая* модель типична для старых, имеющих длительную историю городов с радиально кольцевой структурой. Она отражает равномерное снижение цен на земельные участки в пределах городской агломерации.

*Секторальная* модель основана на том, что различные типы использования земли в городах «привязаны» к определенным радиальным автомобильным дорогам, отходящим от центрального делового района. Эти дороги и делят территорию города на секторы. Различия в доступности секторов приводят к разной стоимости земельных участков в их пределах и, следовательно, к размещению определенных видов хозяйственной деятельности по секторам.

*Многоядерные* модели характерны для крупных, динамично развивающихся городов, в которых вокруг нескольких деловых центров возникают жилые районы. Число и расположение деловых центров зависит от численности населения города и особенностей экономического развития города. Как правило, в реальном городе можно найти признаки всех трех основных моделей размещения функциональных зон.

В зависимости от вида разрешенного использования земельные участки могут быть предназначены:

- для индивидуального жилищного строительства;
- коттеджного строительства;
- ведения личного подсобного или крестьянско-фермерского хозяйства;
- ведения садово-огороднического хозяйства;
- размещения промышленных, коммунальных, складских и иных объектов;
- размещения объектов коммерческого назначения;
- прочего использования.

Сегментирование земельных участков, исходя из вида разрешенного использования, обусловлено инвестиционной привлекательностью земли и возможностью дальнейшего развития территорий потенциальными инвесторами и девелоперами. Именно этот критерий важен при анализе аналогов и выработке решения о наиболее эффективном использовании конкретного земельного участка.



Большое влияние на стоимость земельных участков оказывает степень развитости инфраструктуры. Так, участки на хорошо освоенных землях ценятся значительно дороже, нежели на неосвоенных. В зависимости от степени развитости инфраструктуры (наличия коммуникаций) на использование земельных участков в городе влияют электроснабжение; водоснабжение; газоснабжение; теплоснабжение; канализация; прочие коммуникации.

### **5.3. Роль ценового, правового и функционального зонирования в использовании земель**

Процедура купли-продажи городской муниципальной земли имеет существенные особенности. Среди различных вариантов коммерческого использования земель, позволяющих извлекать прибыль, наиболее распространенным является продажа земельного участка новому собственнику по рыночной стоимости с учетом наилучшего и наиболее эффективного ее использования. Прежде всего, необходимо отметить, что законодательство РФ запрещает передавать в частную собственность земельные участки:

- объектов историко-культурного наследия;
- государственных и муниципальных природных заповедников, парков;
- лечебно-оздоровительных местностей в пределах их границ;
- мелиоративных систем, водных объектов общего пользования либо водных объектов, входящих в состав водного фонда РФ;
- общего пользования в поселениях (площади, улицы, дороги, набережные, парки, скверы, сады, бульвары, пляжи и другие территории);
- государственных научных и образовательных учреждений;
- прибрежной полосы внутренних водных путей, полосы отвода автомобильных и железных дорог, транспорта общего пользования, линий электропередач, портов и вокзалов, аэродромов и аэропортов;
- спорных территорий до разрешения споров;
- закрытых административно-территориальных образований, воинских и гражданских захоронений.

Не подлежат передаче в частную собственность также иные земельные участки в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Стоимость земельного участка в городе и размер платы от его использования зависит прежде всего от местоположения участка. Именно местоположение определяет наиболее доходный способ его застройки и использования. В понятие «местоположение» входит:

- принадлежность участка к тому или иному кварталу или зоне города (например, элитные или трущобные кварталы, промышленные или рекреационные зоны и т. д.);
- особенности расположения внутри данного квартала или зоны;
- общая доступность данного участка в общегородской транспортно-портной системе при совершении поездок с различными целями с учетом неравномерности распределения в городе рабочих мест, жилья, зон отдыха, обслуживания и т. д.

Все эти обстоятельства формируют специфику спроса, который определяет назначение участка, плотность и качество его застройки, цены за аренду построенных помещений. От местоположения зависят не только спрос и арендная плата за помещения, но и затраты на строительство и подготовку участка к застройке.

Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан и юридических лиц производится в пределах норм, установленных субъектами Российской Федерации.

Нормирование земель — установление пределов (норм) владения и пользования земельными участками на любом праве. При разработке и утверждении законодательными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предельных (максимальных и минимальных) размеров и количества земельных участков, находящихся в собственности, владении и пользовании гражданина (семьи) и юридического лица, учитываются природно-экономические, экологические и социальные условия на основе рекомендаций научно-исследовательских учреждений о районировании земель и нормировании земель. Земельный участок, общая площадь которого превышает норму площади для бесплатной передачи земельного участка в собственность, выкупается по договорной цене, которая не может быть ниже нормативной, либо остается в постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении или аренде.

Земельные участки, находящиеся у граждан и юридических лиц на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды (до истечения ее срока), не могут быть приватизированы другим лицом или проданы другому лицу. Земельный участок может быть приватизирован собственником (собственниками в долях) здания, строения или сооружения, находящихся

на этом земельном участке. Право на приватизацию земельного участка имеет лицо, которое получило его в установленном порядке для индивидуального жилищного строительства, построило дом, принятый в эксплуатацию, и за которым зарегистрировано право собственности на него, или лицо, за которым право собственности признано по решению суда. Если в здании, строении, сооружении сохраняется доля государственной или муниципальной собственности, в том числе во встроенно-пристроенных зданиях, строениях, сооружениях, то земельный участок не подлежит приватизации. Не подлежат приватизации или продаже земельные участки, в отношении которых не имеется надлежаще оформленных документов о территориальных границах, сервитутах и обременениях.

Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения. Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Земельный участок с обозначенными территориальными границами, занятый несколькими объектами недвижимости, принадлежащими разным лицам, может быть продан или передан в собственность на праве общей собственности с условием включения в договор обязательств всех заявителей о подчинении режиму общей собственности на земельный участок, если они пришли к соглашению об их долях в праве на земельный участок и оформили соглашение договором. Территориальные границы приватизируемого земельного участка должны корректироваться таким образом, чтобы максимально исключить необходимость установления сервитутов.

Продажа и передача в собственность земли с находящимся на нем лесом не означают возникновения права собственности на лес. Его использование, вырубка осуществляются в соответствии с лесным законодательством.

Не допускается продажа земельных участков, занятых муниципальным и государственным жилым фондом, подземными линейными сооружениями и сетями.

Земельные участки граждан, занятые на законных основаниях индивидуальными жилыми домами, садами, дачами и личным подсобным хозяйством, на землях обороны и безопасности, особо охраняемых природных территорий, водоохранных зон, санитарных зон про-

мышленных объектов подлежат выделению из указанных земель и могут быть переданы в собственность граждан, если не запланирован их перенос в другое место.

Запрещается приватизация земельных участков производственных объектов, которые планируется вынести за черту города или перенести в другое место по экологическим и социальным основаниям.

Передача застроенных земельных участков в собственность осуществляется с учетом планируемого целевого назначения согласно градостроительной документации. Если текущее использование земельного участка не соответствует планируемому, приватизация не проводится. При приватизации предприятий и других объектов, расположенных в черте городских поселений, земельные участки собственнику недвижимости предоставляются в долгосрочную аренду или выкупаются им в собственность.

В случае приватизации земельного участка, имеющегося у гражданина или юридического лица либо вновь приобретаемого из государственных и муниципальных земель, в том числе по результатам конкурса или аукциона на право застройки, продавцом такого земельного участка является орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, которые выступают при заключении договора в качестве юридического лица. Подготовка документов о передаче или продаже прав собственности на земельный участок возлагается на соответствующие органы по управлению земельными ресурсами города совместно с органами архитектуры и градостроительства.

Федеральный закон от 18.12.2006г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статье 19 определил принципиально новый для первичного земельного рынка вид сделок, который ранее не мог существовать ввиду прямо запрета на их совершение. Это ипотека земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Теперь в силу новой статьи 62.1 Закона об ипотеке предметом залога по договору об ипотеке могут быть земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, если такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство дан-

ных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры.

*Контрольные вопросы:*

1. *Приведите основные определения земельного рынка.*
2. *Перечислите состав участников земельного рынка в городе.*
3. *Охарактеризуйте спрос и предложение земельных участков на городском земельном рынке.*
4. *Какие факторы наиболее влияют на рыночную стоимость земельных участков в городе?*
5. *Перечислите основные сделки на земельном рынке города, участником которых выступает муниципалитет?*
6. *Дайте классификацию сегментов земельного рынка.*
7. *Какие меры предпринимает государство в сфере управления и развития рынка земли и недвижимости?*
8. *С какой целью застройка и использование городских земельных участков регулируются и контролируются органами власти?*
9. *Какие функции выполняет рынок земельных участков?*
10. *Какие городские земли, исходя из видов их использования, могут быть приватизированы?*
11. *Перечислите особенности рынка муниципальных земель.*

## **Тема 6. АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ В УПРАВЛЕНИИ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ**

Под системой управления территорией понимают комплекс организационно-экономических и технических решений, обеспечивающих достижение определенных целей. В научно-технической литературе в качестве главной цели выделяют обеспечение жизни следующих поколений, для этого необходимо решать не только экономико-технические, инженерные, но и научные, фундаментальные и прикладные, экологические, социальные и другие проблемы.

В настоящее время компьютерная информация преобладает над информацией на бумажных носителях. В действительности это намного облегчает работу с документооборотом. Возрастание объемов информации в информационной системе организаций, потребность в ускорении и более сложных способах ее обработки вызывают необходимость автоматизации работы информационной системы, т. е. автоматизации обработки информации.

Под информационным обеспечением управления территориями понимают систему сбора, обработки и представления информации, необходимой для принятия управленческих решений по использованию земельных ресурсов на всех административно-территориальных уровнях [9]. В состав информационного обеспечения входят: нормативные и справочные данные, составляющие информационный базис системы; текущие сведения, поступающие извне системы, требующие ответной реакции системы или влияющие на алгоритм выработки решений; накапливаемые оперативные учетные и архивные сведения, необходимые для планирования и развития системы.

Необходимость информационного обеспечения в области управления территориями обуславливается следующими причинами:

- наличием растущих объемов информации, которую надо обработать в кратчайшие сроки;
- необходимостью тщательной проверки поступающей информации (как для принятия самого решения, так и для рассматриваемых альтернатив);
- разнородностью, иногда и противоречивостью поступающей информации.

