

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

Е. П. Даниленко

## **УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ**

*Утверждено Ученым советом университета в качестве учебного пособия  
для студентов направлений подготовки  
21.03.02 Землеустройство и кадастры профиля «Городской кадастр»  
и 07.03.04 Градостроительство профиля «Градостроительное  
проектирование»*

*2-е издание, переработанное и дополненное*

Белгород  
2021

УДК 711.1(07)  
ББК 85.118я7  
Д18

Рецензенты:

Доктор географических наук, профессор Белгородского государственного национального исследовательского университета (НИУ «БелГУ») *Ю.Г. Чендев*

Кандидат технических наук, доцент Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова *Р.Г. Абакумов*

**Даниленко, Е. П.**  
Д18 Управление городскими территориями: учебное пособие / Е. П. Даниленко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Белгород: Изд-во БГТУ, 2021. – 167 с.  
**ISBN 978-5-361-00930-5**

В учебном пособии рассмотрены задачи управления городской территорией, роль земельных ресурсов в формировании городского бюджета, формы управления земельными ресурсами города, а также информационные системы и современные методы управления городскими территориями.

Первое издание вышло в 2015 году.

Предназначено для студентов всех форм обучения направлений подготовки 21.03.02 Землеустройство и кадастры и 07.03.04 Градостроительство.

Данное издание публикуется в авторской редакции.

УДК 711.1(07)  
ББК 85.118я7

© Белгородский государственный технологический университет (БГТУ) им. В. Г. Шухова, 2015

© Оформление.

Белгородский государственный технологический университет (БГТУ) им. В. Г. Шухова, 2021, с изменениями

**ISBN 978-5-361-00930-5**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Тема 1. Городская территория и её особенности</b> .....	5
1.1. Роль, значение и задачи дисциплины «Управление городскими территориями».....	5
1.2. Особенности городской территории как объекта управления.....	8
1.3. Объекты и субъекты управления городскими территориями.....	12
1.4. Режимные и режимообразующие объекты. Ограничения использования городской территории.....	14
<b>Тема 2. Задачи управления городской территорией</b> .....	18
2.1. Управление как процесс. Принципы, задачи и функции управления городскими территориями.....	18
2.2. Управление собственностью городского поселения.....	21
2.3. Вопросы местного значения городского поселения.....	24
<b>Тема 3. Муниципальные органы управления территорией города</b> .....	31
3.1. Организационно-управленческая структура органов местного самоуправления.....	31
3.2. Органы архитектуры и градостроительства.....	38
3.3. Структурные подразделения земельно-имущественных отношений.....	40
3.4. Органы кадастрового учёта и регистрации прав на недвижимое имущество.....	44
3.5. Органы технической инвентаризации.....	46
<b>Тема 4. Роль земельных ресурсов в формировании городского бюджета</b> .....	48
4.1. Особенности управления и распоряжения городскими землями.....	48
4.2. Платность городского землепользования. Формирование городского бюджета.....	52
4.3. Налогообложение городских земель.....	56
<b>Тема 5. Формы управления земельными ресурсами города</b> .....	63
5.1. Прямое и опосредованное управление городской территорией .....	63
5.2. Государственное и муниципальное управление городскими земельно-имущественными отношениями.....	65
5.3. Управление градостроительным использованием городской территории. Баланс территории.....	69

5.4. Техничко-экономический анализ использования территории населенного пункта.....	76
5.5. Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль.....	79
<b>Тема 6. Земельный рынок города.....</b>	<b>82</b>
6.1. Понятие рынка земли и недвижимости и его функции.....	82
6.2. Особенности сделок с земельными участками.....	86
6.3. Формирование и продажа муниципальных земельных участков.....	92
6.4. Сегментация и механизм функционирования земельного рынка.....	98
6.5. Основы риэлтерской деятельности.....	102
6.6. Государственное и муниципальное управление рынком недвижимости.....	110
<b>Тема 7. Информационные системы управления городскими территориями.....</b>	<b>118</b>
7.1. Цели и задачи информационного обеспечения системы управления городской территорией.....	118
7.2. Виды информации, используемой в процессе управления территорией города.....	119
7.3. Требования к земельно-кадастровой информации.....	122
7.4. Задачи и функции учета земельных ресурсов муниципальных образований.....	125
7.5. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности.....	130
<b>Тема 8. Современные методы управления городскими территориями.....</b>	<b>136</b>
8.1. Основные направления и тенденции управленческой политики на современном этапе.....	136
8.2. Программно-целевой метод управления городскими территориями.....	138
8.3. Основные проблемы управления территорией города..	142
8.4. Проблемы монопрофильных городов.....	151
8.5. Эффективность системы управления городскими территориями.....	156
<b>Библиографический список.....</b>	<b>163</b>
<b>Приложение.....</b>	<b>165</b>

## Тема 1

### ГОРОДСКАЯ ТЕРРИТОРИЯ И ЕЁ ОСОБЕННОСТИ

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

С развитием современного рынка земли и недвижимости на всей территории страны требуются принципиально новые подходы к формированию и осуществлению земельной и имущественной политики. Во всех сферах управления территориями населенных пунктов России требуются высококвалифицированные кадры, обладающие глубокими знаниями, владеющие профессиональными компетенциями и навыками в решении земельно-имущественных вопросов и управления развитием территории муниципальных образований.

Все процессы жизнедеятельности городских и сельских поселений осуществляются на относительно небольшой территории. Внешняя граница поселения, отделяющая территорию населённого пункта от других земель, называется городской (поселковой) чертой. Городская (поселковая) черта утверждается органом государственной власти субъекта РФ. Классификация городских поселений в Российской Федерации производится по численности населения, проживающего на городской территории (табл. 1.1)

Таблица 1.1

#### Классификация городских населенных пунктов

№ п/п	Типы населенных пунктов	Численность населения, тыс. чел.
1	Самые малые (поселки)	≤ 5 тыс. чел
2	Малые	5-50 тыс. чел
3	Средние	50-100 тыс. чел
4	Большие	100-250 тыс. чел.
5	Крупные	250 тыс. чел -1 млн. чел.
6	Крупнейшие	1-3 млн. чел.
7	Сверхкрупные или города-миллионеры	≥ 3 млн. чел.

Города, являясь одним из элементов системы населенных пунктов, выполняют градообразующие функции, которые являются их

жизненной основой, и позволяющей решать все необходимые для населения и развития города задачи (табл. 1.2).

Таблица 1.2

**Типология городов по их градообразующим функциям**

№ п/п	Наименование	Сущность города
1	Многофункциональные	Играют культурную, административно-политическую, а также экономическую роль. Наблюдается сложная территориальная организация, имеются разнообразные широкие связи
2	Города межрайонного значения	Преобладают транспортные и промышленные функции. Такие населенные пункты делятся на транспортные, промышленные и промышленно-транспортные
3	Города с преобладанием иных функций	Это маленькие города, местные центры. Они играют организационную и административную роль для низовых районов
4	Курортные города	Города, предназначенные для отдыха и оздоровления
5	Научно-экспериментальные и научные центры (Наукограды)	Населенный пункт, имеющий высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом

Управление развитием городских территорий направлено на рациональное использование городских земель и объектов недвижимости с целью получения максимального социального эффекта, высокой экономической эффективности при соблюдении норм и правил гражданского, земельного, градостроительного, экологического и иного законодательства Российской Федерации.

Базовым федеральным законодательным актом в сфере муниципального управления территориями муниципальных образований является Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении), который в соответствии с Конституцией РФ устанавливает общие правовые, территориальные, экономические и другие принципы местного самоуправления.

Главной целью управления городскими территориями является создание условий для удобной, комфортной и безопасной жизни населения, для эффективного функционирования и использования всех объектов, расположенных в границах города (посёлка), обеспечение их сохранности, развитие территории поселения в интересах всего населения, проживающего на территории поселения.

Органам государственной власти и местного самоуправления для того, чтобы обеспечить на управляемой ими территории рациональное использование земель и развитие городского хозяйства, требуется более тщательное изучение земельных ресурсов, поиск и детальное формирование всесторонней информации о количестве, составе, качестве, местоположении, характере настоящего использования земель, а также возможного предполагаемого использования их в будущем.

При решении вопросов, связанных с использованием земель населенных пунктов, используется материалы, в основе которых лежит информация, формируемая городским кадастром

В результате эффективного управления территориями муниципальных образований, свободные от застройки земли вовлекаются в хозяйственный оборот, промышленные предприятия с экологически вредным производством выводятся за пределы черты населенных пунктов, для целей жилищного строительства осваиваются земли, прилегающие к населенным пунктам.

Устойчивое развитие городских территорий обеспечивается при соблюдении безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

*Целью* дисциплины «Управление городскими территориями» является изучение основ, принципов, методов и систем управления городскими территориями, формирование профессиональных знаний и практических навыков будущих выпускников, необходимых для выполнения ими будущих должностных функций при управлении землями, земельными участками и объектами недвижимости, расположенными на территории населённых пунктов.

*Задачами* дисциплины «Управление городскими территориями» являются:

1) ознакомление с основами управления городской территорией и изучение систем управления городскими территориями;

2) изучение основных форм и методов управления городскими землями;

3) выявление роли земельных ресурсов и объектов недвижимости в формировании городского бюджета;

4) овладение вопросами эффективного развития городских территорий.

Разделы дисциплины включают в себя следующие основные вопросы:

- структура городской территории, виды прав и формы собственности на землю и иные объекты городской недвижимости;

- принципы и задачи управления территорией города;

- структура муниципальных органов управления городскими территориями;

- роль земельных ресурсов и объектов недвижимости в формировании городского бюджета;

- формы управления земельными ресурсами и объектами недвижимости и их регулирование;

- земельный рынок города;

- базы и банки данных городских земель и иной недвижимости и их роль в управлении территорией муниципального образования;

- порядок принятия управленческого решения и оценка его эффективности.

## **1.2. Особенности городской территории как объекта управления**

Основным структурным элементом и пространственной базой системы городского управления выступает земля, городская территория. В соответствии с действующим земельным законодательством, под городскими землями (землями городов и посёлков) понимаются земли, отнесенные к категории земель населенных пунктов и находящихся в пределах границ городских поселений.

*Городские земли* – часть земной поверхности, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвами, растительностью, недрами, водами, строениями, сооружениями и коммуникациями, отделённая 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.

Внешняя граница земель города, которая отделяет их от земель других категорий – городская черта. Она является административной границей города.

Граница города не обладает свойством непрерывности. Кроме земель, расположенных внутри основной территории города, к городским землям в ряде случаев относятся и относительно небольшие массивы городской территории, окруженные землями других категорий. Земли за пределами границы города служат резервом для расширения городской территории, а также выполняют защитную и санитарно-гигиеническую роль, часто используются и как место отдыха городского населения. Эти территории могут выделяться в пригородную и зеленую зоны города, подлежащие особой охране.

Городские земли, как и вообще земли в широком смысле, являются основой жизни и деятельности населения:

- как природный объект, компонент окружающей среды;
- как пространственно-операционный базис для проживания населения и осуществления его хозяйственной и иной деятельности, размещения разнообразных городских объектов - жилого, промышленного, культурно-бытового и иного назначения;
- как сложный многокомпонентный объект земельно-имущественных отношений.

В условиях города земля является не столько средством производства, сколько пространственно-операционным базисом для проживания населения и размещения всех видов строительства. В городе плодородный слой земли накрыт асфальтом дорог, тротуаров, площадей, занят жилыми зданиями, промышленными сооружениями и другими объектами городского хозяйства. Пространство над городской землей обустроено линиями электропередач, под поверхностным слоем городских земель расположены все подземные инженерные коммуникации, а также, в крупных городах - метрополитен.

Городская земля как природный объект - это естественная экологическая система, которая является составной частью окружающей среды в совокупности с другими природными объектами: лесами, недрами, водами.

К числу природных свойств земли, определяющих её функциональное использование на городской территории, относятся:

- грунты (подстилающая порода, её плотность и водопроницаемость);
- грунтовые воды (глубина залегания, химический и бактериологический состав);
- наземные воды (водоёмы и водотоки);

- рельеф и расчлененность территории (склоны, овраги, балки, водотоки);
- растительность (лес и лесные насаждения);
- климат и сейсмическая опасность территории.

В состав территории городского поселения входит множество объектов недвижимости и земельных участков разного функционального использования. На сравнительно небольших городских территориях сосредоточено большое число жилых, общественно-деловых, социальных и культурно-бытовых объектов, а также производственных объектов и объектов инженерной инфраструктуры, которые в своей совокупности оказывают существенное влияние на ценность отдельных городских районов, потенциальный уровень стоимости земли и недвижимости и уровень налогооблагаемой базы.

Правовой режим городских земель установлен нормами земельного, градостроительного и иного законодательства. В основе правового режима земель населенных пунктов лежит принцип единого комплексного использования земельных участков и находящихся на них зданий и сооружений.

Земельным кодексом РФ установлено, что правовой режим земель населенных пунктов определяет целевое назначение земельных участков и виды их использования, а также условия создания на земельных участках зданий и сооружений; также Земельным Кодексом РФ определены права и обязанности правообладателей городских земельных участков в целях обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности.

Градостроительный кодекс определяет порядок территориального планирования, градостроительного зонирования и регулирования застройки, устанавливает порядок использования земельных участков и расположенных на них иных объектов недвижимости. Градостроительная классификация городских земель основана на делении территории города на функциональные градостроительные зоны в соответствии с функциональным целевым назначением и правовым режимом, а также природных свойствах городских земель.