Основу процессов, протекающих в системе управления городскими земельными ресурсами, составляет непрерывный информационный обмен. Основными средствами обеспечения этого обмена являются государственные кадастр недвижимости и мониторинг земель.

По назначению в процессе управления информация подразделяется на следующие виды:

1) осведомляющая (используется для обоснования принятия решений);

2) управляющая (формируется в процессе управления и доводится до субъекта для исполнения и использования (например: плановая, контрольная, учетная).

Источниками информации могут быть картографический материал, реестры, отчеты, книги и ведомости, каталоги, энциклопедии, рефераты, данные экспертов, и т.д.

К основным методам сбора информации для целей управления земельными ресурсами города относятся:

- съемки и обследования;
- запрос данных из какой-либо информационной базы;
- расчет и моделирование данных;
- анкетный опрос;
- исследования проведения потребителей по отношению к объекту управления;

- испытание системы - «пилот-проекты».

Информационное обеспечение системы управления земельными ресурсами должно способствовать:

- повышению оперативности и качества работы с информацией;
- созданию условий для перехода от традиционной бумажной к безбумажной технологии;
- созданию необходимых условий для повышения автоматизации в работе с информацией и снижения трудозатрат на рутинные операции;
- повышению достоверности создаваемой информации;
- исключению дублирования работы по получению информации;
- обеспечению централизованного хранения информации, подготовленной в электронной форме, включая графическую, а также всех сопутствующих материалов с возможностью организации логического увязывания информации, относящейся к одному направлению поиска (подборки) по тематическому набору реквизитов;
- обеспечению единого порядка индивидуальной и совместной работы с информацией;
- объединению потоков электронных документов между структурами;

- использованию общей для всех органов управления территориями системы индексации (нумерации) документов, общих справочников-классификаторов и т. п.;

- обеспечению унификации информационной документации и сокращению числа форм и видов единообразных документов.

Целью создания и развития автоматизированных информационных систем управления городскими территориями является повышение эффективности принимаемых решений в области земли и недвижимости, а также качества выполнения технологических процессов и стимулирование инвестиционной деятельности на рынке недвижимости города.

Приведём общепринятые определения автоматизированной информационной системы (АИС).

1. Автоматизированная информационная система — совокупность информации, экономико-математических методов и моделей, технических, программных, технологических средств и специалистов, предназначенная для обработки информации и принятия управленческих решений.

2. Автоматизированная информационная система — взаимосвязанная совокупность данных, оборудования, программных средств, персонала, стандартов, процедур, предназначенных для сбора, обработки, распределения, хранения, выдачи (предоставления) информации в соответствии с требованиями, вытекающими из целей организации.

В целом автоматизированные информационные системы можно рассматривать как человеко-машинную систему с автоматизированной технологией получения результатной информации, необходимой для информационного обеспечения персонала и оптимизации процесса управления в предметной деятельности. В частности, в настоящее время Росреестром проводится активное формирование информационных ресурсов федерального кадастрового информационно-аналитического центра, организация доступа к этим ресурсам пользователей - государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан в соответствии с их правами и полномочиями.

Для поддержания базы данных в актуальном состоянии определяют периодичность обновления информации, которая, в свою очередь, зависит от скорости ее «старения». Информацию, содержащуюся в базе данных, с точки зрения периодичности ее обновления делят на три вида:



1. Информация, требующая высокой частоты обновления (например, информацию о сделках с земельными участками и иными объектами недвижимости собирают постоянно и обновляют в базе данных ежеквартально).

2. Информация, требующая периодического обновления (например, информацию о развитии инженерной и транспортной инфраструктуры, уровне социального и культурно-бытового обслуживания населения, состоянии окружающей среды и иную не часто изменяющуюся информацию обновляют раз в год).

3. Информация, требующая обновления по мере ее поступления (например, информацию о балле бонитета почв, технологических свойствах почв, оценочной продуктивности лесных насаждений, кадастровом делении и иную информацию, для получения которой нужны дополнительные исследования или проведение дополнительных дорогостоящих работ, обновляют по мере ее появления).

Для любой страны с развитой рыночной экономикой очень важно ведение учета объектов недвижимости. Учет недвижимости в разных странах ведется по различным принципам, различным подходам к структурам учетных реестров и процессу формирования недвижимости как объекта учета.

В Российской Федерации государственный учет недвижимости осуществляется в рамках ведения государственного кадастра недвижимости (далее - ГКН). Отношения, возникающие в связи с ведением ГКН, осуществлением государственного учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности регулирует федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О Государственном кадастре недвижимости» (далее - Закон о кадастре). Законом о кадастре установлено, что государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом.

Государственный кадастровый учет тесно взаимосвязан с градостроительной деятельностью, осуществляется с помощью Информационной системы объектов градостроительной деятельности (далее - ИСОГД). Общие положения, определения, порядок ведения устанавливает Градостроительный кодекс РФ - законодательный акт РФ, который регулирует отношения в области градостроительной деятельности. Градостроительный Кадастр - это государственная информационная система сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. ИСОГД, в соответствии с Градостроительным кодексом (в редакции от 29.12.2004) № 190-ФЗ, главой 7- это систематизированный свод документированных сведений: о развитии терри-

торий, об их застройке, о земельных участках, об ОКС, иных необходимых для осуществления сведений.

Базовые требования к ИСОГД определены постановлением правительства РФ от 9 июня 2006г. №363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» и приказа министра РФ от 30 августа 2007г. №85 «Об утверждении документов проведения ИСОГД». Целью ИСОГД является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности и проведения землеустройства.

Из определений ИСОГД и ГКН следуют общие предметы ведения, это формирование и учет объектов недвижимости, территориальных зон и зон с особыми условиями их использования. Безусловно, что и информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и государственный кадастр недвижимости должны содержать информацию о названных объектах, и работать взаимосвязано и структурировано.

При осуществлении деятельности ГКН и ИСОГД могут взаимно дополнять друг друга. В частности ИСОГД может пользоваться сведениями ГКН, также как и ГКН может рассматривать необходимую информацию, содержащуюся в ИСОГД. ИСОГД для ГКН может предоставить следующую информацию- информацию в виде извлечения сведений из состава градостроительной документации о границах зон градостроительных ограничений (территориальные зоны из правил землепользования и застройки; зоны с особыми условиями использования территорий и зоны действия публичных сервитутов из документации по планировке; проектные границы земельных участков, планируемых для освоения, в том числе зарезервированных либо подлежащих изъятию в форме градостроительных планов) для учета при постановке на государственный кадастровый учет земельных участков. ГКН для ИСОГД предоставляет информацию для ИСОГД о границах земельных участков и ограничениях на их использование, поставленных на государственный кадастровый учет для формирования дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках.

При взаимодействии ГКН с такими системами, как ЕГРП и ИСОГД, могут создать целостный единый информационный ресурс.

Единое информационное пространство обеспечивается путем:

- выработки единого методологического подхода к организации кадастрового деления, присвоения кадастровых номеров для объектов недвижимости;

- пространственной привязки любой ведомственной информации на основе цифровой топографической основы кадастра недвижимости (ЦТО КН);

- формирования единой системы структур, форматов и семантического содержания словарей, классификаторов, справочников для всех структур в области управления земельными ресурсами;

- согласованности технологий информационного взаимодействия, включая актуализацию и обмен базами данных, словарями, классификаторами;

- согласованности программно-технических средств телекоммуникационного взаимодействия всех держателей информации в интегрированной информационной среде;

- согласованности программных средств конвертирования;

- формирования справочников и словарей баз данных.

К создаваемым информационной базе и банку земельно-кадастровых данных должны предъявляться следующие требования [15]:

1. Состав и структура информационной базы должны обеспечивать кадастровыми данными различные учреждения по управлению и использованию земельного фонда, планированию развития хозяйственного механизма региона.

2. Информационная база должна учитывать требования всех потребителей, но с позиций отдельного потребителя ее построение может быть не оптимальным.

3. Информационная база области должна содержать минимум первичных и производных земельно-кадастровых данных, необходимых и достаточных для решения производственно-экономических задач на уровне районов.

4. Развитие информационной базы должно соответствовать изменяющимся потребностям управления земельными ресурсами.

Банки и базы земельно-кадастровых данных как информационные системы должны:

- иметь иерархическую структуру, обеспечивающую возможность ведения земельного кадастра на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- удовлетворять информационным потребностям различных пользователей, работающих с базой данных;

- быть открыты для ввода, хранения, обработки и выдачи информации в цифровой, текстовой и графической формах (аэрокосмической информации, материалов дистанционного зондирования; картографической информации и прочих данных);

- обеспечивать корректность, достоверность, целостность и непротиворечивость хранимой и выдаваемой информации;

- обеспечивать долговременное хранение информации и оперативное манипулирование с ней, иметь санкционированный доступ к данным;

- обеспечивать выдачу информации в форме, необходимой потребителям.

К качеству земельно-кадастровой информации предъявляются следующие основные требования:

- 1) своевременность;
- 2) достоверность (с определенной вероятностью);
- 3) достаточность;
- 4) надежность;
- 5) комплексность;
- 6) адресность;
- 7) правовая корректность;
- 8) возможность многократного использования;
- 9) возможность кодирования;
- 10) актуальность.

Одной из составляющей информационной системы управления городской территорией является Генеральный план территории. Генеральный план (генплан) – основной проектный документ для инженерного управления территорией города. Он является опорным документом при подготовке данных для выноса на местность осей зданий и транспортных коммуникаций, красных линий застройки, проектного рельефа и элементов благоустройства.

Генеральный план представляет собой выполненную на топооснове схему взаимного положения всех сооружений, содержащую комплексное решение вопросов планировки и благоустройства участка строительства, размещения зданий, транспортных коммуникаций и инженерных сетей. На генеральном плане решаются задачи организации всей территории в единый функциональный комплекс.

Состав генплана, его масштаб определяются сложностью строящегося объекта, стадией проектирования, существующей ситуацией и рельефом местности. В проекте (рабочем проекте) перед составлением генплана разрабатывают ситуационные планы размещения предприятия.

тия (здания, сооружения). Для крупных объектов ситуационный план в разделе «Генеральный план и транспорт» включает не только здания и сооружения, но и существующие и проектируемые внешние коммуникации, инженерные сети и селитебную территорию. Ситуационные планы составляют в более мелких масштабах, чем генпланы. Для объектов гражданского строительства рабочий проект содержит ситуационные планы в масштабах 1 : 1 000, 1 : 2 000 при установленных масштабах генпланов 1 : 500 или 1 : 1 000.

Цель генерального плана – обеспечение устойчивого развития городского поселения как на ближайшие годы, так и в долгосрочной перспективе. Генеральный план является стратегическим документом, который охватывает многие стороны жизнедеятельности населения, проживающего в городе. Поэтому в генеральном плане затрагиваются вопросы не только территориального и функционального зонирования, но и другие важные вопросы, определяющие качество городской среды: транспортную доступность, уровень воздействия вредных выбросов на здоровье населения, привлекательность и узнаваемость города, надежность всех инженерных инфраструктур.

Одним из основных показателей генерального плана является коэффициент застройки. Он определяется как отношение площади застройки и всего участка строительства ко всей занимаемой территории города и характеризует степень использования территории.

С учетом преимущественного функционального использования территория города подразделяется на селитебную, производственную и ландшафтно-рекреационную.

Селитебная территория предназначена для размещения жилищно-городского фонда, общественных зданий и сооружений, в том числе научно-исследовательских институтов и их комплексов, а также отдельных коммунальных и промышленных объектов, не требующих устройства санитарно-защитных зон; для устройства путей внутригородского сообщения, улиц, площадей, парков, садов, бульваров и других мест общего пользования.

Производственная территория предназначена для размещения промышленных предприятий и связанных с ними объектов, комплексов научных учреждений с их опытными производствами, коммунально-складских объектов, сооружений внешнего транспорта, путей внегородского и пригородного сообщений.

Ландшафтно-рекреационная территория включает городские леса, лесопарки, лесозащитные зоны, водоемы, земли сельскохозяйственного использования и другие угодья, которые совместно с парками, са-

дами, скверами и бульварами, размещаемыми на селитебной территории, формируют систему открытых пространств.

Въезды на территорию микрорайонов и кварталов, а также сквозные проезды в зданиях следует предусматривать на расстоянии не более 300 м один от другого, а в реконструируемых районах при периметральной застройке – не более 180 м. Примыкания проездов к проезжим частям магистральных улиц регулируемого движения допускаются на расстояниях не менее 50 м от стоп-линии перекрестков. При этом до остановки общественного транспорта должно быть не менее 20 м.

В пределах селитебной территории городских и сельских поселений допускается размещать промышленные предприятия, не выделяющие вредные вещества, с непожароопасными и невзрывоопасными производственными процессами, не создающие шума, превышающего установленные нормы, не требующие устройства железнодорожных подъездных путей. При этом расстояние от границ участка промышленного предприятия до жилых зданий, участков детских дошкольных учреждений, общеобразовательных школ, учреждений здравоохранения и отдыха должно быть не менее 50 м.

В случае невозможности устранения вредного влияния предприятия, расположенного в пределах жилой застройки, на окружающую среду следует предусматривать уменьшение мощности, перепрофилирование предприятия или отдельного производства или его перебазирование за пределы жилой застройки.

Санитарно-защитные зоны следует предусматривать, если после проведения всех технических и технологических мер по очистке и обезвреживанию вредных выбросов, снижению уровня шума не обеспечиваются предельно допустимые на селитебной территории уровни концентрации вредных веществ и предельно допустимые уровни шума.

Размеры таких зон следует устанавливать в соответствии с действующими санитарными нормами размещения промышленных предприятий.

Для объектов по изготовлению и хранению взрывчатых веществ, материалов и изделий на их основе следует предусматривать запретные (опасные) зоны и районы. Размеры этих зон и районов и возможность строительства в них определяются специальными нормативными документами, утвержденными в установленном порядке, и по согласованию с органами государственного надзора, министерствами и ведомствами, в ведении которых находятся указанные объекты. За-

стройка запретных (опасных) зон жилыми, общественными и производственными зданиями не допускается. В случае особой необходимости строительство зданий, сооружений и других объектов на территории запретного района может разрешаться в каждом конкретном случае в порядке, указанном в Положении по установлению запретных зон и районов при арсеналах, базах и складах.

В промышленные районы, отделенные от селитебной территории санитарно-защитной зоной шириной более 1 000 м, не следует включать предприятия с санитарно-защитной зоной до 100 м, особенно предприятия пищевой и легкой промышленности.

В санитарно-защитной зоне не допускается размещать жилые здания, детские дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, учреждения здравоохранения и отдыха, спортивные сооружения, сады, парки, садоводческие товарищества и огороды.

Минимальную площадь озеленения санитарно-защитных зон следует принимать в зависимости от ширины зоны:

- до 300 м ..... 60 %;
- свыше 300 до 1 000 м ..... 50 %;
- свыше 1000 до 3 000 м ..... 40 %.

Со стороны селитебной территории необходимо предусматривать полосу древесно-кустарниковых насаждений шириной не менее 50 м, а при ширине зоны до 100 м – не менее 20 м.

В городских и сельских поселениях необходимо предусматривать, как правило, непрерывную систему озелененных территорий и других открытых пространств. Удельный вес озелененных территорий различного назначения в пределах застройки городов (уровень озелененности территории застройки) должен быть не менее 40 %, а в границах территории жилого района – не менее 25 % (включая суммарную площадь озелененной территории микрорайона).

В городах с предприятиями, требующими устройства санитарно-защитных зон шириной более 1 км, уровень озелененности территории застройки следует увеличивать не менее чем на 15 %.

При зонировании территории в настоящее время выделяют зону внешнего и внутреннего транспорта. К первой относят аэропорт, иногда железнодорожный вокзал, если он находится в конечной части городской черты. Ко второй части можно отнести автовокзал, речной вокзал, железнодорожный вокзал, в том случае, если их местонахождение попадает в селитебную зону.

Улично-дорожную сеть населенных пунктов следует проектировать в виде непрерывной системы с учетом функционального назначе-

ния улиц и дорог, интенсивности транспортного, велосипедного и пешеходного движения, архитектурно-планировочной организации территории и характера застройки. В составе улично-дорожной сети следует выделять улицы и дороги магистрального и местного значения, а также главные улицы. В условиях реконструкции, а также для улиц районного значения допускается устройство магистралей или их участков, предназначенных только для пропуска средств общественного транспорта с организацией трамвайно-пешеходного, троллейбусно-пешеходного или автобусно-пешеходного движений.

Расстояние от края основной проезжей части магистральных дорог до линии регулирования жилой застройки следует принимать не менее 50 м, а при условии применения шумозащитных устройств, обеспечивающих требования СНиП II-12-77, – не менее 25 м. Расстояние от края основной проезжей части улиц, местных или боковых проездов до линии застройки следует принимать не более 25 м. В случаях превышения указанного расстояния следует предусматривать на расстоянии не ближе 5 м от линии застройки полосу шириной 6 м, пригодную для проезда пожарных машин.

В конце проезжих частей тупиковых улиц и дорог следует устраивать площадки с островками диаметром не менее 16 м для разворота автомобилей и не менее 30 м при организации конечного пункта для разворота средств общественного пассажирского транспорта. Использование поворотных площадок для стоянки автомобилей законом не допускается.

На магистральных улицах регулируемого движения допускается предусматривать велосипедные дорожки, выделенные разделительными полосами. В зонах массового отдыха населения и на других озелененных территориях следует предусматривать велосипедные дорожки, изолированные от улиц, дорог и пешеходного движения. Велосипедные дорожки могут быть одностороннего и двустороннего движения при наименьшем расстоянии безопасности от края велодорожки:

- до проезжей части, опор, деревьев.....0,75 м;
- до тротуаров.....0,5 м;
- до стоянок автомобилей и остановок общественного транспорта....1,5 м.

Радиусы закругления проезжей части улиц и дорог по кромке тротуаров и разделительных полос следует принимать не менее:

- для магистральных улиц и дорог регулируемого движения 8 м;
- местного значения.....5 м;
- на транспортных площадях....12 м.



Ширина улиц и дорог определяется расчетом в зависимости от интенсивности движения транспорта и пешеходов, состава размещаемых в пределах поперечного профиля элементов ( проезжих частей, технических полос для прокладки подземных коммуникаций, тротуаров, зеленых насаждений и др.), с учетом санитарно-гигиенических требований и требований гражданской обороны. Как правило, ширина улиц и дорог в красных линиях принимается:

- магистральных дорог – 50–75 м;
- магистральных улиц – 40–80 м;
- улиц и дорог местного значения – 15–25 м.

*Контрольные вопросы:*

1. *Дайте определение автоматизированной информационной системы.*
2. *Какие основные методы сбора информации для целей управления земельными ресурсами города Вы знаете?*
3. *Какими мероприятиями создается Единое информационное пространство?*
4. *Что собой представляет ИСОГД?*
5. *Какие сведения содержит автоматизированная система государственного кадастра недвижимости (ГКН)?*
6. *Как взаимодействуют между собой ИСОГД и ГКН?*
7. *Какова цель разработки Генерального плана города?*
8. *На какие основные функциональные зоны подразделяется территория города согласно требованиям государственных стандартов?*
9. *Какие основные требования предъявляются к качеству земельно-кадастровой информации?*
10. *Для чего предназначена производственная территория?*
11. *Что включает в себя ландшафтно-рекреационная территория города?*
12. *В каком случае объекты включают в зону внутреннего транспорта?*
13. *Какие объекты запрещены к размещению в санитарно-защитной зоне?*
14. *Где обязательно следует размещать санитарно-защитные зоны?*

## Тема 7. СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

### 7.1. Основные направления и тенденции управленческой политики на современном этапе

Управление земельными ресурсами города охватывает весь спектр общественных отношений — от социального до экономического, правового, экологического и других видов управления. Управление территориями является предметом изучения многих наук и включает в себя следующие аспекты [9]:

- *политический*, обеспечивающий выполнение социально-политических, экономических и экологических задач государства по рациональному использованию земельных ресурсов;

- *административно-управленческий*, связанный с формированием системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами, разграничением их компетенций, организацией выполнения ими взаимосогласованных функций;

- *правовой*, обеспечивающий рациональное использование и охрану земли на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах;

- *научный*, связанный с разработкой научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами города с учетом достижений научно-технического прогресса;

- *экономический*, определяющий условия эффективного использования городских земель;

- *внедренческий*, связанный с разработкой и осуществлением экономических, социальных и иных рычагов, стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране городских земель.