В зависимости от наличия зданий, строений и сооружений, городские земли подразделяются на *застроенные* и *незастроенные*. Из них по характеру покрытия поверхностного слоя выделяют запечатанные (застроенные и покрытые асфальтом) и незапечатанные (открытые) земли.

В составе земель населенных пунктов выделяются земли различного функционального и целевого назначения, такие как:

- земли застройки;
- земли общего пользования;
- земли сельскохозяйственного использования;
- земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного значения;
- земли, занятые городскими лесами;
- земли, занятые водными объектами;
- земли, занятые объектами промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.

В состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к различным территориальным функциональным зонам. Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности сочетания различных видов использования земельных участков (основного, вспомогательного и условно разрешённого).

Под *земельным участком* в городе понимается часть городских земель, имеющая границу, определенный юридический статус, и конкретное целевое назначение. Земельные участки в городе могут располагаться на разных физических уровнях, поскольку на разных уровнях могут располагаться обременения земельного участка – т.е. объекты инфраструктуры – водо- и газоснабжение, электроснабжение, транспортные артерии (например, метрополитен).

В качестве объекта земельно-имущественных отношений городские земли выступают как единый земельно-имущественный комплекс (земельные участки в определённых фиксированных границах с расположенными на них зданиями, сооружениями, водными объектами и растительностью).

Также особенности городских земель как базового элемента недвижимости и объекта земельно-имущественных отношений заключаются в том, что в общегородских, региональных и государственных интересах права всех владельцев и пользователей земель на свободное хозяйственное использование земельных участков ограничиваются Градостроительными регламентами, Правилами землепользования и застройки, а также муниципальными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, главными особенностями городских земель являются:

- многообразие целей использования (полифункциональность);

- малый размер городских землепользований (от квадратных метров до гектаров);
- многообразие видов прав на земельный участок и расположенный на нём объект недвижимости;
- высокая концентрация объектов капитального строительства на единицу площади земель;
- высокая наполненность подземного пространства строительными сооружениями и инженерными коммуникациями;
- высокая степень техногенного и антропогенного воздействия на земли;
- высокая степень «запечатанности» поверхности земли.

Использование земель населенных пунктов осуществляется с соблюдением норм земельного, градостроительного, природоохранного и других видов Российского законодательства, муниципальных нормативно-правовых актов, градостроительных регламентов, правил землепользования и застройки.

### **1.3. Объекты и субъекты управления городскими территориями**

Территория города характеризуется двумя основными факторами, которые оказывают существенное влияние на её использование:

- 1) природный комплекс;
- 2) созданная человеком планировка и застройка.

Сочетание этих факторов формирует городскую среду.

Городская среда – это совокупность множества природных, архитектурно-планировочных, экологических, социально-культурных и других факторов, в которых пребывает население, и которые определяют комфортность его проживания на данной территории.

Важнейший элемент территории города составляет природный комплекс. Его основу образует физико-географическое положение, климатические условия, особенности ландшафта, рельеф местности, ветровой и солнечный режим территории, тип и строительные характеристики грунтов, наличие лесов и водных объектов (рек, озер), памятников природы и т. п.

Потенциал использования и развития городской территории составляют земельные и природные ресурсы, а также объекты недвижимости, находящиеся в государственной собственности Российской Федерации, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципального образования, а также в собственности граждан и юридических лиц.

*Объектом* управления является любое недвижимое имущество, расположенное в границах населённого пункта.

К объектам управления на городской территории относятся:

- городские земли независимо от видов прав на них и форм собственности на земельные участки;
- объекты недвижимости (здания, сооружения) независимо от видов прав и форм собственности;
- объекты инженерного оборудования (улично-дорожная сеть, наземные, надземные и подземные сети и коммуникации);
- внутригородские водоемы, система водозабора и водопотребления, водостока и водоотвода;
- элементы благоустройства и озеленения;
- прочие объекты и элементы, составляющие городскую инфраструктуру.

Также к объектам управления относятся социально-экономическое развитие территории (население, медицина, образование и культура, сфера обслуживания, промышленность) и вопросы экологии (состояние воздушной среды, загрязненность вод и земель, шумленность).

*Субъектами* управления городскими территориями являются:

1. Население города. Все жители города заинтересованы в том, чтобы городская среда была максимально комфортной. Жители хотят и могут влиять на состояние городской среды и участвуют в управлении городской территорией.

2. Органы государственной власти (федеральные и региональные). На федеральном и региональном уровне устанавливаются общеобязательные нормы и правила, в том числе федеральные и региональные законы и подзаконные нормативные акты в сфере землепользования, градостроительства, экологии, охраны окружающей среды, территориального планирования.

3. Органы местного самоуправления. Он состоит из двух органов: представительного (законодательного) и исполнительного (администрация). Представительный орган - это Городская Дума или Городской Совет депутатов - представители, выбранные населением. Они формируют местное законодательство (законы) и от лица населения своими Решениями утверждают основные направления жизнедеятельности муниципального образования. Исполнительный орган городского поселения - это Администрация города (посёлка), называется иногда «Мэрия» или просто «Муниципалитет». В обязанности администрации входит исполнение решений Городского совета и фактическое управление и распоряжение имуществом городского поселения, в том числе землями, водными объектами,

лесами и объектами капитального строительства (зданиями и сооружениями) в рамках своих компетенций.

Номинально в роли субъекта управления городскими территориями выступает население города (поселка). Реальными же распорядителями собственности от лица административно-территориальной единицы и реальным субъектом управления являются органы законодательной и исполнительной муниципальной администрации.

Органы местного самоуправления правоспособны самостоятельно решать экономические, финансовые, социальные и другие вопросы на своей территории. Осуществление имущественных и управленческих прав и обязанностей 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 хранения 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.

Политика органов местного самоуправления всех муниципальных образований должна быть ориентирована на сбалансированное развитие муниципального образования и повышение уровня и качества жизни его населения.

#### **1.4. Режимные и режимобразующие объекты. Ограничения использования городской территории**

На территориях населённых пунктов всегда есть объекты недвижимости, которые устанавливают особые условия хозяйственной деятельности на земельных участках, на которых они расположены, либо непосредственно прилегающих к таким объектам.

К таким объектам относятся, например, реки, линии электропередач и объекты электросетевого хозяйства, магистральные трубопроводы, железные дороги, кладбища и полигоны бытовых отходов, водозаборные скважины, и прочие объекты.

Эти объекты называют *режимными и режимобразующими*.

Различают ограничения хозяйственной деятельности, установленные на территории режимного объекта, и ограничения, установленные по причине наличия режимобразующего объекта.

*Режимный объект* – это объект, на территории которого установлен особый режим землепользования (природопользования).

*Режимобразующий объект* - это объект, вокруг которого установлен особый режим землепользования. Вокруг режимобразующих объектов устанавливают зоны с особыми условиями (режимом) использования земель - ЗОУИТ. Для земельных участков, находящихся в их границах, устанавливают особые правовые режимы использования земли, как правило, в виде прямых запретов или ограничений определенных видов хозяйственной деятельности.

Зоны с особыми условиями использования территорий (далее - ЗОУИТ) образуются в целях обеспечения:

- безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно-опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов. Они называются *санитарно-защитные зоны*;

- условия охраны памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Такие зоны называются *охранные*.

ЗОУИТ имеют свои границы, принципы прохождения которых определяются в соответствии с действующим законодательством. Земельные участки, которые включены в состав таких зон, у правообладателей земельных участков, как правило, не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

На территориях режимных объектов и вокруг (вдоль) режимобразующих объектов могут быть установлены следующие виды зон с особыми условиями использования территорий:

- 1) зоны охраны объектов культурного наследия;
- 2) защитная зона объекта культурного наследия;
- 3) охранная зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии);
- 4) охранная зона железных дорог;

- 5) придорожные полосы автомобильных дорог;
- 6) охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);
- 7) охранная зона линий и сооружений связи;
- 8) приаэродромная территория;
- 9) зона охраняемого объекта;
- 10) зона охраняемого военного объекта, охранная зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов;
- 11) охранная зона особо охраняемой природной территории (государственного природного заповедника, национального парка, природного парка, памятника природы);
- 12) охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением;
- 13) водоохранная (рыбоохранная) зона;
- 14) прибрежная защитная полоса;
- 15) округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов;
- 16) зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемые в случаях, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации, в отношении подземных водных объектов зоны специальной охраны;
- 17) зоны затопления и подтопления;
- 18) санитарно-защитная зона;
- 19) зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства;
- 20) охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети;
- 21) зона наблюдения;
- 22) зона безопасности с особым правовым режимом;
- 23) рыбоохранная зона озера Байкал;
- 24) рыбохозяйственная заповедная зона;
- 25) зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);
- 26) охранная зона гидроэнергетического объекта;
- 27) охранная зона объектов инфраструктуры метрополитена;
- 28) охранная зона тепловых сетей.

Сведения о границах некоторых из вышеперечисленных зон, а также содержание ограничений хозяйственной деятельности в пределах границ таких зон, подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

ЗООИТ на основании требований Градостроительного кодекса РФ подлежат отображению в документах территориального планирования, градостроительного зонирования, а также в документации по планировке территории.

От зон с особыми условиями необходимо отличать «иные территории с установленными ограничениями». Зоны с особыми условиями и иные территории с установленными ограничениями составляют в совокупности «градостроительные ограничения» – ряд требований, ограничивающих градостроительную деятельность в конкретном территориальном образовании.

Зоны с особыми условиями использования территорий, их границы обозначаются на местности специальными информационными знаками (размер зон либо нормативно определён, либо разрабатывается в проекте). Уничтожение или повреждение специальных знаков влечёт наложение административного штрафа на виновных в этом.

## Тема 2

### ЗАДАЧИ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ ТЕРРИТОРИЕЙ

#### 2.1. Управление как процесс. Принципы, задачи и функции управления городскими территориями

Основной целью управления территории современного города является поддержание системы жизнеобеспечения городского населения на основе социальной, экономической и экологической политики, разработанной региональными и муниципальными органами управления.

Организация муниципального управления городским поселением базируется на следующих *принципах*:

- сочетание отраслевого и функционального управления территорией;
- сочетание гражданских свобод населения и необходимости централизованных управленческих полномочий;
- сочетание экономической самодостаточности муниципального образования и его места в национальной государственной системе общественного разделения труда;
- сочетание социальных и экономических приоритетов;
- сочетание принципов государственного управления и местного самоуправления.

*Задачами* управления территорией города являются:

- 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) экологическое благоустройство городской территории, регулирование плотности застройки и расселения;
- 5) формирование и развитие транспортной инфраструктуры;
- 6) регулирование потребительского рынка города на основе рационального распределения торговых площадей, льготирования рабочих мест и т.д.

Наиболее полный перечень вопросов местного значения, который обязаны решать органы местного самоуправления городского поселения, установлен федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении).

Для эффективного управления городскими территориями необходимо знать теоретические основы, иметь практический опыт и уметь творчески использовать теорию и практику, т.е. владеть искусством управления.

Наука управления изучает и совершенствует принципы, структуры, методы и технику управления (рис. 2.1).



Рис. 2.1. 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 такие методы, как:

- программно-целевой метод;
- моделирование;
- логический анализ;
- причинный анализ;
- социально-экономическое экспериментирование;
- морфологический анализ;
- функциональное проектирование;
- методы экспертных оценок;
- факторный анализ;

и множество других методов.

Каждый из этих методов имеет свою сферу применения и может использоваться в зависимости от целей управления, а также специфики объекта управления.

К числу методов, используемых для организации государственного и муниципального управления, относятся *нормативный, балансовый и статистический* методы.

*Нормативный метод* предполагает использование норм и нормативов в эффективной деятельности органов муниципальной власти. На основе специально разрабатываемых нормативов определяется спектр базовых потребностей населения города в товарах и услугах, структура затрат и объемы ресурсов муниципалитета для реализации приоритетных целей и задач, параметры городской застройки (например, Нормативы градостроительного проектирования).

*Балансовый метод* используется при разработке и исполнении бюджета муниципального образования. Использование балансового метода позволяет определить оптимальные соотношения между доходными и расходными статьями бюджета.

*Статистический метод* предполагает использование средств математической статистики в выявлении складывающихся в обществе, проживающем на городской территории, тенденций на основе анализа пространственных (территориальных) рядов различных сведений и данных (например, миграционный и естественный прирост населения, средний уровень заработных плат, половой и геронтологический состав населения).

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

К *организационно-распорядительной* группе методов относятся:

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

К *экономической* группе методов относятся:

- муниципальный заказ;
- нормативы отчислений от прибыли муниципальных предприятий в бюджет муниципального образования;

- дотации;
- нормативы платежей за использование муниципальной собственности, в том числе муниципальных земельных участков и объектов капитального строительства;
- местное налогообложение;
- 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 следующие стадии:

- 1) определение и выявление проблемной области на городской территории;
- 2) постановка целей и задач по разрешению проблемной ситуации;
- 3) подготовка вариантов решений;
- 4) оценка альтернативных вариантов решений и выбор решений на основе наиболее значимых критериев;
- 5) реализация, контроль и анализ полученных результатов;
- 6) создание системы информационной поддержки осуществления управленческого решения.