Основная цель управления земельными ресурсами — обеспечение потребностей общества, удовлетворяемых на основе использования территории города. Основная цель достигается путем постановки частных целей управления земельными ресурсами города, таких как рациональное, эффективное использование и охрана земель, которые обеспечивают охрану прав государства, муниципальных образований, юридических лиц и граждан на землю, создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование и развитие земельного рынка города.

В процессе управления земельными ресурсами города управленческие задачи реализуются через конкретные мероприятия или функ-

ции. Управляют земельными ресурсами по двум направлениям: прямому и опосредованному.

Система прямого управления земельными ресурсами города включает в себя: планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль. При осуществлении этих функций происходит распоряжение трудовыми, материальными и денежными ресурсами города, оперативное управление землеустроительным, градостроительным и земельно-кадастровым производством; организационное воздействие на специальные стороны деятельности предприятий и т. д.

При опосредованном управлении к числу функций относятся: изучение земельных отношений, состояния земельного законодательства и их мониторинг; разработка и принятие законодательных актов (законов, решений, постановлений) и нормативов использования земли; реализация мероприятий по изменению системы землепользования, предусмотренных в законодательных актах; совершенствование землепользования, зонирования территории, нормирования использования земли; государственный контроль за соблюдением земельного законодательства; разрешение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли.

Управленческие решения по управлению городскими земельными ресурсами - это решения, принимаемые должностными лицами муниципалитета в процессе управления земельными ресурсами города. Основные этапы принятия решения по управлению земельными ресурсами города следующие:

- постановка задачи;
- поиск информации;
- определение условий объекта управления и связанных с ним структур;
- определение круга пользователей;
- определение запросов землепользователей;
- исследование поведения потребителей предполагаемого управленческого решения и действия;
- накопление, систематизация и анализ данных об объекте управления;
- расчет возможной эффективности;
- осуществление пилот-проекта;
- расчет фактической эффективности или ее моделирование;
- выбор варианта и принятие управленческого решения.

Определяющим этапом является постановка задачи и принятие управленческого решения.

Реализуют управленческие решения с помощью директивного, правового, экономического методов [9]. *Административный* (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация. *Правовой* метод проявляется при опосредованном управлении, когда создаваемое законодательство и нормативы использования земель вынуждают субъектов земельных отношений принимать нужные государству решения. *Экономический* метод предполагает создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области землепользования.

В системе управления земельными ресурсами города важную роль играет государственный кадастр недвижимости (ГКН). Обеспечение решений общегосударственных и региональных задач системой сведений ГКН позволяет осуществлять ряд важных действий в следующих областях:

1. В области правовых отношений - обеспечение государственной регистрации прав на землю и сделок с ними, формирование уверенности собственников, владельцев, пользователей в своих правах на земельные участки и иную недвижимость.

2. В области экономики — обеспечение поступлений земельных платежей в бюджет территорий и расширение налогооблагаемой базы, проведение массовой кадастровой (экономической) оценки земель, информационная поддержка рыночного оборота земли, совершенствование механизма налогообложения земли и иной недвижимости путем установления зависимости платежей от рыночной стоимости и доходности используемых земельных участков и объектов недвижимости, уменьшение количества субъектов земельных отношений, пользующихся незаконными или необоснованными льготами; увеличение стоимости основных фондов предприятий, защита их от инфляции.

3. В области формирования рынков недвижимости, акций, облигаций и иных ценных бумаг — создание необходимых условий для функционирования рынка недвижимости; управление недвижимым имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности; совершенствование процедур закрепления прав на занимаемые строениями участки, обеспечение введения и обращения на фондовом рынке государственных и муниципальных земельных ценных бумаг (земельных векселей, облигаций, залладных обязательств и др.).

4. В области развития банковского сектора и страхования - обеспечение развития ипотечного кредитования под залог земельных участков, зданий, домов, квартир и иной недвижимости, страхование прав собственности (титулов) на недвижимость, саморегулирование механизмов взаимодействия банков, оценщиков, риэлторов, страховщиков и иных участников рынка земли и иной недвижимости, на основе предоставления юридически значимой информации из ГКН.

5. В области инвестиционной политики — создание благоприятных условий для привлечения прямых инвестиций, включая иностранный капитал, а также использование ипотечного кредитования как одного из источников финансирования инвестиционных проектов.

6. В области жилищной политики и реформирования жилищно-коммунального хозяйства — обоснование дифференциации ставок оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения, поддержка создания и функционирования товариществ собственников жилья (кондоминиумов), а также передаче прав собственности на объекты ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность.

7. В области использования земель и управления земельными ресурсами города - предоставление полной и достоверной информации для планирования и управления земельными ресурсами территорий на базе данных количественного и качественного учета земель; обеспечение межведомственного взаимодействия при формировании объектов недвижимости; проведение государственного контроля и мониторинга за состоянием и использованием земель, мониторинг за состоянием, использованием земель; обеспечение территориально-экономического планирования и функционального зонирования регионов, уточнение генеральных планов их развития, создание механизма изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд.

8. В области информационных услуг - предоставление законодательным и исполнительным структурам, судам, банкам, любым юридическим и физическим лицам достоверной земельно-кадастровой информации об объектах кадастрового учета, информационное обеспечение геодезических, проектно-изыскательных и других работ, а также информационная поддержка иных ведомственных реестров и кадастров.

9. В области обеспечения устойчивости землепользования - обеспечение устойчивости прав субъектов земельно-имущественных отношений на данный участок городской территории, устойчивости его

хозяйственного использования, территориальной (пространственной), экономической и экологической устойчивости.

10. В области социальной политики - создание новых рабочих мест, развитие социальной и культурно-бытовой инфраструктуры, развитие туризма, вывод производственных объектов из центров городов, формирование новых социальных слоев.

Органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления обязаны прогнозировать развитие территории, формировать имущественную политику использования земельных ресурсов и объектов недвижимости, с учетом следующих позиций:

1) использование земельных ресурсов и недвижимого имущества как инструмента экономического развития территории административно-территориального образования;

2) использование земельных ресурсов и недвижимого имущества по целевому назначению с извлечением максимальной социальной и/или коммерческой пользы;

3) поддержание имущественного комплекса (земельных ресурсов, объектов недвижимости) в состоянии, пригодном для их использования;

4) эффективная реализации неиспользуемых земельных участков и недвижимого имущества, не приносящего социальной и/или коммерческой пользы по тем или иным причинам;

5) приобретение (или создание) имущества, необходимого для решения социальных задач административно-территориального образования.

## **7.2. Классификация основных проблем, связанных с вопросами управления территориями города**

Перед городами в настоящее время стоит множество проблем, требующих немедленного или скорейшего решения. Наиболее актуальными из них являются *экологические, демографические* и *экономические* проблемы.

Городская среда неодинакова в больших и малых, столичных и провинциальных городах, центрах агломераций и городах-спутниках, городах-курортах и городах науки, городах Крайнего Севера и средней полосы России. Город – ареал глубоко измененной природы, особая экосистема. Степень ее изменения зависит от географического положения, конкретной географической ситуации, ответственности властей и активности жителей [22].

*Экологические проблемы городов.*

Гидрографическая сеть, формы рельефа, распределение естественной растительности создают основу для формирования в городе природного экологического каркаса и функционального зонирования. Источники, загрязняющие воздушный бассейн, делятся на две группы: стационарные (выбросы промышленных предприятий, котельных и других энергетических установок) и мобильные (транспорт).

В перспективе воздействие стационарных источников загрязнения атмосферного воздуха на воздушный бассейн в крупнейших городах необходимо существенно снизить за счет:

1) ограничение и запрещение строительства в крупнейших городах новых промышленных предприятий, загрязняющих воздушный бассейн;

2) увеличения доли экологически «чистых» производств: наука и научное обслуживание, верхние этажи промышленности (точное и сложное машиностроение, электроника, радиотехника, текстильная, швейно-трикотажная и др. отрасли), предприятия сферы обслуживания населения;

3) перепрофилирование и вынос экологически «грязных» производств за пределы крупнейших городов;

4) прогресс в области очистных сооружений; внедрения межотраслевых малоотходных технологий (отходы одних производств – сырье для других);

5) возможности льготного кредитования предприятий для их перевода на более прогрессивные технологии;

6) экологическая сертификация технологий и продукции, где учтен «экологический груз», возникающий в процессе эксплуатации данной продукции и ее конечной утилизации по окончании ее использования.

Доля автотранспорта в загрязнении атмосферы крупнейших городов составляет до 90 % от общего объема всех вредных выбросов в воздушный бассейн. Меры, снижающие загрязнение городского воздуха:

1) отдавать предпочтение электрическому общественному транспорту, обладающему высокой провозной способностью и экологически более «чистому» (метрополитен, скоростной трамвай, троллейбус);

2) выпуск новых, более экономичных по удельному расходу горючего автомобилей;

3) производство экологически более «чистого» горючего;

4) замена физически и морально устаревшего автопарка новыми машинами;

5) реконструкция транспортной сети крупнейших городов;

6) строительство объездных транзитных кольцевых и рокадных автомагистралей на большом удалении от жилых массивов, а в черте города – транзитных развязок в разных уровнях;

7) сооружение пешеходных туннелей на всех наиболее оживленных перекрестках.

В крупнейших городах наблюдаются и серьезные микроклиматические загрязнения от окружающей их территории. Тепловое загрязнение, вызываемое парниковым эффектом от повышенного содержания пыли в атмосфере, потреблением большого количества топлива, обилием заасфальтированных территорий, каменных зданий и сооружений, способствуют созданию дискомфортных условий проживания человека. Наиболее эффективные средства борьбы с этим явлением заключается в уменьшении расхода топлива, максимальном озеленении территории.

Чрезвычайно вредно для организма шумовое загрязнение, возрастающее из года в год во всех крупных городах. Мероприятия по снижению шумового загрязнения городов (планировочные мероприятия при застройке территории, создание «зеленых барьеров» между транспортными магистралями и жилыми массивами) стоят довольно дорого, осуществляются в крайне недостаточных объемах и не дают большого эффекта.

Решение проблемы загрязнения территории городов бытовыми и промышленными отходами возможно путем повышения степени использования сырья и материалов в промышленности, более полным использованием пищевых отходов населения в сельском хозяйстве, утилизацией прочих отходов и расширением сети мусороперерабатывающих предприятий.

Меры по рациональному устройству территории, принимаемые в целях улучшения экологической обстановки, могут быть следующими: *технологическими* (переход на более совершенные, «чистые» технологии, технологии замкнутого цикла), *техническими* (совершенствование систем очистки сбросов в водоемы и выбросов в атмосферу), *структурными* (закрытие и вывод за пределы города производств-загрязнителей и, наоборот, развитие производств, экологически уместных для него), *архитектурно-планировочными* (организация промышленных зон, создание санитарно-защитных разрывов).



К числу мероприятий по улучшению экологических условий жизни горожан следует отнести введение системы обязательной очистки и кондиционирования воздуха в жилых и рабочих помещениях, ликвидацию газовых кухонь, введение шумопоглощающих строительных материалов и покрытий, установку ветрозащитных сооружений в новых районах, высадку зеленых насаждений, в том числе использование вертикального озеленения, развитие внутригородских и загородных рекреационных зон.

*Демографические проблемы городов.* Перемены в демографической ситуации оказывают большое влияние на динамику численности городского населения в России. Изменяется соотношение городского и сельского населения.

Рост городского населения зависит от трех факторов [22]:

- 1) естественного прироста самого городского населения;
- 2) механического (миграционного) прироста, представляющего собой разницу между прибывшими в город и выбывшими из него;
- 3) перевода из категории сельских жителей в городские при преобразовании сельских поселений в городские или при включении в городскую черту пригородных сельских населенных пунктов.

Крупные города характеризуются низкими показателями рождаемости и естественного прироста. В них раньше, чем в городах других категорий, начался процесс депопуляции, выразившийся в превышении смертности над рождаемостью. Снижение, а в последнее время и прекращение роста городского населения усиливает тенденцию его старения.

На возрастную структуру населения городов оказывают также влияние такие факторы, как величина города, его функциональный, в частности промышленный профиль, положение в той или иной природно-климатической зоне.

*Экономические проблемы городов.* Одна из важнейших проблем экономического развития городов – трансформация функциональной структуры. Ее цель – более рациональное использование народнохозяйственного потенциала и установление большего соответствия функциональной структуры города его месту в системе расселения страны и региона. Трансформация имеет характер естественного процесса, в ходе которого город последовательно освобождается от ставших неуместными для него производств.

Трансформация может заключаться также в переходе городов от однофункциональных к многофункциональным. Такой переход, в первых, означает более полное и рациональное использование город-

ских ресурсов, во-вторых, придает городу большее социальное разнообразие. Он меняет не только свой производственный профиль, но и среду. Примером такой трансформации могут служить внедрение в горнопромышленные центры предприятий легкой промышленности и машиностроения, проектных и научно-исследовательских организаций, обычно связанных с ведущей отраслью, средних специальных и высших учебных заведений и других видов деятельности.

Еще один из аспектов экономических проблем города – использование городской территории и проблемы территориального роста городов. Рациональное использование городской территории должно основываться на ее комплексной экономической оценке, определяющей платежи за землю. Городские земли вследствие разных причин сильно дифференцированы по своей ценности, в зависимости от местоположения того или иного участка, характера его использования, оснащенности транспортными и инженерными сетями, особенностей природных условий.

Комплексная экономическая оценка территории призвана определить и сравнить ценность городских территорий на основе учета затрат, необходимых на их освоение или переосвоение, и социально-экономический эффект, получаемый в результате освоения. Оценка дается по трем категориям показателей. Первая охватывает затраты на инженерное освоение для строительства. При этом учитываются средства как ранее вложенные, так и требуемые. Во вторую категорию входят затраты, обусловленные изменениями функционального использования территории, а также вызываемые сносом зданий и сооружений, перемещением коммуникаций. Например, учитывается ущерб от занятия сельскохозяйственных земель, лесов, рекреационных угодий. Показатели третьей категории отражают различную социально-экономическую ценность территории: ее удобство для разных видов строительства, природные условия, определяющие санитарно-гигиеническую обстановку, транспортную доступность, эстетические достоинства.

Зафиксированные на плане или карте показатели экономической оценки позволяют выделить разные по уровню интегральной оценки зоны, что создает основу для решения ряда градостроительных задач.

Для решения проблем городского и регионального планирования используется пороговый анализ территориального роста городов. В процессе территориального роста город сталкивается с определенными ограничениями, связанными с разнообразием и особенностями природной среды, существующими системами землепользования, особен-

ностями инфраструктуры, инерцией в развитии существующих структурных элементов города. При росте городов возникает ряд проблем, например, преодолеть ограничения, созданные заболоченностью или пересеченностью рельефа, необходимостью перехода на противоположный берег реки и строительством для этого моста, изъятием ценных сельскохозяйственных земель и т.п. Однако эти проблемы требуют дополнительных капиталовложений. Поэтому городу приходится время от времени останавливаться в территориальном росте до тех пор, пока не окажется целесообразным идти на дополнительные затраты, требующиеся для преодоления возникших ограничений. Для оценки этих дополнительных затрат и вводится понятие пороговых издержек. Если затраты возрастают особенно сильно - возникает критический порог. Он указывает на то, что необходимо сменить тактику градостроительства. Возможно, что вместо расширения города понадобится переустройство его отдельных частей: изменение их функционального профиля, планировочной структуры, повышение плотности застройки.

Таким образом, пороговый анализ позволяет оценить все приемлемые варианты расширения или реконструкции территории города и выбрать наиболее эффективный, принимая во внимание пороговые ограничения. Пороговому анализу не подвергаются промышленные площадки, участки, обладающие исторической ценностью, и другие, не подлежащие застройке.

### **7.3. Анализ результатов управленческого решения**

Успешное развитие территории муниципального образования во многом определяется деятельностью федеральных законодательных и исполнительных органов, а также субъекта Федерации. Систему управления земельными ресурсами любого муниципального образования разрабатывают в следующей последовательности:

1. Составляют с учетом проведенного анализа состояния и перспектив развития социально-экономической и политической ситуации в стране, регионе, муниципальном образовании материальные, интеллектуальные и прочие ресурсы, которыми располагает или которые может реально привлечь муниципальное образование для своего развития.

2. Учитывают долгосрочные перспективы развития муниципального образования, сообщества муниципальных образований, а также интересы соседних территорий, органов власти субъекта Федерации и федерального центра.

3. Анализируют основные направления развития муниципального образования: экономическое, социально-культурное, градостроительное, экологическое и пр.

4. Оценивают примерную стоимость программ, ожидаемый эффект и определяют конкретных разработчиков и исполнителей.

5. Обеспечивают периодическую конкретизацию в форме годовых планов в соответствии с изменениями социально-экономической ситуации, взглядов сообщества муниципального образования на развитие территории.

Эффективность системы управления земельными ресурсами обусловлена:

- соответствием задач управления федеральному и региональному законодательствам;
- системой взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;
- укомплектованностью кадрами органов управления;
- степенью квалификации специалистов (управленцев и исполнителей);
- обеспеченностью картографическими материалами необходимого масштаба;
- наличием данных повсеместной инвентаризации земель, землеустройства, кадастра, мониторинга земель и их охраны;
- уровнем автоматизации ведения процесса управления;
- возможностью адаптации используемых геоинформационных систем к условиям объекта управления.

Сложность анализа системы управления земельными ресурсами обуславливает необходимость применения различных приемов и методов исследования.

*Методом сравнения* оценивают работу органов управления, в том числе и земельными ресурсами, определяют причины отклонений от плановых показателей и выявляют резервы роста.

Основные виды сравнений:

- отчетных показателей с плановыми;
- отчетных показателей с показателями предшествующего периода;
- показателей работы за каждый день; показателей со среднеотраслевыми данными;
- показателей эффективности работы данного предприятия с показателями аналогичных предприятий в других регионах и др.

*Индексный метод* применяют при изучении сложных явлений, отдельные элементы которых несоизмеримы. Он позволяет провести разложение по факторам относительных и абсолютных отклонений обобщающего показателя.

*Балансовый метод* предполагает сопоставление взаимосвязанных показателей хозяйственной деятельности с целью выяснения и измерения их взаимного влияния, а также подсчета резервов повышения эффективности производства.

*Метод цепных подстановок* заключается в получении ряда скорректированных значений обобщающего показателя путем последовательной замены базисных значений факторов — множителей фактическими.

*Метод элиминирования* позволяет выделить действие одного фактора на обобщающие показатели производственно-хозяйственной деятельности, исключает воздействие других факторов.

*Факторный анализ* — установление силы влияния факторов на результирующий признак с целью ранжирования факторов. При этом виде анализа применяют методы корреляционного и регрессионного анализа.

*Графический метод* — средство иллюстрации организационных, экономических и других процессов на основе рассчитанных показателей. Графическое изображение этих процессов различается по назначению (диаграммы и графики сравнения), по способу построения (линейные, столбчатые, круговые, объемные).

*Функционально-стоимостный анализ* — метод системного исследования, применяемого с целью повышения полезного эффекта (или отдачи) системы управления на единицу совокупных затрат за жизненный цикл системы.

*Экономико-математические методы* применяют для выбора оптимальных вариантов организации и функционирования системы управления земельными ресурсами.

К основным приемам анализа относят: сводки и группировки; абсолютных и относительных величин; средних величин; динамических рядов; сплошных и выборочных наблюдений; детализации и обобщения.

Под эффектом системы управления территориями следует понимать конечный результат управленческих действий, выраженный в абсолютных и относительных показателях, а под эффективностью системы управления территориями - проведение определенного объема и вида управленческих действий (в т.ч. земельно-кадастровых) для по-

вышения качества и степени использования земельных и информационных ресурсов города.

Эффективность системы управления земельными ресурсами города подразделяют на экономическую, экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную [9].