## **2.2. Управление собственностью городского поселения**

Современная система управления городскими территориями включают в себя следующие аспекты:

- 1) правовые основы формирования городских территорий;
- 2) имущественные права городских земель и объектов недвижимости, расположенных на городской территории;
- 3) круг полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в области управления городскими территориями, в том числе в решении вопросов местного значения.

*Муниципальная собственность* городского поселения – это имущественный комплекс города (посёлка) как муниципального образования.

Муниципальная собственность служит основой для эффективного осуществления органами местного самоуправления возложенных полномочий и решения ключевых проблем жизнеобеспечения населения города.

Муниципальная собственность позволяет оказывать услуги населению, получать дополнительные доходы местного бюджета и

снижать расходы, способствует созданию благоприятной социальной обстановки и решению социальных задач на территории города.

В собственности городского муниципального образования находятся объекты, имеющие особо важное значение для жизнеобеспечения населения и удовлетворения его потребностей:

- городская земля (территория, не принадлежащая иным собственникам);
- муниципальный жилищный фонд (многоквартирные жилые дома, муниципальные общежития);
- системы водоснабжения и энергообеспечения;
- городские дороги и площади;
- инженерные сети и сооружения;
- полезные ископаемые;
- городские леса и водоёмы;
- муниципальные социально-культурные учреждения;
- 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 хозяйствующие субъекты;
- муниципальные банки и кредитно-кассовые учреждения;
- другое движимое и недвижимое имущество.

Муниципальные образования также принимают в муниципальную собственность имущество ликвидируемых государственных предприятий, объекты социально-культурного назначения государственных и приватизированных предприятий.

В муниципальную собственность могут переходить предоставляемое в счет погашения долга имущество должников местного бюджета, отдельные объекты в порядке наследования или дарения от юридических и физических лиц, а также объекты, признанные в установленном порядке бесхозными.

Кроме того, муниципалитет может купить имущество, при условии, что в местном бюджете на это предусмотрены средства и локальным нормативно-правовым актом определен орган местного самоуправления, уполномоченный совершать подобные сделки.

В зависимости от формы собственности (государственная, муниципальная, частная собственность либо смешанная форма собственности) на земельные участки и иные объекты недвижимости в

границах населённого пункта, правовую основу управления составляют (рис. 2.2):

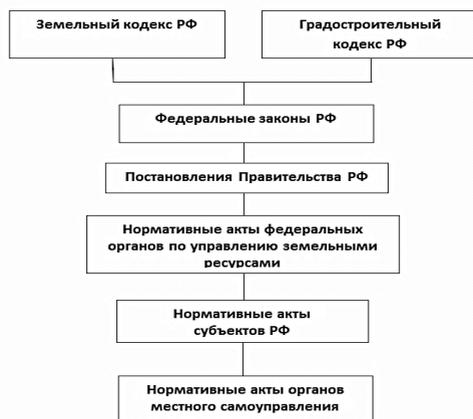


Рис. 2.2. Правовая основа управления городскими территориями

1) в сфере управления федеральной собственностью – Кодексы и Федеральные законы РФ;

2) в сфере управления собственностью субъекта РФ – Кодексы и Федеральные законы РФ, законодательные акты субъекта РФ;

3) в сфере управления собственностью муниципального образования базовым законодательным актом федерального уровня является федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Формирование земельных отношений на территории городского поселения осуществляется органами местного самоуправления посредством осуществления следующих мероприятий:

1) распределение земельного фонда (территории) поселения по формам собственности (государственная, муниципальная, частная), землевладельцам и землепользователям;

2) рациональная организация использования городской территории для обеспечения жизнедеятельности населения;

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

4) установление прав землепользователей 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, совершенствование системы земельных и имущественных платежей;

6) проведение муниципального контроля за использованием и охраной земель городского поселения.

### **2.3. Вопросы местного значения городского поселения**

Управление территориями городских поселений осуществляется в строгом соответствии с федеральными и региональными законами и муниципальными нормативно-правовыми актами.

Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает круг вопросов местного значения, которые обязаны решать органы местного самоуправления городских округов, административных районов, городских и сельских поселений, внутригородских районов.

В соответствии с положениями Главы 3 вышеназванного федерального закона, к вопросам местного значения *городского поселения* относятся:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, организация дорожного движения;

6) обеспечение жилыми помещениями проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан, организация строительства и содержания муниципального жилищного

фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

8) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

9) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

10) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

11) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

12) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

13) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

14) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

15) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

16) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

17) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

18) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая

обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

19) формирование архивных фондов поселения;

20) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

21) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

22) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории;

23) выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах поселения;

24) выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения;

25) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования;

26) резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд,

27) осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения,

28) осуществление осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, в том числе:

- направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (далее - уведомление о планируемом строительстве) параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке,

- направление уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта

индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке,

- направление уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объектах индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности на земельных участках, расположенных на территориях поселений;

29) принятие решения о сносе самовольной постройки, или её приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами;

30) принятие решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства РФ, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ;

31) присвоение адресов объектам, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

32) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

33) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

34) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

35) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

36) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на

территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

37) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

38) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

39) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

40) осуществление муниципального лесного контроля;

41) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

42) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

43) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;

44) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

45) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;

46) участие в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» в выполнении комплексных кадастровых работ.

Органы местного самоуправления городского, сельского поселения также наделены правом на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, таких как:

1) создание музеев поселения;

2) совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;

3) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

4) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;

5) оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;

6) участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;

7) создание муниципальной пожарной охраны;

8) создание условий для развития туризма;

9) оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

10) оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям;

11) предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;

13) осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории поселения;

14) осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений;

15) оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;

16) осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей";

17) предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности;

18) осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Исполнение всех вышеперечисленных мероприятий входит в обязанности органов местного самоуправления городского поселения и относится к функциям управления городской территорией. Реализация

вопросов местного значения происходит путём утверждения муниципальных Планов и муниципальных целевых Программ.

За неисполнение требований законодательства административные должностные лица органа местного самоуправления могут быть привлечены к уголовной или дисциплинарной ответственности в соответствии с Кодексом административных правонарушений РФ и Уголовным Кодексом РФ.

Важнейший компонент муниципального управления - улучшение состояния городской среды, которое затрагивает все подсистемы города. Органами управления должны учитываться все факторы: природные, исторические, социальные, экономические, экологические, культурные. Чем сложнее хозяйственный комплекс в том или ином населённом пункте, тем более важным является комплексное решение вопросов социально-экономического развития и охраны окружающей среды.

### Тема 3

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЕЙ ГОРОДА

### 3.1. Организационно-управленческая структура органов местного самоуправления

Территория муниципального образования может включать в себя один (город, поселок, сельский населенный пункт) или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией.

Городские поселения - один из типов муниципальных образований, определяемых в соответствии с федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Муниципальные образования существенно различаются по размерам территории, численности и составу населения, экономическому потенциалу, составу муниципального хозяйства, уровню развития инженерной и социальной инфраструктуры.

Тип муниципального образования предопределяет состав предметов ведения местного самоуправления, что обуславливает объем задач и функций всех органов муниципального управления, включая местную администрацию.

При реализации управленческих функций в органах местного самоуправления выделяются:

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

Распределение полномочий между органами местного самоуправления закрепляются в Уставе муниципального образования (городского поселения).

*Представительные органы* местного самоуправления наделяются следующими полномочиями в сфере управления территориями:

- 1) установление порядка владения, пользования, управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 2) установление регламента деятельности каждого из органов местного самоуправления;
- 3) установление порядка содержания и использования муниципального жилищного фонда;

4) утверждение порядка использования муниципальными водными объектами и лесами;

5) утверждение порядка охраны и сохранения памятников местного значения;

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

7) утверждение прогнозного плана и условий приватизации муниципального имущества (включая программу приватизации);

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

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

10) установление тарифов на товары и услуги муниципальных предприятий;

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

*Исполнительно-распорядительные органы* местного самоуправления наделяются 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 некоммерческими 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 территорией муниципального образования, 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.

Задачи и функции муниципального управления непосредственно влияют на структуру местной администрации и являются основой для выделения в её структуре самостоятельных подразделений, отвечающих за достижение конкретных целей и решение отдельных конкретных задач.

Организационно-управленческая структура муниципалитета представляет собой соподчиненность управленческих подразделений и взаимосвязанных должностей, наделённых определенными правами и ответственностью.

Структура местной администрации всех муниципальных образований строится на общих принципах: функционально-отраслевое распределение между структурными подразделениями полномочий по решению вопросов местного значения.

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 муниципального образования, численность и состав населения. В крупных городах выстраиваются более сложные структуры администрации, предусматривающие, в том числе, и наличие территориальных структурных подразделений (по административным районам города).

4. Уровень развития производства и рыночной инфраструктуры.

5. Различные местные особенности – географические, природные, демографические, исторические.

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

Структура местной администрации обычно включает (рис. 3.1):

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, делопроизводство, работа с обращениями граждан, бухгалтерия, хозяйственная служба 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.



Рис. 3.1. Структура муниципалитета

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

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

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

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 поселений наиболее приемлема схема, при которой выполняемые функции группируются.

Например, в структуру администрации крупного города входят следующие подразделения:

1. Должностные лица администрации города:

- глава администрации (мэр) города;
- первый заместитель главы администрации города;
- заместитель главы администрации – руководитель аппарата администрации города;
- заместитель главы администрации города по социальной и внутренней политике;
- заместитель главы администрации города – начальник департамента экономического развития.

## 2. Отраслевые (функциональные) органы администрации города:

- Аппарат администрации города;
- Департамент образования, культуры, спорта и молодежной политики;
- Департамент городского хозяйства;
- Департамент строительства и архитектуры;
- Департамент экономического развития;
- Комитет финансов и бюджетных отношений;
- Комитет имущественных и земельных отношений;
- Управление здравоохранения;
- Управление образования;
- Управление культуры;
- Управление социальной защиты населения;
- Управление записи актов гражданского состояния (ЗАГС);
- Управление по физической культуре и спорту;
- Управление молодежной политики;
- Управление архитектуры и градостроительства;
- Управление муниципального заказа.

## 3. Территориальные органы администрации:

- Комитет по управлению Западным округом;
- Комитет по управлению Восточным округом;
- Комитет по управлению Северным округом;
- Комитет по управлению Южным округом.

Типовая структура администрации небольшого городского поселения приведена на рис. 3.2.

Структурные подразделения местной администрации, непосредственно реализующие полномочия по управлению городскими территориями – это, как правило, органы архитектуры и градостроительства и подразделения земельно-имущественных отношений. Они курируют круг вопросов, закреплённых за ними Уставом муниципального образования, либо решением

представительного органа местного самоуправления – Советом депутатов.

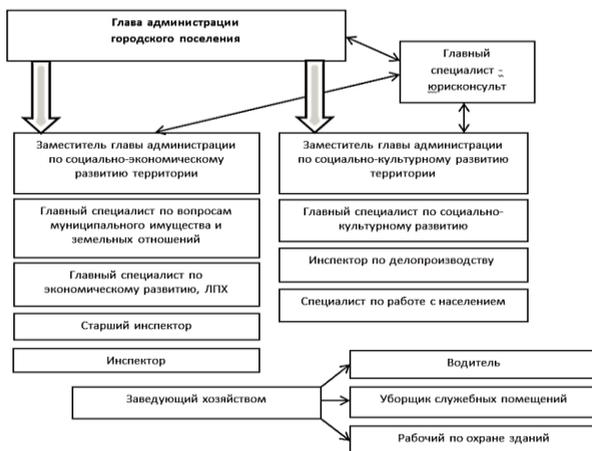


Рис. 3.2. Структура администрации малых городов и посёлков

### 3.2. Органы архитектуры и градостроительства

Полномочия органов строительства и архитектуры городской администрации включают следующий круг вопросов:

1. Реализует на территории города инвестиционную и градостроительную политику, а также генеральный план развития города.

2. Организует работы по комплексному развитию территории города в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения.

3. Осуществляет исполнительные и распорядительные функции городского самоуправления, направленные на обеспечение устойчивого развития на территории города предприятий, учреждений и организаций стройиндустрии.

4. Осуществляет контроль за поддержанием должного уровня архитектурно-художественной выразительности застройки города.

5. Разрабатывает и организует выполнение мероприятий в рамках реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

6. Вносит на рассмотрение городского Совета депутатов, администрации города проекты решений, постановлений и

распоряжений по вопросам градостроительства, в том числе по вопросам подготовки и утверждения документов территориального планирования, местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий, благоустройству и развитию территории города.

7. Осуществляет контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности на территории города в рамках возложенных полномочий.

8. Организует работу градостроительного Совета города.

9. Обеспечивает проведение градостроительной политики на территории города, содействует повышению уровня архитектурно-художественной выразительности застройки города, комплексному развитию округов в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения.

10. Обеспечивает подготовку материалов по выбору земельных участков для строительства объектов для дальнейшей подготовки актов выбора земельных участков.

11. Оказывает методическую помощь проектным организациям всех форм собственности.

12. Участвует в разработке прогнозов экономического и социального развития города в части градостроительных программ и планов.

Основными функциями органов архитектуры и градостроительства являются:

1. Разработка городских строительных программ в рамках стратегического плана развития города на перспективу.