*Экологический эффект* управления земельными ресурсами может проявляться в зависимости от периода освоения системы управления. Он может быть первичным, промежуточным и конечным:

а) первичный эффект заключается в снижении отрицательного воздействия на окружающую среду и улучшение ее состояния, что проявляется в снижении объема загрязнений и концентрации вредных веществ в почве и воде и воздухе, увеличении площади пригодных к использованию земель, сокращению уровня шума и т. д.;

б) промежуточный эффект — это снижение показателей загрязнения природной и антропогенной среды до минимально допустимых норм;

в) конечный эффект заключается в повышении продолжительности уровня жизни населения, снижении заболеваемости, эффективности общественного производства и увеличении валового национального продукта страны.

Под *экономической эффективностью* управления городскими территориями понимают результативность государственной и муниципальной деятельности по управлению земельными ресурсами города, измеряемая отношением полученного количественно-экономического эффекта (результата) к затратам ресурсов, при использовании материальных ресурсов определенной стоимости.

Экономическую эффективность системы управления подразделяют на абсолютную (прямую), фактическую, расчетную.

Абсолютную (прямую) эффективность определяют как реальную экономическую отдачу от управленческих действий (увеличение сбора земельного налога, плата за информацию и оказание услуг и т. д.). Абсолютная эффективность системы управления складывается из прямого эффекта и части косвенного и опосредованного эффектов, получаемых вследствие принятия экономически эффективного управленческого решения по развитию территории.

Фактическую эффективность системы определяют по осуществленным единовременным затратам и ежегодным издержкам для освоения и ведения системы управления земельными ресурсами города с корректировкой в случае получения низкой фактической эффективности. Корректировку осуществляют в ходе авторского контроля, позво-

ляющего установить степень полезности системы для развития территории.

Расчетная эффективность определяется количеством и составом расходов, их окупаемостью на перспективу с учетом нормативных показателей. Фактическая и расчетная эффективности часто не совпадают вследствие экономических, организационных, административных, правовых и других причин.

*Социальная эффективность* - это создание благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности населения, социального развития общества, получаемые в результате принятия управленческого решения.

*Организационно-технологическая эффективность* системы управления земельными ресурсами отражает эффективность процесса планирования, организации, управления и технико-технологического обеспечения управленческого процесса.

*Информационная эффективность* управления городской территорией - это улучшение информационного обеспечения системы органов управления информацией для обоснования принятия решений.

Основной критерий эффективности системы управления городской территорией - значительное увеличение доходной части муниципального бюджета за счет операций, связанных с земельными участками и иными объектами недвижимости, контроль за субъектами и объектами земельно-имущественных отношений при разумной экономии бюджетных средств, направляемых на осуществление функций управления.

По виду расчета можно выделить затратный и доходный критерии и «затраты—доходы». Затратный критерий основан на минимизации затрат труда и средств для получения эффекта. Доходный критерий — максимум эффекта (конечных положительных результатов). Критерий «затраты—доходы» — это максимум эффекта (конечных положительных результатов) при оптимальных (или минимальных) затратах, направленных на достижение эффекта.

По виду результата выделяют следующие критерии:

- рыночные — соответствие основной и информационной стратегии развития системы управления потребностям земельного рынка, вероятность коммерческого успеха, вероятный объем продаж, общая емкость земельного рынка, эластичность цены на землю, необходимость маркетинговых исследований и рекламы для формирования земельного рынка и рынка услуг, оценка препятствий для формирования рынка и др.

- финансовые — размеры инвестиций и стартовые затраты; потенциальная годовая прибыль; соответствие варианта системы управления земельной собственностью критериям эффективности капитальных вложений; срок окупаемости; возможности использования налоговых льгот; необходимость привлечения заемного капитала и его доли в инвестициях; финансовый риск, связанный с внедрением конкретного варианта системы управления;

- внешние и экологические — правовая обеспеченность, непротиворечивость проекта (варианта) действующему законодательству; реакция общественного мнения на его осуществление; снижение количества погрешностей в производственных процессах; воздействие на уровень загрязнения территории;

- научно-технические — перспективность используемых решений; возможность применения полученных результатов в процессах управления; положительное воздействие на другие проекты (варианты), представляющие государственный интерес;

- социальные — изменение числа рабочих мест; улучшение жилищных и культурно-бытовых условий работников; улучшение условий труда; влияние на структуру производственного персонала; надежность и своевременность снабжения населения отдельными видами информации; улучшение здоровья работников и населения; экономия свободного времени. Социальные результаты в большинстве случаев поддаются стоимостной оценке, и их включают в состав общих результатов эффективности управления территориями;

- производственные — доступность сырья, материалов и дополнительного оборудования; новые технологии; характеристика производственного персонала по квалификации и численности; издержки производства;

- региональные — ресурсные возможности, степень социальной нестабильности и др.

Определение эффективности управления территориями осуществляется в следующей последовательности:

- 1) определение вида эффективности и эффекта;
- 2) понятие критерия эффективности;
- 3) выбор метода определения эффективности;
- 4) определение состава показателей;
- 5) сбор и обработка информации;
- 6) определение перспективных направлений расчета эффекта;
- 7) разработка инструментария анализа;



- 8) определение факторов, оказывающих влияние на управление земельными ресурсами;
- 9) расчет величины эффекта и анализ полученных результатов;
- 10) уточнение системы показателей и/или метода исследований;
- 11) расчет и анализ вторичных результатов;
- 12) принятие управленческого решения.

#### **7.4. Зарубежный опыт управления городскими территориями**

В целях совершенствования системы управления земельными ресурсами в России, настоящее время, необходимо учитывать опыт зарубежных стран. Практически во всех цивилизованных странах фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы и формы подхода к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

Ключевой аспект реализации эффективного управления территориями во всех зарубежных странах - ведение земельного кадастра. Земельный кадастр, который в настоящее время ведётся практически во всех странах мира, неразрывно связан с понятиями учёта, оценки состояния и использования земельных ресурсов и предполагает выделение и определение однородных по своим свойствам объектов с описанием их территориальных границ с последующим картографированием и представлением количественных и качественных характеристик.

В ряде стран наряду с термином «кадастр» широко используются термины «регистр (реестр) собственности» и «земельный реестр». Регистр собственности, как правило, содержит основную информацию о недвижимости в виде реестра собственности и индексных карт, которые в российской терминологии носят название кадастровых. Земельный реестр содержит исчерпывающую информацию о собственниках, а также обо всех юридических правах на соответствующий земельный участок.

Анализ мирового опыта регулирования земельных отношений показывает, что в большинстве экономически развитых стран государство всемерно стимулирует внедрение аренды как формы земельного права. Механизмы регулирования правоотношений землевладельцев и арендаторов в различных странах заметно различаются по жесткости определения условий договоров аренды, размеров и форм арендной платы, методик её расчета, критериям, предъявляемым к арендаторам,

а также применяемым мерам государственной поддержки оборота земель в аренде, правовым гарантиям арендаторов.

В США, где в федеральной собственности находится более 10% земель, введены жесткие условия целевого использования земель различных категорий, в том числе экологического характера, определяемые с учетом зонирования территории и санкции за нарушение правил землепользования. Современная североамериканская кадастровая система при сборе, хранении и поиске информации в качестве исходного объекта использует участок, носящий название «парцелла». Парцеллы могут быть объединены в совокупности по сегментам улиц. Выборка участков их совокупности производится по адресам, номерам знаков (столбов) землепользований и номерам парцелл. В США основой для многоцелевого кадастра служат точная геодезическая сеть, точные кадастровые карты, юридические записи о границах землепользований и данные земельного учета.

В базу данных информационной системы многоцелевого кадастра включены следующие файлы:

- правового описания – в графическом виде с необходимыми текстовыми дополнениями;
- учета земельной собственности – информация о каждой парцелле и любом здании внутри парцеллы;
- рыночные сведения – цена земли и расходы на ее использование, дата приобретения и аренды;
- землепользований – данные о налогоплательщиках, величине налога, коде налоговой ставки.

Связь между всеми файлами осуществляется с помощью кода парцеллы.

В Германии в частной собственности находится более 90% земель. Немецкое земельное право устанавливает законодательное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, предусматривающее запрет на дробление лесных и сельскохозяйственных участков, их отчуждение с изменением целевого назначения и обеспечивающее развитие высокоэффективного агропромышленного производства. Особое внимание уделяется контролю за рациональным использованием земель; недопустимостью введения ограничений их хозяйственного оборота в целях перераспределения между «эффективными правообладателями»; выполнению землевладельцами правовых обязательств, в том числе по налоговым платежам.

В Дании кадастр предполагает в основном, картирование земельных участков в крупном масштабе. Основная функция кадастровой

системы – это идентификация каждого земельного участка в соответствии с действительным использованием. Кадастр является основой для утверждения законных прав на землю.

В Нидерландах ведение кадастра осуществляет кадастровая служба. К ее функциям относят: ведение публичной книги записей, содержащей все документы по передаче собственности и установлению ссуды под залог; введение кадастровой документации на право собственности; съемка границ кадастровых участков; составление кадастровых карт с нанесенными на них участками. Кадастровая служба Нидерландов участвует в обновлении и сохранности сети триангуляции, планировании новых землепользований, а также занимается созданием, обновлением и производством крупномасштабных карт. В настоящее время в стране уже существует автоматизированная система многоцелевого кадастра.

В Нидерландах и Италии законодательно установлен предельный размер арендной платы, французское и немецкое законодательство позволяет арендаторам вести определенные виды работ вне зависимости от воли собственников земли. Во Франции и Новой Зеландии, потенциальным арендаторам оказывается содействие в подборе земельного участка, получении льготного целевого товарного кредита для развития агробизнеса.

В Финляндии основную кадастровую деятельность по учету земель осуществляет Национальная земельная служба (НЗС) Финляндии. Система финансирования деятельности кадастровых бюро является смешанной – национальный бюджет выделяет лишь часть средств необходимых для деятельности службы (примерно 50%), а остальная часть средств поступает за счет выполнения работ, продажи картографической продукции, оказании платных услуг. Кроме того, для ведения всего комплекса земельно-кадастровых работ на муниципальных землях в муниципалитетах действуют свои местные (муниципальные) кадастровые службы. Полномочия государства и муниципалитетов строго разделены: НЗС занимается сельскохозяйственными землями (земли вне населенных пунктов), а муниципальные службы управляют земельными ресурсами на территории своих муниципалитетов. В НЗС имеется информация обо всей территории Финляндии, и с учетом развитости в стране телекоммуникаций, в любом месте страны можно получить любую информацию по любому земельному участку.