2. Осуществление контроля за своевременным вводом мощностей объектов многоэтажного жилищного строительства, производственного, жилищно-гражданского и коммунально-бытового назначения, ввода в эксплуатацию индивидуального жилья в микрорайонах ИЖС.

3. Организация работы по строительству и реконструкции городских автомобильных дорог.

4. Осуществление контроля и организации участия предприятий всех форм собственности в городских и областных программах, относящихся к компетенции департамента.

5. Формирование титульного списка объектов капитального строительства и капитального ремонта.

6. Организация работы по реализации генерального плана города и разработке детальной планировки и комплексной застройки МКР, кварталов и иных градостроительных комплексов.

7. Оказание организационной и методической помощи хозяйствующим субъектам, зарегистрированным на территории города, по вопросам, входящим в компетенцию департамента.

8. Осуществление сбора и обработки аналитических материалов, необходимых для принятия обоснованных решений по вопросам, относящимся к компетенции департамента.

9. Организация работы комиссий:

- по вопросам землеустройства и градостроительства;

- по приемке в эксплуатацию завершенных переустройством (перепланировкой) жилых помещений;

- по наружному оформлению города.

10. Осуществление контроля за работой курируемых МУП и МУ на предмет соответствия их деятельности установленным целям и задачам. Определение кадровой политики.

11. Подготовка предложений главе администрации города о создании, реорганизации, ликвидации МУП и МУ.

Органы имущественных и земельных отношений являются функциональным имущественным органом администрации города, осуществляющим управление и распоряжение муниципальной собственностью городского округа, в том числе земельными и лесными участками, находящимися в муниципальной собственности городского округа, а также земельными и лесными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в пределах полномочий, предусмотренных действующим законодательством.

### **3.3. Структурные подразделения земельно-имущественных отношений**

Задачами деятельности структурных подразделений земельно-имущественных отношений муниципалитета являются:

1. Исполнение доходной части местного бюджета за счет денежных средств, поступающих от использования муниципального имущества, в том числе земельных и лесных участков.

2. Управление и распоряжение муниципальной собственностью городского округа, в том числе земельными и лесными участками, долями, акциями и т.д.

3. Контроль за эффективным и рациональным использованием муниципального имущества, земельных и лесных участков.

4. Координация деятельности органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений, граждан и юридических лиц независимо от форм собственности в вопросах управления и распоряжения муниципальным имуществом, в

том числе земельными и лесными участками, в пределах полномочий, определенных законодательством.

Подразделения по управлению земельно-имущественными отношениями осуществляют следующие муниципальные функции:

- 1) предоставление в аренду земельных и лесных участков;
- 2) дача согласия на распоряжение муниципальным имуществом, на залог права аренды земельных и лесных участков в случаях, установленных законодательством;
- 3) приватизация муниципального имущества, в том числе земельных участков;
- 4) предоставление земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование, в безвозмездное срочное пользование;
- 5) предоставление права на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности;
- 6) закрепление муниципального имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями;
- 7) формирование и ведение реестра муниципальной собственности города;
- 8) управление и распоряжение имуществом казны городского округа, за исключением средств местного бюджета и объектов жилищного фонда;
- 9) осуществление муниципального земельного и лесного контроля;
- 10) прием имущества в муниципальную собственность;
- 11) признание права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество;
- 12) изъятие имущества, в том числе земельных участков для муниципальных нужд.
- 13) подготовка проектов правовых актов органов местного самоуправления города по вопросам управления и распоряжения муниципальным имуществом, в том числе земельными и лесными участками;
- 14) издание распорядительных актов по вопросам управления и распоряжения муниципальным имуществом, в том числе земельными и лесными участками и другим имуществом, в пределах компетенции, предоставленной действующими нормативными правовыми актами;

15) представление интересов городского округа по вопросам осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

16) сбор и проверка карт реестра муниципальной собственности по всем муниципальным учреждениям и предприятиям;

17) заключение договоров оперативного управления, хозяйственного ведения и безвозмездного пользования, контроль за целевым использованием переданного имущества;

18) оформление приема имущества в муниципальную собственность и передачи из нее;

19) ведение учета в отношении долей, паев, акций муниципальной собственности в уставном капитале хозяйственных обществ;

20) контроль за целевым использованием муниципального имущества;

21) ведение электронных баз данных движимого и недвижимого муниципального имущества, объектов казны города;

22) формирование и ведение архивных дел по учету имущества по всем муниципальным предприятиям и учреждениям;

23) формирование и исполнение прогнозного плана приватизации муниципального имущества городского округа ежегодно;

24) организация и проведение торгов по приватизации (продаже) муниципального имущества, в том числе земельных участков;

25) организация и проведение торгов по продаже права аренды муниципального имущества, в т. ч. земельных и лесных участков;

26) заключение договоров купли-продажи муниципального имущества, в том числе земельных участков, контроль за их соблюдением;

27) заключение договоров аренды муниципального имущества, в том числе земельных и лесных участков, контроль за их соблюдением;

28) заключение договоров безвозмездного пользования муниципального имущества, находящегося в казне;

29) заключение договоров о безвозмездной передаче имущества в муниципальную собственность;

30) планирование, прогнозирование, мониторинг, учет и контроль доходов местного бюджета, по которым является главным администратором;

31) начисление и перерасчет арендной платы по договорам аренды муниципального имущества, включая подготовку и направление досудебных претензий и пакетов документов для суда по арендаторам-должникам;

32) контроль технического состояния, эффективности и целевого использования нежилых помещений, сдаваемых в аренду;

33) организация технической инвентаризации и изготовления кадастровых паспортов нежилых муниципальных помещений;

34) выдача разрешения на установку рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе независимо от формы собственности недвижимого имущества на территории города;

35) выдача предписаний о демонтаже незаконно размещенных рекламных конструкций;

36) контроль технического и санитарного состояния и целевого использования рекламных конструкций на территории города выявление незаконно размещенных конструкций;

37) учет пользователей и арендаторов земельных и лесных участков (формирование и ведение соответствующих электронных баз);

38) ведение лицевых счетов арендаторов земельных и лесных участков (юридических и физических лиц) по действующим договорам аренды, подготовка расчета суммы долга за пользование земельными и лесными участками для судебных разбирательств;

39) ведение электронного учета архивных данных базы земельных участков, предоставленных в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, земельных участков, реализованных с торгов;

40) организация работ по межеванию земельных участков (проведению комплексных кадастровых работ);

41) организация и ведение работы по изъятию земельных участков для муниципальных нужд;

42) заключение договоров о развитии застроенных территорий и контроль за их исполнением;

43) организация работ по установлению границ земельных участков под многоквартирными домами, постановке участков на кадастровый учет и подготовке документов для передачи земельных участков в общую долевую собственность;

44) подготовка межевого плана территории;

45) организация работ по межеванию и постановке на государственный кадастровый учет земельных участков, в границах которых расположен водный объект,

46) предоставление сведений о водном объекте для включения объекта в государственный водный реестр;

47) организация и проведение аукциона на право заключения договора водопользования, заключение договоров водопользования и контроль исполнения;

- 48) контроль за использованием земельных и лесных участков;
- 49) проведение проверок муниципального земельного и лесного контроля по плану-графику и внеплановых проверок;
- 50) составление актов проверок соблюдения земельного и лесного законодательства, протоколов об административных правонарушениях и актов обследования земельных и лесных участков;
- 51) ведение судебной работы по всем вопросам, связанным с управлением и распоряжением муниципальной собственностью, в том числе земельными и лесными участками;
- 52) иные полномочия в пределах компетенции.

### **3.4. Органы кадастрового учёта и регистрации прав на недвижимое имущество**

Управление территорией населённого пункта возможно только при полном и достоверном учёте всех земель и объектов недвижимости, расположенных в границах городской территории. Земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в границах городских территорий, принадлежат тем или иным лицам - государству, муниципалитету, физическим и юридическим лицам.

Объектами сделок могут быть только земельные участки и объекты капитального строительства, которые учтены в государственном кадастре недвижимости, и право на которые зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости.

Порядок ведения ЕГРН, его задачи и функции регулируются федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Закон о регистрации недвижимости).

Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с указанным Федеральным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных законом сведений.

Все права на объекты недвижимости, а также обременения и ограничения этих прав подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). 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 РФ, 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 недвижимость, возникающие на основании договора либо акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации.

В соответствии с Законом о регистрации недвижимости, 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.

В настоящее время *органом кадастрового учёта и регистрации недвижимости* 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 РФ), 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.

На территории Российской Федерации Росреестр осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, расположенные в субъектах РФ, и взаимодействует с другими федеральными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Полномочия органа кадастрового учета на основании решений данного органа вправе осуществлять подведомственное ему

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Росреестра» (ФГБУ «ФКП Росреестра») и её структурные подразделения – филиалы, расположенные в субъектах Российской Федерации.

Для проведения государственного кадастрового учёта муниципальные органы власти и иные заинтересованные правообладатели объектов недвижимости представляют в орган кадастрового учёта фиксированный перечень документов, включающий Межевой план (для земельных участков) и Технический план (для объектов капитального строительства). Подготовка этих документов осуществляется физическими лицами, имеющими аттестат Кадастрового инженера.

Только после постановки на государственный кадастровый учёт и регистрации права муниципальной собственности в ЕГРН, органы местного самоуправления вправе распоряжаться городскими землями и земельными участками, а также муниципальными зданиями и сооружениями - продавать, сдавать в аренду, передавать в уставной капитал создаваемых акционерных обществ, передавать в оперативное управление или хозяйственное ведение муниципальным учреждениям и предприятиям, и т.д.

### **3.5. Органы технической инвентаризации**

Для эффективного управления городской территорией органам местного самоуправления необходимо знать, в каком техническом состоянии на сегодняшний день находятся объекты капитального строительства (здания и сооружения), необходим ли им капитальный ремонт либо реконструкция. А некоторые жилые и общественные здания уже находятся в предаварийном и аварийном состоянии и их нельзя эксплуатировать - возможно обрушение конструкций, что может привести к тяжким увечьям и жертвам среди населения.

Как нам узнать, требуется ли капитальный ремонт систем канализации и водопровода в населённом пункте? Необходимо ли заменить крышу в детском саду? Сколько средств потребуется для проведения ремонта школы или больницы?

Ответы на поставленные вопросы даёт техническая инвентаризация объектов капитального строительства.

Техническая инвентаризация представляет собой систему сбора, обработки, хранения и выдачи информации об объектах капитального строительства на основе результатов периодических обследований зданий и сооружений. Технической инвентаризации подлежат все

капитальные строения - здания и сооружения. Передвижные, временные постройки технической инвентаризации не подлежат.

*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 в Российской Федерации 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.

По результатам первичной технической инвентаризации на основе проведённых обследований и измерений на каждый объект капитального строительства оформляется технический паспорт.

Технический паспорт является документальной основой для подготовки Технического Плана объекта капитального строительства, представляемого в органы кадастрового учёта для проведении кадастрового учёта при ведении Единого государственного реестра объектов недвижимости.

## Тема 4

### РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ФОРМИРОВАНИИ ГОРОДСКОГО БЮДЖЕТА

#### 4.1. Особенности управления и распоряжения городскими землями

Земельные ресурсы города представляют собой территориальный, пространственный и природный эколого-экономический базис для обеспечения проживания населения.

На городской территории размещаются различные виды недвижимости. Под понятием «Недвижимость» традиционно понимают землю и все улучшения, постоянно закрепленные на ней (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства), в том числе леса и многолетние насаждения.

К отличительной особенности недвижимости относится ее неразрывная связь с землей, при этом сами по себе земельные участки также рассматриваются в качестве недвижимости.

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 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, находящиеся 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.

Органы местного самоуправления могут передавать земельные участки 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 земель.

Если на территории муниципальных образований имеются незадействованные в местном хозяйственном обороте земельные участки, то органы местного самоуправления в целях пополнения доходной части бюджета могут продавать их (отчуждать) или сдавать в аренду.

Муниципальное образование может передавать земельные 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.

Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ. Так, например, граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести земельные участки бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов в случаях и в порядке, которые установлены 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 государственной власти и органам местного самоуправления.

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.

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;

2) гражданам в виде служебного надела. Служебные надель 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;

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;

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.

Органами государственной власти и местного самоуправления могут устанавливаться сервитуты (право ограниченного пользования чужими земельными участками). Сервитут может быть срочным или постоянным. 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.

Могут устанавливаться публичные сервитуты для:

1) прохода или проезда через земельный участок, в том числе в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе;

2) использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;

3) размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

4) проведения дренажных работ на земельном участке;

5) забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и осуществление водопоя;

6) прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок;

7) сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;

8) использования земельного участка в целях охоты, рыболовства, аквакультуры (рыбоводства);

9) временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ.

Одним из наиболее распространенных оснований возникновения прав на землю является приватизация, как способ приобретения физическими и юридическими лицами прав частной собственности на землю. 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.

Цена продажи земельных участков и стоимость аренда городских земель устанавливается органами местного самоуправления на основе кадастровой стоимости земельного участка.

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.

#### **4.2. Платность городского землепользования. Формирование 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 финансовый капитал.

Использование земли в РФ является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата.

Нормативная цена земли - показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости.

Согласно положениям Налогового Кодекса РФ, 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. Муниципальная власть заинтересована в том, чтобы максимальное количество земель на территории города было отнесено к муниципальной собственности, поскольку управление и распоряжение земельными участками осуществляется органами местного самоуправления только в отношении участков, находящихся в муниципальной собственности.

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 её 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.

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. 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.

Платежи за пользование землей и средства от продажи и аренды земель составляют значительную долю финансовых ресурсов муниципалитетов.

*Бюджет муниципального образования* (местный бюджет) – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14 Бюджетного Кодекса РФ).

Доходы городского бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления. Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

Основные доходные источники, которыми располагают органы местного самоуправления, можно отнести к следующим категориям – налоги, неналоговые поступления, доходы от собственной хозяйственной деятельности и муниципальный кредит.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- налоговые доходы, зачисляемые в местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;

- неналоговые доходы, зачисляемые в местные бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- доходы, полученные местными бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.

Основными источниками дохода городского бюджета являются:

- 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;

- регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

- налог на рекламу;

- прочие местные сборы и налоги;

- доходы от сдачи в аренду муниципальных земельных участков;

- доходы от продажи муниципального имущества;

- доходы от продажи муниципальных земель.

В бюджеты поселений в полном объеме зачисляются налоговые доходы от следующих *местных налогов*: земельного налога; налога на имущество физических лиц.

В бюджеты городских поселений зачисляются налоговые доходы от следующих *федеральных налогов и сборов*, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 10 процентов;

- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30 процентов.

*Расходы* местных бюджетов осуществляются по пяти статьям:

1. Финансовая поддержка отраслей народного хозяйства (промышленность, строительство; сельское хозяйство и рыболовство; транспорт; ЖКХ).

2. Социально-культурные мероприятия (образование; культура и искусство; здравоохранение; социальная политика).

3. Управление.

4. Правоохранительная деятельность.

## 5. Прочие расходы.

В основе контроля финансовой деятельности муниципального образования лежит территориальный сводный финансовый баланс.

Всю совокупность расходов местных бюджетов можно разделить на две большие группы.

К первой группе расходов относятся собственные расходы муниципального образования, связанные с решением задач местного значения и обслуживанием муниципального долга по следующим направлениям:

- 1) содержание собственных органов управления;
- 2) проведение местных выборов;
- 3) реализация муниципального заказа;
- 4) исполнение собственных законов;
- 5) финансовая поддержка отраслей местного хозяйства;
- 6) финансовая помощь бюджетным учреждениям иных уровней власти;
- 7) обслуживание долговых обязательств муниципального образования;
- 8) специальные целевые программы местного значения;
- 9) инвестиции в местную инфраструктуру.

Перечисленные расходы должны покрываться средствами собственных источников доходов (налоговых и неналоговых поступлений), а также трансфертов (в случае низкого уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования), и заемных средств (в случае соблюдения требований к размеру бюджетного дефицита).

Ко второй группе относятся расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами:

1) обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях в рамках реализации основных общеобразовательных программ, в части финансирования расходов на оплату труда работников муниципальных учреждений;

2) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, организация деятельности таких комиссий;

3) осуществление выравнивания бюджетной обеспеченности поселений;

4) социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной

жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных, ветеранов, малоимущих;

5) организация оказания специализированной медицинской помощи в специализированных медицинских учреждениях;

6) выплата гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;

7) субвенции на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния;

8) строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения;

9) предупреждение ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидация их последствий;

10) организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;

11) субвенции на покрытие дополнительных расходов убытки по тепло- и электроснабжению);

12) осуществление поселениями полномочий по первичному воинскому учету;

13) организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации и др.

Ключевым направлением муниципальных расходов в сфере управления городскими территориями является жилищное строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории.

Следует отметить, что структура расходов отдельных видов местных бюджетов неодинакова и зависит от объема местного хозяйства и подведомственности его местным органам различного уровня.

### **4.3. 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 является местным налогом, который формирует доходную часть местных бюджетов. Земельный налог взимается в соответствии с главой 31 Налогового кодекса РФ.

*Объектом налогообложения* являются земельные участки, части земельных участков, земельные доли, предоставленные юридическим лицам и гражданам в собственность, владение или пользование, расположенные в пределах муниципального образования.

Не признаются объектом налогообложения:

1) земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками;

3) земельные участки из состава земель лесного фонда;

4) земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда;

5) земельные участки, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома.

*Плательщиками 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 на территории муниципального образования

Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного пользования, в том числе праве безвозмездного срочного пользования, или переданных им по договору аренды.

Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земли, устанавливаемая в результате проведения государственной кадастровой оценки земель. Порядок определения кадастровой стоимости утверждается Правительством РФ.

Кадастровая оценка земель учитывает 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.

Размер земельного налога исчисляется по истечении налогового периода как соответствующая налоговой ставке процентная доля кадастровой стоимости земельного участка (в соответствии с п.1 ст.390 Налогового Кодекса РФ). Изменение кадастровой стоимости земельного участка вследствие изменения качественных и (или) количественных характеристик земельного участка учитывается при определении налоговой базы со дня внесения в ЕГРН сведений, являющихся основанием для определения кадастровой стоимости.

В случае изменения кадастровой стоимости земельного участка вследствие исправления технической ошибки в сведениях Единого государственного реестра недвижимости о величине кадастровой стоимости, а также в случае уменьшения кадастровой стоимости в связи с исправлением ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, пересмотром кадастровой стоимости по решению комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости или решению суда в случае недостоверности сведений, использованных при определении кадастровой стоимости, сведения об измененной кадастровой стоимости, внесенные в ЕГРН, учитываются при определении налоговой базы начиная с даты начала применения для целей налогообложения сведений об изменяемой кадастровой стоимости.

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 устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) и не могут превышать:

1) 0,3 процента в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;

- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, принадлежащей на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или

приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства (за исключением земельных участков, приобретенных (предоставленных) для индивидуального жилищного строительства, используемых в предпринимательской деятельности);

- не используемых в предпринимательской деятельности, приобретенных (предоставленных) для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества, а также земельных участков общего назначения, предусмотренных Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

2) 1,5 процента в отношении прочих земельных участков.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

В случае, если налоговые ставки не определены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, налогообложение производится по максимальным налоговым ставкам, указанным в Налоговом Кодексе РФ.

Федеральным законодательством освобождаются от налогообложения:

1) учреждения и органы уголовно-исполнительной системы - в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти учреждения и органы функций;

2) организации - в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

3) религиозные организации - в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;

4) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 процентов, - в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности;

5) организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников

составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда - не менее 25 процентов, - в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации товаров, работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

6) учреждения, единственными собственниками имущества которых являются общероссийские общественные организации инвалидов, - в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

7) организации народных художественных промыслов - в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

8) физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов - в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

9) организации - резиденты особой экономической зоны - в отношении земельных участков, расположенных на территории особой экономической зоны, сроком на пять лет с месяца возникновения права собственности на каждый земельный участок;

10) организации, признаваемые управляющими компаниями в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре "Сколково"» - в отношении земельных участков, входящих в состав территории инновационного центра "Сколково" и предоставленных (приобретенных) для непосредственного выполнения возложенных на эти организации функций;

11) судостроительные организации, имеющие статус резидента промышленно-производственной особой экономической зоны, - в отношении земельных участков, занятых принадлежащими им на праве собственности и используемыми в целях строительства и ремонта судов зданиями, строениями, сооружениями производственного назначения, с даты регистрации таких организаций в качестве резидента особой экономической зоны сроком на десять лет;

12) организации - участники свободной экономической зоны - в отношении земельных участков, расположенных на территории свободной экономической зоны и используемых в целях выполнения

договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, сроком на три года с месяца возникновения права собственности на каждый земельный участок.

13) организации, признаваемые фондами в соответствии с Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - в отношении земельных участков, входящих в состав территории инновационного научно-технологического центра.

Кроме того, Налоговым Кодексом установлены и иные льготы по уплате земельного налога для отдельных категорий граждан и юридических лиц. Так, налоговая база уменьшается на величину кадастровой стоимости 600 квадратных метров площади земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении налогоплательщиков, относящихся к одной из следующих категорий:

1) Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;

2) инвалидов I и II групп инвалидности;

3) инвалидов с детства, детей-инвалидов;

4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;

5) физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в соответствии с Федеральным законом от 26.11.1998 года № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

6) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

7) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику;

8) пенсионеров, получающих пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством, а также лиц, достигших возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), которым в соответствии с законодательством Российской Федерации выплачивается ежемесячное пожизненное содержание;

9) физических лиц, соответствующих условиям, необходимым для назначения пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим на 31 декабря 2018 года;

10) физических лиц, имеющих трех и более несовершеннолетних детей.

Если у указанных льготных категорий граждан в собственности имеется несколько земельных участков, то уменьшение налоговой базы (налоговый вычет) производится в отношении одного земельного участка по выбору налогоплательщика. Уведомление о выбранном земельном участке, в отношении которого применяется налоговый вычет, представляется налогоплательщиком в налоговый орган по своему выбору не позднее 31 декабря года, являющегося налоговым периодом. Уведомление о выбранном земельном участке может быть представлено в налоговый орган через Многофункциональный центр предоставления государственных или муниципальных услуг (МФЦ).

При непредставлении налогоплательщиком, имеющим право на применение налогового вычета, уведомления о выбранном земельном участке налоговый вычет предоставляется в отношении одного земельного участка с максимальной исчисленной суммой налога.

Налоговая база определяется отдельно в отношении долей в праве общей собственности на земельный участок, в отношении которых налогоплательщиками признаются разные лица либо установлены различные налоговые ставки.

Налогоплательщики-организации определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений ЕГРН о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования.

Для налогоплательщиков - физических лиц налоговая база определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество (Росреестр).

## Тема 5

### ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ ГОРОДА

#### 5.1. Прямое и опосредованное управление городской территорией

В процессе управления территорией города управленческие задачи реализуются органами местного самоуправления через конкретные мероприятия или функции.

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

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

– *административно-управленческий*. Заключается в формировании системы государственных и муниципальных органов управления земельными ресурсами, разграничением их компетенций, организацией выполнения ими взаимосогласованных функций;

– *правовой*. Обеспечивает рациональное использование и охрану земли на основании правовых норм, закрепленных в законодательных актах;

– *научный*. Разработка научно обоснованных рекомендаций по управлению земельными ресурсами города с учетом достижений научно-технического прогресса;

– *экономический*. Определяет условия эффективного использования городских земель;

– *внедренческий*. Разработка и осуществление экономических, социальных и иных рычагов, стимулов и мероприятий по рациональному использованию и охране городских земель.

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 (надзор) 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 органами местного самоуправления и должностными лицами муниципалитета в процессе управления земельными ресурсами города.

*Основные этапы* принятия решения по управлению земельными ресурсами города следующие:

- 1) постановка задачи;
- 2) поиск информации;
- 3) определение условий объекта управления и связанных с ним структур;
- 4) определение круга пользователей управленческого решения;
- 5) определение запросов землепользователей и населения города;
- 6) исследование поведения потребителей предполагаемого управленческого решения и действия;
- 7) накопление, систематизация и анализ данных об объекте управления;
- 8) расчет возможной эффективности;
- 9) осуществление пилотного проекта;
- 10) расчет фактической эффективности или её моделирование;
- 11) выбор варианта и принятие управленческого решения.

Определяющим этапом является постановка задачи и принятие управленческого решения.

Реализуют управленческие решения с помощью *директивного, правового, экономического* методов.

*Директивный* (административный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Это акты прямого действия: изъятие земельного участка, отвод земель,

градостроительное функциональное зонирование, мероприятия по изучению земель (баланс территории) 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.

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.

## **5.2. Государственное и муниципальное управление городскими земельно-имущественными отношениями**

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.

Главной задачей управления земельными ресурсами является рациональное и эффективное использование муниципальных земель, соответствие использования земель их целевому назначению. Управление земельными отношениями фактически представляет собой систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие на городские земельные ресурсы в интересах развития города. Фактически

это оптимальность размещения на муниципальных землях разнообразных объектов с учетом местоположения и уровня развития различных районов города, а также сочетания общегородских и местных интересов.

*Объектами* земельных отношений в городе являются:

- 1) земли фиксированной площади в границах территории муниципального образования;
- 2) территориальные зоны и зоны особого режима использования;
- 3) земельные участки;
- 4) части земельных участков.

Система признаков земельного участка как объекта земельных отношений включает:

- индивидуализирующие признаки: местоположение (адрес), площадь (размеры) и границы земельного участка;
- дополнительные признаки: 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.

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, иных прав на землю. Это отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками гражданами и юридическими лицами;
- 2) управленческие отношения. Они возникают и реализуются в рамках управленческих действий и мероприятий, к которым относятся государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, земельный кадастр, землеустройство, мониторинг земель;
- 3) отношения в сфере землепользования, которые определяют:
  - порядок предоставления земельного участка, в зависимости от его целевого назначения;
  - содержание основных прав и обязанностей субъектов земельных отношений;
  - порядок внесения платы за пользование землей;
  - основания возникновения и прекращения прав на землю;
- 4) договорные отношения, которые возникают и реализуются в процессе совершения сделок с земельными участками (купля-продажа, дарение, аренда, рента, договор пожизненного содержания и др.);

5) земельно-процессуальные отношения, возникающие при осуществлении землеустройства, земельного кадастра и мониторинга городских земель;

6) земельно-охранительные отношения. Они возникают в процессе непосредственного использования земель и проведения мероприятий по их защите и восстановлению почвенного плодородия (рекультивация и консервация нарушенных и деградированных сельскохозяйственных угодий). Также они возникают в результате неправомерного поведения субъектов земельных отношений, нарушения правопорядка или законных прав и интересов собственников или пользователей земли, и включают в себя применение мер юридической ответственности за совершенные земельные правонарушения.