Английская система управления земельными ресурсами также включает разветвленную сеть различных служб, ориентированных на выполнение узко специфических управленческих функций. По суще-

ству земельный кадастр в Великобритании формируется на основе сведений Национальной службы картографии, решающей вопросы создания плановой основы кадастрового учета земель; Службы земельной регистрации, ведущей реестр прав и правообладателей земли и недвижимости; Национального бюро оценки, выполняющего систематическую государственную оценку земель в целях налогообложения. Как и в Финляндии, эти правительственные организации находятся на частичном бюджетном финансировании, получая необходимые для осуществления своей деятельности за счет оказания услуг на земельном рынке и межведомственного информационного обмена, а процесс формирования кадастровых данных практически полностью автоматизирован.

Мировой опыт управления земельными ресурсами дает возможность учета существующей методологии при формировании концептуальных основ и экономических механизмов управления земельными ресурсами в России.

*Контрольные вопросы:*

1. *Какие объекты представляют собой стационарные источники загрязнения атмосферного воздуха городов?*
2. *Перечислите мероприятия по улучшению экологических условий жизни города.*
3. *Назовите основные этапы принятия решения по управлению земельными ресурсами города.*
4. *Назовите основные направления имущественной политики субъектов РФ и муниципалитетов.*
5. *Перечислите организационно-распорядительные методы управления государственной (муниципальной) собственностью.*
6. *В каких сферах проявляется эффективность системы управления земельными ресурсами?*
7. *В чём проявляется эффект системы управления городскими территориями?*
8. *Перечислите особенности управления земельными ресурсами в зарубежных странах.*

### ЗАДАНИЕ К ВЫПОЛНЕНИЮ КУРСОВОЙ РАБОТЫ

В ходе изучения курса «Управление городскими территориями» рабочей программой дисциплины предусмотрено выполнение курсовой работы.

Общая тематика курсовой работы: «Оценка эффективности использования городских территорий».

Целью курсовой работы является закрепление теоретических знаний, выработка умений и практических навыков управления городскими территориями, в оценке интенсивности использования городских территорий.

Примерная тематика курсовых работ:

1. Экономическая эффективность использования городских земель *(на примере конкретного города)*.

2. Социальные проекты использования городской территории *(на примере конкретного города)*.

3. Интенсивность озеленения территории города *(на примере конкретного города)*.

4. Управление транспортной инфраструктурой города *(на примере конкретного города)*.

5. Перспективы использования земель промышленной зоны города *(на примере конкретного города)*.

6. Перспективы развития общественно-деловой зоны города *(на примере конкретного города)*.

7. Динамика жилищного строительства и развитие инфраструктуры в новых жилых районах *(на примере конкретного города)*.

#### **Задание:**

***Провести анализ использования территории города и оценить работу органа местного самоуправления по управлению городской территорией.***

Выбор города осуществляется студентом самостоятельно. Как правило, студент проводит анализ развития территории того города (населенного пункта), в котором он проживает.

В качестве исходных данных используются общедоступные сведения, размещенные на официальном сайте органов местного самоуправления города; статистические данные, размещаемые органами Росстата, материалы периодической печати города и субъекта РФ, официальные сообщения органов власти и местного самоуправления. В качестве основных документов необходимо использовать материалы

территориального планирования (Правила землепользования и застройки, Генеральный план города).

**Структура курсовой работы:**

1) *Титульный лист.*

2) *Оглавление.*

3) *Введение.* Цели и задачи курсовой работы, объект анализа.

4) *Глава 1.* Дается краткая географическая характеристика городского поселения, составляется социально-экономическая характеристика города, приводятся особенности его планировки и застройки.

5) *Глава 2.* Приводится описание структуры органов местного самоуправления города, полномочия структурных подразделений местной администрации, курирующих вопросы управления городской территорией (в соответствии с выбранной темой курсовой работы).

6) *Глава 3.* Функциональное и ценовое зонирование земель города. Анализ Проектов и перспектив развития городской территории (в соответствии с выбранной темой курсовой работы). Обучающийся также должен предложить свои варианты развития городской территории с обоснованием их экономической и социальной эффективности. При формулировании предложений необходимо руководствоваться материалами территориального зонирования города.

7) *Заключение.* Исходя из анализа развития территории города, необходимо привести обоснованные выводы и дать оценку работе органа местного самоуправления по управлению территорией города.

8) *Список использованных источников.*

В приложении к курсовой работе допускается представлять иллюстративный материал, дополняющий текст курсовой работы.

Объем курсовой работы составляет до 60 печатных листов (с иллюстрациями).

Курсовую работу следует оформить в соответствии с требованиями, предъявляемыми к оформлению письменных работ БГТУ им. В.Г. Шухова.

Курсовую работу необходимо представить на кафедру городского кадастра и инженерных изысканий до начала экзаменационной сессии.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ТЕСТЫ

### **1. Городское местное самоуправление – это:**

1. Особая форма публичной власти (народовластия).
2. Способ самоорганизации жителей для решения общих дел.
3. Форма государственной власти на местах.
4. Деятельность жителей по решению вопросов местного значения.

*(укажите все правильные варианты ответа)*

### **2. Право на местное самоуправление:**

1. Возникает в силу и на основании Конституции и закона, поэтому население не вправе отказаться от его реализации.
2. Возникает на основании волеизъявления населения, которое путем референдума может отказаться от данного права.

### **3. Органы городского местного самоуправления:**

1. Элемент системы государственной власти.
2. Обособлены от государственной власти.

### **4. Местное самоуправление города отличается от общественно самоуправления тем, что:**

1. Организуется на больших территориях.
2. В него вовлечено большее количество людей.
3. Вправе издавать общеобязательные правила и предписания.
4. Ничем.

### **5. Принцип законности в деятельности органов городского самоуправления состоит в том, что:**

1. Местное самоуправление действует исключительно в рамках законов.
2. Местное самоуправление вправе издавать локальные нормативные акты и действовать в их соответствии.
3. Местное самоуправление действует в рамках законов и принятых в соответствии с ними уставов и иных муниципальных нормативных актов.

### **6. Объектом управления на городской территории является:**

1. Городские земли независимо от форм собственности на земельные участки.

2. Объекты недвижимости (здания, сооружения).
3. Объекты инженерного оборудования территории (наземные, надземные и подземные сети и коммуникации).
4. Элементы благоустройства и озеленения.
5. Прочие объекты и элементы, составляющие инфраструктуру города.
6. Всё вышеперечисленное.

**7. Понятия «городское самоуправление» и «муниципальное управление»:**

1. Идентичны по содержанию.
2. Различны по содержанию.

**8. Муниципальное управление территорией города – это:**

1. Особый тип управленческой деятельности органов и должностных лиц города, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения.
2. Разновидность государственного управления.
3. То же, что и местное самоуправление.

**9. Местное самоуправление осуществляется:**

1. На всей территории РФ.
2. Только в городах и иных населенных пунктах.
3. В границах муниципальных образований.
4. Там, где живут люди.

*(указать все правильные варианты ответа)*

**10. Город – это:**

1. Территория, в границах которой осуществляется местное самоуправление.
2. Базовая единица, включающая территорию и население, проживающее на этой территории.
3. Административно-территориальная единица управления.

**11. Компетенция муниципального образования определяется:**

1. Типом муниципального образования.
2. Объемом делегированных полномочий, установленных законами РФ и субъекта РФ.
3. Дополнительными полномочиями, установленными уставом МО в соответствии с требованиями Закона №131-ФЗ.



4. Все ответы верны.

**12. В систему правового регулирования местного самоуправления НЕ входят:**

1. Конституция РФ.
2. Федеральные законы.
3. Законы субъекта РФ.
4. Муниципальные нормативные акты.
5. Распоряжения главы местной администрации по конкретным вопросам.
6. Все входят
7. Все не входят

**13. Основными признаками местного самоуправления являются:**

1. Самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.
2. Право установления местных налогов.
3. Право на решение вопросов местного значения непосредственно населением.

**14. Экономическую основу местного самоуправления составляют:**

1. Муниципальное имущество.
2. Средства местного бюджета.
3. Имущественные права муниципального образования.
4. Все виды имущества.

**15. Закрепление нормативно-правовых актов экономической основы местного самоуправления:**

1. Конституция РФ.
  2. ФЗ №131.
  3. Устав субъекта РФ.
  4. Устав муниципального образования.
- (укажите все правильные ответы)*

**16. Состав городского муниципального имущества:**

1. Имущество, необходимое для решения местных вопросов.
2. Имущество, необходимое для осуществления государственных полномочий.

3. Имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений, предприятий.

4. Все виды имущества.

**17. Нормативно-правовые акты, устанавливающие права на владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом города:**

1. Конституция РФ.

2. ФЗ №131.

3. ГК РФ.

4. Все нормативные акты.

**18. Эффективность распоряжения муниципальным имуществом города проявляется:**

1. При праве хозяйственного ведения.

2. При праве оперативного управления.

3. При распоряжении муниципальной казной.

*(укажите все правильные ответы)*

**19. Какие лица осуществляют управление имуществом городской муниципальной казны:**

1. Органы местного самоуправления.

2. Доверительные управляющие.

3. Специально созданные учреждения.

**20. Виды учета городской муниципальной собственности:**

1. Оперативный учет.

2. Бухгалтерский учет.

3. Статистический учет.

4. Все виды учета.

**21. Какие органы имеют право устанавливать состав муниципального имущества города:**

1. Городской совет депутатов.

2. Глава города.

3. Органы власти субъекта РФ.

**22. Правовые основания для совершения сделок с имуществом города:**

1. Договор купли-продажи.
2. Решение о передаче объекта в муниципальную собственность, в процессе разграничения объектов госсобственности.
3. Документы, подтверждающие факт создания объекта собственником или за счет его средств.
4. Свидетельство о праве собственности на землю.  
*(укажите все правильные ответы)*

**23. Компетенция представительного органа местного самоуправления по управлению городским имуществом:**

1. Управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.
2. Принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений.
3. Принятие решений об установлении тарифов на их услуги.  
*(укажите все правильные ответы)*

**24. Принудительное изъятие земельного участка у собственника осуществляется в случаях:**

1. Обращение взыскания на земельный участок по обязательствам.
2. Отчуждение земельного участка, который в силу закона не может принадлежать данному лицу.
3. Отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка для государственных нужд.  
*(укажите все правильные ответы)*

**25. Имущество, относящееся к муниципальной собственности города:**

1. Прямо предусмотренное в п. 2 ст. 50 ФЗ №131.
2. Имущество, предназначенное для осуществления государственных полномочий.
3. Имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.  
*(укажите все правильные ответы)*

**26. Собственник имущества казенного предприятия вправе:**

1. Изъять излишнее, не используемое по назначению.

2. Доводить до казенного предприятия для исполнения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

*(укажите все правильные ответы)*

**27. Возникновение потребностей в формировании объектов муниципальной собственности:**

1. Подлежащих передаче в госсобственность.
2. Подлежащих репрофилированию и приватизации.
3. Имущество, сохранение которого в муниципальной собственности необходимо для решения социальных задач.

*(укажите все правильные ответы)*

**28. К какой категории земель относятся земельные участки, расположенные в границах города?**

1. К землям промышленности, транспорта и иного специального назначения.
2. К землям населенных пунктов.
3. К землям сельскохозяйственного использования.

**29. Земельные участки образуются:**

1. При разделе, объединении и выделе или расформировании земельных участков.
2. При разделе, объединении, перераспределении или выделе из земельных участков, а также из земель государственной и муниципальной собственности.
3. При разделе, слиянии, пересечении, перераспределении или выделе из земельных участков.

**30. При разделе земельного участка у его собственника возникает право...**

1. ...на один из образуемых земельных участков.
2. ...ни на один из образованных земельных участков.
3. ...на все земельные участки, образуемые в результате раздела.

**31. Создание зданий, строений, сооружений, в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства - это...**

1. ...возведение.
2. ...реконструкция.
3. ...строительство.

**32. К способам приватизации муниципального имущества НЕ относятся:**

1. Продажа имущества на аукционе.
2. Продажа за пределами РФ находящихся в муниципальной собственности акций ОАО.
3. Продажа муниципального имущества по средствам публичного предложения.

**33. В муниципальной собственности могут находиться:**

1. Участки недр местного значения.
2. Участки недр регионального значения.
3. Участки недр в границах месторождений общераспространенных ископаемых.

**34. Является ли земля как природный объект и природный ресурс объектом земельных отношений?**

1. Нет
2. Да

**35. Порядок распоряжения земельными участками, находящиеся в муниципальной собственности города, устанавливается:**

1. Губернатором области.
2. Начальником городского управления земельно-имущественными отношениями.
3. Представительными органами города.

**36. Деятельность по развитию территорий городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства - это...**

1. ...кадастровая деятельность.
2. ...градостроительная деятельность.

**37. Косвенное воздействие органов местного самоуправления на развитие предпринимательства является:**

1. Установление налоговых льгот.
2. Установление монопольно низких цен на товары, производи-

мые муниципальным унитарным предприятием.

3. Установление запрета на торговлю на территории города товарами, произведенными за его пределами.

**38. Что устанавливает градостроительный регламент в пределах границ соответствующей территориальной зоны?**

1. Зоны нарушенных земель.

2. Виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

3. Красные линии застройки.

**39. Органы местного самоуправления города вправе передавать объекты городской муниципальной собственности для осуществления предпринимательства:**

1. Только физическим лицам.

2. Только юридическим лицам.

3. Как физическим, так и юридическим лицам.

**40. Какую задачу выполняют границы городских населенных пунктов?**

1. Отделяют земли населенных пунктов от границ муниципальных образований.

2. Разделяют соседние населенные пункты.

3. Отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий.

**41. На какие цели целесообразно производить перечисление расходов из местного бюджета города:**

1. Дотация жилищно-коммунальных услуг для отдельных слоев населения.

2. Капитальный ремонт жилищного фонда.

3. Ремонт и модернизация коммунальной инфраструктуры.

4. Благоустройство и озеленение.

*(укажите все правильные ответы)*

**42. В состав какой территориальной зоны входит земельный участок, занятый городским сквером?**

1. В состав рекреационной зоны.

2. В состав жилой зоны.
3. В состав зоны специального назначения.

**43. Какие организации осуществляют управление коммунальной инфраструктурой города:**

1. Муниципальные предприятия.
2. Частные предприятия.

**44. Что является объектом капитального строительства?**

1. Только здание, строение, сооружение
2. Здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек
3. Строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, в том числе временные постройки, киоски, навесы и другие подобные постройки

**45. Жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил, является...**

1. ...бараком.
2. ...самовольной постройкой.
3. ...бесхозной вещью.

**46. В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, территории общего пользования - это...**

- 1) ...территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (за исключением площадей, улиц, проездов, набережных, скверов, бульваров).
- 2) ...территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары).
- 3) ...территории, которыми беспрепятственно пользуется ограниченный федеральными законами круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары).

**47. Определяет ли градостроительный регламент территориальной зоны основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений?**

1. Нет
2. Да

**48. Способы приватизации муниципального имущества:**

1. Продажа на аукционе.
2. Продажа на конкурсе.
3. Преобразование МУП в ОАО.

### КЛЮЧИ К ТЕСТАМ

| № вопроса | Правильный ответ | № вопроса | Правильный ответ | № вопроса | Правильный ответ |
|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| 1         | 1,2,4            | 17        | 5                | 33        | 1                |
| 2         | 1                | 18        | 1,2,3            | 34        | 2                |
| 3         | 2                | 19        | 1                | 35        | 3                |
| 4         | 3                | 20        | 4                | 36        | 2                |
| 5         | 3                | 21        | 3                | 37        | 1                |
| 6         | 6                | 22        | 1,2,3,4          | 38        | 2                |
| 7         | 2                | 23        | 1,2,3            | 39        | 3                |
| 8         | 1                | 24        | 1,2,3            | 40        | 3                |
| 9         | 1,3              | 25        | 1                | 41        | 1,2,3,4          |
| 10        | 2                | 26        | 2                | 42        | 1                |
| 11        | 4                | 27        | 3                | 43        | 2                |
| 12        | 6                | 28        | 2                | 44        | 2                |
| 13        | 2                | 29        | 2                | 45        | 2                |
| 14        | 4                | 30        | 3                | 46        | 2                |
| 15        | 1,2,3,4          | 31        | 3                | 47        | 2                |
| 16        | 4                | 32        | 2                | 48        | 1,2,3            |



## Список рекомендуемой литературы

1. Конституция РФ.
2. Градостроительный кодекс РФ. Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ.
3. Земельный кодекс РФ. Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ;
4. Налоговый кодекс РФ. Федеральный закон от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ;
5. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
6. Алпатов, Ю.М. Мировой опыт организации городского самоуправления. – «Законодательство и экономика», 2007, № 8.
7. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления. Учебное пособие. / Бабун, Р. В. - СПб.: Питер, 2005.
8. Боголюбов, С. А. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Е. Л. Минина, В. В. Устюкова. - М.: Проспект, 2010 г. – 302 с.
9. Варламов, А. А. Управление земельными ресурсами: Методические указания для выполнения расчетно-графической работы / А. А. Варламов, А. А. Рассказова. - М.: Изд-во ГУЗ, 2007. – 61 с.
10. Воронин, А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. / А. Г. Воронин. - М.: Финансы и статистика, 2003.
11. Гегедюш, Н. С. Государственное и муниципальное управление: Конспект лекций. / Н. С. Гегедюш, Е. В. Масленникова, М. М. Мокеев, А. А. Подсумкова, Л. Н. Татарина. - Институт экономики и права, 2012.
12. Девятов, С. А. Управление муниципальной собственностью: учеб. пособие. / С. А. Девятов. - Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010. – 291 с.
13. Жихаревич, Б. С., Лимонов Л. Э. и др. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / под общ. ред. С. А. Васильева. – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003.
14. Зотов, В. Б. Муниципальное управление: Учебник для вузов. / В. Б. Зотов, З. М. Макашева. - М.: ЭНИТИ-ДАНА, 2003.

15. Карпик, А. П. Управление территорией в геоинформационном дискурсе: монография / А. П. Карпик, А. Г. Осипов, П. П. Мурзинцев. - Новосибирск: СГГА, 2010. – 279 с.

16. Кухтин, П. В. Управление земельными ресурсами: Учебное пособие. 2-е изд. / П. В. Кухтин, А. А. Левов, В. Ю. Морозов, А. В. Руднев, О. С. Семкина, Н. В. Хованова. - СПб.: Питер, 2006. – 448 с.

17. Ловягин, В. Ф. Управление городскими территориями: планирование управленческих решений: монография. / В. Ф. Ловягин, Ю. А. Мушич. – Новосибирск: СГГА, 2011. – 144 с.

18. Мурзинцев, П. П. Инженерное управление территориями (использование ГИС MapInfo в зонировании городов): учеб.-метод. пособие / П. П. Мурзинцев, А. П. Чахлова. - Новосибирск: СГГА, 2008. - 105 с.

19. Невская, М. А. Управление городскими территориями: Учебное пособие. / М. А. Невская, Ю. Н. Васильев. – СПб.: СПГИ (ТУ), 2010.

20. Сибирякова, М. А. Прогнозирование использования и управление городскими территориями: Конспект лекций. / М. А. Сибирякова. – Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2003. – 126 с.

21. Система муниципального управления: Учебник для ВУЗов. / под ред. Зотова В. Б. - СПб.: Питер, 2005. - 493 с.

22. Троценко, Е. С. Управление городскими территориями: конспект лекций. / Е. С. Троценко. – Новосибирск: Издательство ФГБОУ ВПО «СГГА», 2011 г. – 54 с.

Учебное издание

**Даниленко Елена Петровна**

**УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ**

Учебное пособие для студентов направления подготовки  
120700 Землеустройство и кадастры  
профиля подготовки 120700.62 Городской кадастр  
заочной формы обучения  
с применением дистанционных технологий

Подписано в печать \_\_.\_\_.13. Формат 60×84/16  
Уч.-изд. л. 6,7. Усл. печ. л. 6,1. Тираж \_\_\_\_\_ экз. Цена \_\_\_\_\_.  
Отпечатано в Белгородском государственном технологическом университете  
им. В.Г. Шухова  
308012, г. Белгород, ул. Костюкова, 46