Круг *субъектов* земельных отношений определен статьей 5 Земельного кодекса РФ – это граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, наделенные в установленном порядке правами пользования, владения, распоряжения земельными участками.

При выработке мероприятий, повышающих эффективность использования земельных ресурсов, применяется комплексный подход к управлению городской территорией. Система управления земельными ресурсами города направлена на решение следующих задач:

- 1) эффективное использование городских земель;
- 2) оптимизация структуры доходов местного бюджета за счет доходов от земельной собственности, увеличение доходной части муниципального бюджета за счет увеличения собираемости земельных платежей;
- 3) создание рынка недвижимости на территории города;
- 4) обеспечение гарантий имущественных прав на земельные участки и объекты недвижимости;
- 5) экономия бюджетных средств; снижение затрат времени на принятие и реализацию управленческих решений в сфере земельных и имущественных отношений.

Управление земельно-имущественными отношениями города включает в себя следующие основополагающие принципы:

- наделение органов местного самоуправления полномочиями по регулированию земельных отношений на своих территориях;
- регулирование использования земли в качестве природного, социального и хозяйственного объектов;
- формирование многообразия форм собственности, владения и пользования землей;

– недопущение противоречащего закону вмешательства государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей;

– обеспечение равенства участников земельных отношений в защите их прав.

Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования выступают в качестве субъектов земельных отношений в двух качествах:

1) как регуляторы этих отношений применительно к земельным участкам, находящимся под их юрисдикцией на их территории;

2) 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 в сфере земельных отношений 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 нормативные 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 необходимую степень системности, полноты и детализации правового регулирования соответствующих отношений в совокупности с другими нормативными правовыми актами;

- соответствовать требованиям разумности, справедливости, нравственности;

- содержать экономически обоснованные, реально исполнимые, не противоречащие друг другу положения;

- предусматривать организационные, финансовые, правовые и иные средства обеспечения (механизм реализации) содержащихся в акте нормативных положений.

### **5.3. Управление градостроительным использованием городской территории. Баланс территории**

К полномочиям органов местного самоуправления городских поселений в области градостроительной деятельности относятся:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования;

3) утверждение правил землепользования и застройки поселений;

4) утверждение документации по планировке территории;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений;

6) принятие решений о развитии застроенных территорий;

7) проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений;

8) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений;

9) заключение договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества;

10) принятие решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области градостроительной деятельности относятся:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных районов;

3) утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий;

4) утверждение документации по планировке территории;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях;

6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;

3) утверждение правил землепользования и застройки городских округов;

4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;

6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;

7) принятие решений о развитии застроенных территорий;

8) проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений;

9) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры городских округов;

10) заключение договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества;

11) принятие решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления.

Деятельность по комплексному и устойчивому развитию городской территории осуществляется в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории. Это деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной,

социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных объектов.

*Баланс территории* - это распределение территории в установленных границах города по форме освоения и использования.

Городская территория делится на освоенную территорию, городские угодья, земли специального назначения и т.д. Освоенная территория состоит из застроенной территории, предназначенной для застройки территории и земель общего пользования.

Баланс городской территории составляется для существующего или проектного положения города. В первом случае он показывает распределение городской территории по видам ее использования, характеризует эффективность использования городских земель и выявляет имеющиеся у города земельные резервы. Во втором случае, при разработке генеральных планов городов, составляется проектный баланс территории. Этот проектный баланс определяет общую потребность города в территории на перспективу и проектное распределение её по видам использования.

Для развиваемых и реконструируемых городов при превышении их перспективных территориальных потребностей уже имеющейся территории в пределах установленной городской черты возникает необходимость в дополнительном отведении городу территорий в установленном законом порядке.

Для новых городов проектный баланс территории определяет территорию, необходимую для размещения проектируемого города. Как в первом, так и во втором случае в балансе территории должно быть определено, за счет каких земель могут быть удовлетворены территориальные потребности города.

В процессе разработки Генерального плана города в самом начале проектирования составляется предварительный расчетный баланс территории города, основывающийся на экономической перспективе проектируемого города и нормативных материалах. Этот предварительный расчетный баланс является общим заданием для проектировщиков, разрабатывающих проект города. В период окончания разработки генерального плана города составляется проектный баланс городской территории, отражающий принятые в проекте решения в отношении функционального зонирования городской территории и целесообразности ее использования. Сравнение проектного баланса с предварительным расчетным балансом позволяет судить, насколько проектировщикам удалось удовлетворить перспективные территориальные потребности города и вместе с тем выдержать расчетные нормативы.

Проектный баланс территории города разрабатывается с выделением отдельных функциональных зон: селитебной, промышленной, коммунально-складской, внешнего транспорта и прочих территорий.

Территория города занята под здания, сооружения, улицы, озеленение. Для анализа распределения площади в городе или в его части составляют таблицу с указанием членения территории по площади или в процентном отношении от общей площади. Такую таблицу также называют *Балансом территории*. Баланс территории помогает сравнить объекты одного назначения по величине, по распределению площадей и оценить достоинства и недостатки проекта. В нормах проектирования и технических указаниях приводятся рекомендуемые балансы территории для различных элементов города и функциональных зон, созданные на основе анализа существующих аналогичных объектов.

В проектах планировки и застройки городов и поселков для создания взаимоувязанной планировочной структуры должно быть обеспечено зонирование территории по видам ее использования с выделением следующих функциональных зон:

*селитебной* - для размещения жилых районов, общественных центров (административных, научных, учебных, медицинских, спортивных и др.), зеленых насаждений общего пользования;

*промышленной* - для размещения промышленных предприятий и связанных с ними объектов;

*коммунально-складской* - для размещения баз и складов, гаражей, трамвайных депо, троллейбусных и автобусных парков и т.п.;

*внешнего транспорта* - для размещения транспортных устройств и сооружений (пассажирских и грузовых станций, портов, пристаней и др.).

На территории сельского населенного пункта выделяют селитебную и производственную зоны.

При размещении в городах промышленных предприятий, не выделяющих в окружающую среду вредных и неприятно пахнущих веществ, не создающих повышенных уровней шума, вибрации и электромагнитных излучений, допускается организация комплексных производственно-селитебных зон.

В черте городов и других населенных пунктов следует обеспечивать предоставление во временное пользование предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам земельных участков из неиспользуемых земель для возделывания на этих участках картофеля и овощных культур.

При предприятиях и организациях на территории промышленных и коммунально-складских зон предусматривается организация тепличных хозяйств с использованием тепловых отходов, а также хранилища для плодоовощной продукции.

В городах и других населенных пунктах при наличии лечебных ресурсов предусматривается курортная зона.

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне. Размеры территории для размещения участков административно-хозяйственных и общественных учреждений и предприятий культурно-бытового обслуживания населения (кроме учреждений микрорайонного значения) определяются по титульному списку указанных учреждений и предприятий в соответствии с действующими нормативами.

Земельные участки в составе жилых зон предназначаются для застройки жилыми зданиями индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также объектами культурно-бытового и иного назначения согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе общественно-деловых зон предназначены для застройки административными зданиями, объектами образовательного, культурно-бытового, социального назначения и иными предназначенными для общественного использования объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе производственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

В пределах черты городских, сельских поселений могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное,

историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

Земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях - земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, строениями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, - используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами поселений и правилами землепользования и застройки.

Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, закрытыми водоемами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон. Эти земельные участки не могут предоставляться физическим и юридическим лицам в собственность либо постоянное (безвозмездное) пользование, они не подлежат приватизации.

При разработке предварительного расчетного баланса территории города размеры территорий, необходимых для размещения отдельных элементов, определяются расчетом.

Баланс территории сопровождается пояснением, за счет каких земель территориальные потребности города могут быть удовлетворены. В составе проекта генерального плана города представляется лишь проектный баланс территории города, предварительный же расчетный баланс территории является рабочим исходным материалом для проектирования.

Исходя из заданного баланса территории, можно рассчитать размер отдельных функциональных зон. Баланс территории является как бы выводом из всей проведенной проектировщиком работы.

В Приложении 1 для примера приведён баланс территории г.Белгород по состоянию на 2010 год, составленный в разрезе функциональных зон города.

#### **5.4. Техничко-экономический анализ использования территории населенного пункта**

Организация городского пространства является главнейшим показателем благополучия, развития и функционирования города. Как правило, города имеют в своем составе значительные площади муниципальных земель, которые не используются вообще или используются не наилучшим - не наиболее эффективным образом.

Выбор площадок под строительство объектов, как правило, ведётся без глубокого изучения местных условий - климатических, геоморфологических, гидрогеологических, биогенных и прочих, причем ведущим фактором оказывается близость к транспортным артериям и высокий природно-ресурсный потенциал территории.

Поэтому на современном этапе органам государственной власти и местного самоуправления требуется качественно новый подход к вопросам управления и развития городского пространства.

Необходимо понимать, что города не формируются «сами по себе», а возникают и развиваются как элемент инфраструктуры. Территория города имеет разнохарактерные по своему функциональному использованию земли. Из многочисленных градообразующих факторов основными являются: наличие природных ресурсов и необходимость их разработки, расширение имеющихся промышленных предприятий, развитие транспортных и энергетических узлов.

Оценивая функциональное зонирование территории города, можно утверждать о том, что земли жилой, общественной, промышленной застроек в большинстве российских городов занимают менее половины общей территории города. Этому, в первую очередь, способствует чрезмерная «распылённость» промышленных и иных объектов, расположенных в границах городской черты.

Ландшафтный анализ территории является основой принятия градостроительного решения по формированию всей планировочной структуры города в условиях реконструкции и дальнейшем территориальном развитии. Анализ дает возможность оценивать соответствие функциональной и композиционной структуры градостроительного объекта природной ситуации.

Анализ рельефа территории является основным элементом комплексного ландшафтного анализа территории. В процессе анализа решаются следующие задачи:

- территория дифференцируется по условиям градостроительного освоения (выделяются участки, пригодные для того или иного вида функционального использования);

- определяются условия формирования композиционной структуры градостроительного объекта (определяются пространственно-визуальные характеристики территории).

Таким образом, проводится геофункциональный анализ территории, или – геофункциональное зонирование, основная цель которого - выделение в пределах города относительно однородных по природным особенностям и техногенной нагрузке участков на предмет рационального хозяйственного использования земель с учетом геоморфологической ситуации.

При этом основными задачами геофункционального зонирования территории города являются:

1) обоснование в соответствии с природными условиями территории регламентов деятельности на отдельных участках с качественной оценкой геоморфологической ситуации и разработкой рекомендаций по ее улучшению;

2) оценка соответствия функциональной принадлежности территории, её статуса и режима природоохранной и хозяйственной деятельности;

3) выявление участков, в пределах которых элементы природного комплекса подвергаются негативному техногенному воздействию в наибольшей степени.

Схема геофункционального зонирования территории является результатом исследования природно-территориального ресурса. На ней показываются новые функциональные зоны с учетом геоморфологических показателей, соотнесенные с пригодностью для дальнейшего территориального зонирования города и регламентом хозяйственной деятельности. Геофункциональное зонирование оптимально для оценки территорий при разработке проектов благоустройства и реконструкции, при решении вопросов о землеотводе при рассмотрении проектов строительства и размещения различного рода сооружений.

При технико-экономическом анализе территории города выделяют несколько этапов:

Этап 1. Сбор и систематизация исходной информации о городской среде.

Содержание этапа: Сбор и анализ данных и статистических сведений, картографических и других материалов, характеризующие исследуемую территорию по следующим направлениям:

- физико-географическая, в том числе. природно-климатическая характеристика,

- природно-ландшафтная характеристика, состояние природных компонентов ландшафта,
- данные об использовании земель, как в целом по городу, так и по предприятиям,
- социально-демографические показатели,
- функционально-планировочная структура,
- современное использование территории.

Этап 2. Анализ природно-ландшафтной и функционально-планировочной структуры.

Содержание этапа:

- выявление дифференциации земель (или ее реконструкция),
- анализ использования земель города,
- функциональное зонирование территории,
- выделение и картографирование городских ландшафтов.

Этап 3. Комплексная оценка территории.

Содержание этапа: Анализ исходной информации и выявление экономических/технических/экологических проблем.

- социально-экономическая ситуация, тенденции, возможные направления развития;
- выявление нагрузки на территорию, в том числе объемов использования территории;
- выделение экономических/технических/экологических проблем города;
- выделение контуров (картографическая привязка) экономических/технических/экологических проблем, оценка их остроты и степени их проявления.

Этап 4. Оценка остроты ситуации и экономических/технических/экологических проблем.

Содержание этапа:

- анализ и синтез карт использования земель, функционального зонирования и экономических/технических/экологических проблем
- выделение контуров ситуаций и оценка их остроты.

Этап 5. Разработка мер по улучшению ситуации.

Содержание этапа:

- анализ остроты ситуаций по функциональным зонам города,
- выявление основных источников негативного воздействия и возможных направлений его уменьшения,
- разработка комплекса мероприятий по улучшению состояния города по выделенным направлениям развития/деятельности.

При выборе земельных участков для размещения новых объектов недвижимости и инфраструктуры целесообразно проводить следующие виды технико-экономического анализа:

- анализ наилучшего использования земельного участка;
- анализ возможных вариантов использования земельного участка;
- анализ местоположения участка;
- анализ ближайшего окружения участка;
- анализ ограничений участка;
- анализ преимуществ и недостатков участка (возможности, угрозы);
- анализ рынка недвижимости в разрезе сегментов, соответствующих определенным вариантам использования земельного участка.

Затем проводится консолидация результатов анализа местоположения участка и анализа рынка недвижимости по определенным сегментам.

В результате ландшафтного, геофункционального и технико-экономического анализа территории города (функциональной зоны) выбирается наилучший вариант использования земельного участка и даётся заключение о возможности возведения заданного объекта недвижимости/объекта инфраструктуры на выбранном земельном участке.

### **5.5. Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль**

*Государственный земельный надзор* – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность.

Государственный земельный надзор осуществляется посредством:

- организации и проведения проверок деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан;
- принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений,

– систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства.

Государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Должностные лица органов государственного земельного надзора имеют право:

1) осуществлять плановые и внеплановые проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации;

2) запрашивать и безвозмездно получать на основании запросов в письменной форме от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацию и документы, необходимые для проведения проверок;

3) беспрепятственно получать доступ на земельные участки, в том числе земельные участки, занятые объектами обороны и безопасности, а также другими специальными объектами, и осматривать такие земельные участки и объекты;

4) осуществлять административное обследование объектов земельных отношений, оформлять его результаты соответствующим актом;

5) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодательства;

6) обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению государственного земельного надзора, в установлении лиц, виновных в нарушениях земельного законодательства;

7) осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях;

8) привлекать экспертов и экспертные организации к проведению проверок соблюдения требований земельного законодательства;

9) направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о приведении правовых актов, принятых данными органами по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, в соответствие с положениями земельного законодательства;

10) осуществлять иные предусмотренные федеральными законами полномочия.

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного

надзора, составляются Акты проверки. В случае выявления нарушений требований законодательства РФ, к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а лица, совершившие выявленные нарушения, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством РФ.

Под *муниципальным земельным контролем* понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта РФ, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта РФ предусмотрена административная и иная ответственность.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах городского округа. Органы местного самоуправления городских и сельских поселений осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах городских и сельских поселений и на межселенной территории муниципального района. В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностные лица органов местного самоуправления направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора.

В срок не позднее чем пять рабочих дней со дня поступления от органа местного самоуправления копии акта проверки, орган государственного земельного надзора обязан рассмотреть указанный акт и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления.

## Тема 6

### ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК ГОРОДА

#### 6.1. Понятие рынка земли и недвижимости и его функции

Рынок недвижимости – это средство перераспределения земельных участков, зданий, сооружений и другого имущества между собственниками и покупателями экономическими методами на основе конкурентного спроса и предложений. Он представляет собой определенный набор механизмов, посредством которых передаются права на недвижимость и связанные с ней интересы, устанавливаются цены и распределяется пространство между различными конкурирующими вариантами землепользования и использования объектов капитального строительства.

Рынок недвижимости оказывает большое воздействие на все стороны жизни и деятельности людей, выполняя ряд общих и специальных функций:

- регулирующая;
- коммерческая;
- saniрующая;
- информационная;
- посредническая;
- инвестиционная;
- социальная;
- конкуренции;
- ценообразующая;
- перераспределения земель и других объектов.

Посредством рыночного механизма и государственного регулирования рынок недвижимости обеспечивает:

- создание новых объектов недвижимости;
- передачу прав на недвижимость;
- установление равновесных цен на объекты недвижимости;
- эксплуатацию (управление) объекта недвижимости;
- распределение пространства между конкурирующими вариантами землепользования;
- инвестирование в недвижимость.

Рынок недвижимости выполняет следующие виды операций с недвижимым имуществом:

#### 1. Операции со сменой собственника:

- купля-продажа объектов недвижимости, наследование, дарение, мена;
- обеспечение исполнения обязательств (например, реализация заложенных или арестованных объектов недвижимости);

2. Операции с частичным или полным изменением состава собственников:

- приватизация, национализация;
- изменение состава собственников, в том числе с разделом имущества;
- внесение в уставный капитал;
- банкротство (ликвидация) хозяйствующих субъектов (с удовлетворением требований кредиторов, в том числе за счет реализации имущества собственников);

3. Операции без смены собственника:

- инвестирование в недвижимость;
- развитие недвижимости (расширение, новое строительство, реконструкция);
- изменения направления использования недвижимости;
- управление, эксплуатация;
- залог;
- аренда; передача в хозяйственное ведение или оперативное управление, в безвозмездное пользование;
- рента;
- передача в доверительное управление;
- введение (снятие) сервитутов и иных обременений;
- страхование различных форм и различных операций, в том числе при кредитовании развития недвижимости.

Все эти операции в условиях рыночной экономики осуществляются с использованием различных рыночных механизмов.

Рынок недвижимости имеет разветвленную структуру и его можно классифицировать по различным признакам (табл. 6.1).

Из рынков недвижимости важное значение имеют наиболее развитые рынки земельных участков, жилой и коммерческой (нежилой) недвижимости.

Выделяются следующие особенности земельного рынка:

- 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 города выступает как фиксированная величина, ограниченная городской чертой. В этом проявляется одна из особенностей земли как свободно воспроизводимого товара;
- спрос 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;

Таблица 6.1

**Классификация рынков недвижимости**

<b>№ п/п</b>	<b>Признак классификации</b>	<b>Виды рынков</b>
1	Вид объекта	Земельный рынок Рынок зданий, сооружений, помещений Рынок предприятий Рынок вещных прав
2	Географический фактор	Местный (районный) Городской Региональный Национальный
3	Функциональное назначение	Рынок жилых зданий Рынок производственных зданий Рынок непроизводственных зданий Рынок жилых и нежилых помещений
4	Степень готовности к эксплуатации	Рынок существующих объектов Рынок объектов незавершенного строительства Рынок объектов нового строительства
5	Вид сделок	Купля-продажа Мена Аренда Ипотека и др.
6	Форма собственности	Рынок государственных, муниципальных и частных объектов
7	Способ совершения сделок	Первичный и вторичный Организованный и неорганизованный

– 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 собственности на землю, неразвитостью многих сегментов рынка (например, фактически отсутствует рынок сельскохозяйственных угодий), что сдерживает развитие рынка и не позволяет реализовать основной рыночный принцип – эффективное управление собственностью.

Особенность городских земель заключается в том, что 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.

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

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

Суммарные доходы городского бюджета (или собственников земельных участков) будут максимальны, если на земельных участках ведутся самые прибыльные для данного места виды хозяйственной деятельности. Это происходит при соблюдении следующих правил рыночной экономики:

- 1) из каждого участка городской территории каждый вид экономической деятельности извлекает прибыль;
- 2) каждый земельный участок используется с максимальной отдачей, т.е. его обладатель извлекает из него наибольшую прибыль;
- 3) чем большую прибыль можно извлечь из земельного участка, тем большую плату за него согласны выплачивать землепользователи.

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 земель 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 и органами местного самоуправления.

## **6.2. Особенности сделок с земельными участками**

Наибольшая часть сделок с земельными участками относится к государственным и муниципальным землям. Из всех видов сделок во всех субъектах РФ основной сделкой является предоставление земельных участков в аренду.

Право собственности на землю в настоящее время можно получить различными способами:

– решением органов местной власти о выделении земельных участков;

– совершив гражданско-правовые сделки на рынке земли.

Гражданам и юридическим лицам – собственникам земельных участков предоставлено право продавать земельные участки, передавать

их 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 с земельными участками регулируется гражданским законодательством Российской Федерации, но с учетом земельного, лесного, природоохранительного и иного специального законодательства.

Сделки с земельными участками считаются заключенными с момента государственной регистрации. 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. 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.

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. Аренда земли - это основанное на договоре временное пользование землей в

хозяйственных целях. Аренда является наиболее распространенной и перспективной формой землепользования. 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.

Одним из элементов рыночных отношений в городском землепользовании является передача земельных участков в 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. Регистрация проводится на основании учредительного договора о внесении земельного участка или права аренды в уставный капитал.

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 купли-продажи с земельными участками имеют особенности. 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 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.

В договоре любой сделки с земельным участком должны быть указаны:

- местоположение земельного участка;
- площадь;
- кадастровый номер;
- категория земли (целевое назначение);
- разрешенное использование участка.

В договор также могут быть включены сведения:

- о разрешении на застройку данного земельного участка;
- об использовании соседних земельных участков, оказывающих существенное воздействие на использование и стоимость продаваемого земельного участка;
- о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка;
- иная информация.

Продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременении его земельного участка и ограничении его использования.

Оборотоспособность земельного участка зависит от экономических, социальных и природных свойств земельного участка, определяющих целесообразность того или иного вида его использования.

В отношении отдельных земельных участков невозможны гражданско-правовые сделки, так как они изъяты из оборота. Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Из оборота

изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами (ст. 27 Земельного кодекса РФ):

- 1) государственными природными заповедниками и национальными парками;
- 2) зданиями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы;
- 3) зданиями, сооружениями, в которых размещены военные суды;
- 4) объектами организаций федеральной службы безопасности;
- 5) объектами организаций органов государственной охраны;
- 6) объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- 7) объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;
- 8) объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний;
- 9) воинскими и гражданскими захоронениями;
- 10) инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

Иную группу составляют земли, не изъятые, а ограниченные в обороте. 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.

Ограничены в обороте следующие земельные участки (п. 5 ст. 27 Земельного Кодекса РФ):

- 1) в пределах особо охраняемых природных территорий;
- 2) из состава земель лесного фонда;
- 3) в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- 4) занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками;
- 5) предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд;
- 6) в границах закрытых административно-территориальных образований;
- 7) предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов морского транспорта, внутреннего водного

транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения или местного значения;

8) занятые объектами космической инфраструктуры;

9) расположенные под объектами гидротехнических сооружений;

10) предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;

11) загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;

12) расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;

14) расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Ограничение оборота земельных участков может устанавливаться и иными федеральными законами.

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.

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

### **6.3. Формирование и продажа муниципальных земельных участков**

Одним из наиболее важных аспектов управления городскими землями является формирование земельных участков как объектов гражданских правоотношений.

В соответствии с п. 1 ст. 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.

Решения о формировании земельных участков, предоставляемых на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии с полномочиями принимает структурное подразделение городской администрации, наделённое соответствующими полномочиями.

Муниципалитетом осуществляются следующие функции:

- предоставление в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, без проведения торгов;
- выдача разрешения на использование земельного участка, находящегося в муниципальной собственности;

– заключение соглашения о перераспределении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности;

– заключение соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в муниципальной собственности.

На территории городов предоставление земельных участков юридическим и физическим лицам для размещения объектов капитального строительства и временных сооружений осуществляется в соответствии с утвержденной документацией территориального планирования и документацией по планировке территории, на которой предусматривается возведение объектов.

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.

Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных особо установленных территориях Российской Федерации.

Процедура купли-продажи городской муниципальной земли имеет существенные особенности. Прежде всего, законодательство РФ запрещает передавать в частную собственность земельные участки:

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

9) 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.

Более подробно с ограничениями купли-продажи и иного оборота земли и недвижимости можно ознакомиться в Земельном и Градостроительном Кодексах Российской Федерации.

Передача муниципальных земельных участков в собственность граждан и юридических лиц (*приватизация*) производится в пределах норм, установленных субъектами Российской Федерации. *Нормирование земель* – это установление пределов (норм) владения и пользования земельными участками на любом праве. При разработке и утверждении законодательными органами субъектов РФ 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.

Так, на территории г. Белгород Решением Совета депутатов от 18.06.2013 № 740 «О внесении изменений в решения Совета депутатов города Белгорода от 18.07.2006 г. № 320 и от 29.04.2008 г. № 16» установлены размеры земельных участков, предоставляемых гражданам для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства (табл. 6.2).

В целях предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства при существующих домовладениях, которые не могут быть сформированы для предоставления под индивидуальное жилищное строительство и личное подсобное хозяйство в размере, указанном в табл. 6.2, минимальные размеры земельных участков не устанавливаются. При этом вышеупомянутым Решением из мер социальной поддержки жителям города, имеющим звание «Почетный гражданин города Белгорода», исключено бесплатное получение в собственность земельных участков под строительство индивидуальных жилых домов, дач и под садово-огородные хозяйства.

Земельный участок, общая площадь которого превышает норму площади для передачи земельного участка в собственность, выкупается

по договорной цене, которая не может быть ниже кадастровой стоимости, либо остается в пожизненном наследуемом владении или аренде.

Таблица 6.2

**Предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства в г. Белгород**

№ п/п	Местоположение	Площадь, м <sup>2</sup>	
		минимальная	максимальная
1	Во вновь планируемых микрорайонах индивидуального жилищного строительства	1500	2999
2	На территории существующей застройки города	800	1599
3	При существующих домовладениях, которые не могут быть сформированы для предоставления под индивидуальное жилищное строительство и личное подсобное хозяйство	-	800

При продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки (за исключением иностранных граждан).

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

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 встроено-присоединенных зданиях, строениях, сооружениях, земельный участок не подлежит приватизации.

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.

Органами местного самоуправления должны неукоснительно соблюдаться *принципы* предоставления земельных участков для строительства:

1) предоставление земельных участков производится на основании земельного и градостроительного законодательства Российской Федерации и субъекта РФ, нормативно-правовых актов города, а также в соответствии с документацией территориального планирования города;

2) земельные участки для строительства предоставляются как с предварительным, так и без предварительного согласования места размещения объекта;

3) земельные участки для строительства предоставляются в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование;

4) при предоставлении земельных участков в собственность гражданам и юридическим лицам обеспечивается равный доступ к их приобретению;

5) при предоставлении земельных участков физическим и юридическим лицам обеспечивается подготовка соответствующей информации и её заблаговременная публикация.

Предоставление земельных участков осуществляется только по результатам торгов, за исключением ограниченного Земельным

кодексом РФ перечня случаев, связанных с реализацией важных инфраструктурных проектов, и социальной поддержкой отдельных категорий граждан, некоммерческих организаций.

Реализовать право на приобретение земельных участков можно, подав заявление в соответствующее структурное подразделение городской администрации на участие в аукционе по продаже земельных участков или права на заключение договора аренды земельных участков. Перечни документов, необходимых для принятия решения о предоставлении земельных участков, а также формы заявлений размещены на информационных стендах в департаментах (управлениях) и в соответствующих разделах официальных сайтов органов местного самоуправления.

Образование земельного участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона по инициативе органа государственной власти или органа местного самоуправления и подготовка к проведению аукциона осуществляются в следующем порядке. Уполномоченное структурное подразделение городской администрации города:

- информирует население о возможном предоставлении земельного участка для строительства;
- обеспечивает подготовку проекта границ земельного участка;
- обеспечивает государственный кадастровый учет земельного участка и регистрацию права муниципальной собственности на земельный участок;
- готовит проект распоряжения администрации города о проведении торгов по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка и предоставляет данный проект главе администрации города на утверждение;
- обеспечивает расчет первоначальной стоимости земельного участка (размера арендной платы);
- организует и проводит торги по продаже земельного участка для строительства или продаже права на заключение договора аренды такого земельного участка.

Без предоставления земельных участков и установления сервитута использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться в следующих случаях:

- 1) проведение инженерных изысканий;
- 2) капитальный или текущий ремонт линейного объекта;

3) строительство временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения;

4) осуществление геологического изучения недр;

5) осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда;

6) размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в указанных целях, осуществляется на основании разрешений уполномоченного органа местного самоуправления.

#### **6.4. Сегментация и механизм функционирования земельного рынка**

Рынок земли является средством перераспределения земель между собственниками и способствует наиболее эффективному использованию городской территории.

Рынок земли выполняет различные функции, основными из них являются:

1) регулирование распределения городской земли между сферами деятельности;

2) стимулирование и повышение эффективности бизнеса, обеспечение свободы выбора предпринимательской деятельности;

3) ценообразование, установление равновесных цен на земельные участки;

4) санация предпринимателей, разорение неэффективных организаций-землепользователей.

Основными (базовыми) объектами земельного рынка являются земельные участки и их части, а также права на них, а субъектами – юридические и физические лица, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования.

Одним из важнейших инструментов маркетинга рынка городских земель является его *сегментирование*. Успех в конкурентной борьбе участников земельного рынка зависит от того, насколько правильно выбран сегмент рынка. Объектами сегментирования являются участники рынка, а также сам товар – земельные участки.

Существует 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.

Рынок городской земли подразделяется на следующие сегменты:

1. По *видам использования земель*:

– земельные участки, предназначенные для жилищного строительства;

– земельные участки, предназначенные для гаражного строительства;

– земельные участки, предназначенные для промышленного строительства, транспорта и связи;

– земельные участки, предназначенные для офисных и нежилых зданий и помещений;

– земельные участки, предназначенные для садоводства и огородничества, дачного строительства.

2. По *размеру участков*:

– крупных массивов земли;

– средних земельных участков;

– мелких земельных участков.

3. По *инструментам инвестирования*:

– рынок прав преимущественной аренды,

– рынок ипотеки,

– рынок собственности и т.д.;

4. По *степени готовности к использованию*:

– застроенные земельные участки (улучшенные);

– свободные земельные участки;

– готовые объекты, требующие реконструкции или капитального ремонта и т.д.

5. По *территориальному охвату*:

– районный;

- общегородской;
  - региональный.
6. По *виду сделок*:
- первичный рынок купли-продажи участков;
  - вторичный рынок купли-продажи участков;
  - прав аренды земли;
  - частей земельных участков и земельных долей.

7. По *формам собственности*:

- частных земель;
- муниципальных земель;
- государственных земель.

8. По *местоположению* относительно делового центра:

- расстояние от центра до 1 км, 2 км, и т.д.;
- территории окраин города;
- в пределах городской черты.

9. По типу рынка:

- организованный (биржевой, в процессе приватизации);
- неорганизованный (индивидуальный, частный).

Сегментирование рынка 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.

На рынке земли действуют четыре группы лиц:

- продавцы;
- покупатели;
- профессиональные участники - риелторы, оценочные и консалтинговые фирмы;
- государственные и муниципальные органы.

Земельный рынок, как и рынок объектов недвижимости, состоит из семи основных элементов:

- 1) спрос;
- 2) предложение;
- 3) цена (стоимость);
- 4) менеджмент (кадры, лицензированные субъекты, инвестиции, сделки, налоги, нормативы, законы);
- 5) маркетинг (анализ, прогнозирование, сегментация, мониторинг, ценообразование);
- 6) инфраструктура (консалтинговая, юридическая, риэлтерская, рекламная, информационная, страховая, методическая);

7) деловые процедуры (биржевые и внебиржевые операции, оценка, аукцион, конкурс).

*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 определённый 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».

Величина *спроса* и *предложения* во многом определяется географическим (местонахождение объекта на территории города) и историческим (дома разного периода постройки) факторами; состоянием инфраструктуры в районе объекта недвижимости (наличие подъездных путей, дорог, предприятий торговли и бытового обслуживания, парков, других мест массового отдыха и т.д.).

Основными факторами, влияющими на *стоимость* земельных участков, в основном, являются:

- 1) местоположение;
- 2) наличие инженерных коммуникаций;
- 3) развитость транспортной сети;
- 4) наличие инфраструктуры;
- 4) сейсмические факторы;
- 5) экологические факторы.

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 транспортной системе при совершении поездок с различными целями (работа, жильё, зона отдыха, общегородские социальные и культурные объекты и т. д.).

Большое влияние на стоимость земельных участков оказывает степень развитости инфраструктуры. Так, участки на хорошо освоенных территориях 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.

На уровень цен земельных участков и размер арендной платы за них также существенно влияет назначение земельного участка. 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.

Профессиональные участники земельного рынка представлены оценочными, риэлтерскими и консалтинговыми фирмами. В современных предпринимательских фирмах создаются профессионально-предпринимательские группы, такие, как ипотечные, страховые компании по страхованию титула, консультанты по операциям с недвижимостью и т.д. Ключевую роль среди профессионалов, работающих на рынке недвижимости, играют риэлторы.

### **6.5. Основы риэлтерской деятельности**

В настоящее время в Российской Федерации, в связи с интенсивным развитием строительства жилья и связанного с ним рынка недвижимости, широко распространена риэлтерская деятельность. Собственник объекта недвижимости, осуществляя его продажу на открытом рынке, может действовать как самостоятельно, так и с помощью посредников (представителей). Посреднические сделки предусмотрены главами 49, 51, 52 Гражданского кодекса РФ. В рамках маркетинговых посреднических сделок представители могут действовать как от имени продавца (Договор поручения, Договор агентирования), так и от своего имени (Договор комиссии).

Правовое регулирование риэлтерской деятельности осуществляется актами Правительства РФ, а также нормативными актами исполнительной власти субъектов РФ.

Российская Гильдия Риэлторов (РГР) - национальная организация профессиональных участников рынка недвижимости, объединяющая около 1200 компаний, в том числе 45 региональных ассоциаций. Российская Гильдия Риэлторов основана в 1992 году. Ее главной задачей было и остается развитие в России цивилизованного рынка недвижимости. РГР ведёт Единый реестр сертифицированных компаний и аттестованных специалистов рынка недвижимости. Единый реестр содержит информацию об агентствах недвижимости, являющихся членами Российской Гильдии Риэлторов и обладающих сертификатом соответствия услуг стандарту «Риэлтерская деятельность. Услуги брокерские. Общие требования», а также о работающих в данных агентствах недвижимости специалистах, обладающих квалификацией «Агент по недвижимости» и «Брокер по недвижимости», аттестованных и сертифицированных аналитиках, а также об органах Системы добровольной сертификации услуг на рынке недвижимости РФ.

Риэлтерская деятельность на данный момент является постоянно развивающейся сферой услуг, которые оказываются риэлтерскими фирмами (т.е. юридические лицами различных форм собственности), а также риэлторами-гражданами, которые практикуют в частном порядке (индивидуальный предприниматель).

В России активно работают риэлтерские фирмы двух типов:

- фирмы, оказывающие только посреднические услуги на рынке недвижимости по купле-продаже и по найму жилого помещения;
- фирмы, занимающиеся не только оказанием посреднических услуг, но и другим бизнесом в сфере недвижимости: участвуют в строительстве жилых комплексов на долевых началах, инвестируют средства в строительство, скупают жилые помещения.

Работа риэлтором требует наличия достаточного уровня базовых знаний, а также иных многочисленных нюансов, которые сопровождают данный вид деятельности. Необходимо обратить внимание на тот момент, что квалифицированная подготовка по данной специальности в высших учебных заведениях отсутствует. Это означает, что данного вида профессии в России нет.

Риэлтерская фирма или агентство недвижимости - это индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, специализирующееся на комплексном решении вопросов рыночного оборота недвижимости, путём организации поиска потенциального продавца и/или покупателя, обеспечения юридической «чистоты» сделок, организации документооборота, организации процесса заключения сделок купли-продажи, аренды недвижимости.

*Риэлтерская деятельность* — осуществляемая на постоянной основе профессиональная деятельность по оказанию за вознаграждение услуг при совершении операций с объектами недвижимости, а также иная коммерческая профессиональная деятельность на рынке недвижимости.

Выделяют следующие виды деятельности риэлтора:

- в качестве агента или поверенного;
- брокера;
- дилера;
- посредника;
- по организации торговли недвижимым имуществом;
- созданию отдельных объектов недвижимости с целью последующей их продажи или передачи в возмездное пользование;
- доверительному управлению недвижимого имущества;
- представлению консультационных услуг.

Рассмотрим вышеуказанные виды риэлтерской деятельности.

#### 1. Деятельность риэлтора в качестве агента или поверенного.

*Агент* - физическое лицо, непосредственно работающее с клиентами и осуществляющее всю подготовительную работу для заключения брокером договоров с клиентами по осуществлению гражданско-правовых сделок с недвижимым имуществом.

Агентская деятельность осуществляется риэлтором на основании заключенного с потребителем услуг (принципалом) агентского договора. Агентский договор может предусматривать возложение на риэлтора обязательства осуществлять в отношении указанного в договоре недвижимого имущества определенные юридические и (или) иные действия, в том числе заключить, исполнить одну или несколько сделок с ним.

Деятельность риэлтора в качестве поверенного осуществляется им на основании заключенного с потребителем услуг (доверителем) Договора поручения. В этом случае риэлтор осуществляет определенные договором юридические действия. Поверенный действует от имени и за счет доверителя в отношении принадлежащего ему или используемого им недвижимого имущества. Действия поверенного в отношении лично доверителя могут быть признаны риэлтерской деятельностью при том же условии, что и действия агента.

#### 2. Деятельность риэлтора в качестве брокера.

*Брокер* - физическое лицо, непосредственно работающее с клиентами и заключающее с ними от имени юридического лица или в качестве индивидуального предпринимателя договоры по гражданско-правовым сделкам с недвижимым имуществом.

Риэлтор признается осуществляющим деятельность в качестве брокера при заключении между ним и потребителем услуг договора комиссии, в соответствии с которым риэлтор принимает на себя обязательство от собственного имени за счет комитента совершить одну или несколько сделок с недвижимым имуществом.

### 3. Деятельность риэлтора в качестве дилера.

Риэлтор осуществляет *дилерскую* деятельность, когда недвижимое имущество, являющееся объектом заключаемых им с третьими лицами сделок купли-продажи (сделок по предоставлению прав на это имущество), находится в собственности риэлтора (было приобретено им ранее с целью последующей продажи).

### 4. Деятельность риэлтора в качестве посредника.

Риэлтор выполняет роль *посредника* при заключении сделок с недвижимым имуществом или при заключении сделок с недвижимым имуществом или правами на него между третьими лицами. Посреднической риэлтерской деятельностью признается деятельность по оказанию лицам, изъявившим намерение приобрести или продать недвижимое имущество (приобрести или передать права на него), услуг по поиску контрагентов с целью последующего заключения соответствующих сделок, непосредственно стороной которых сам риэлтор не является.

### 5. Деятельность риэлтора по организации торговли недвижимым имуществом.

Этот вид риэлтерской деятельности заключается в предоставлении участникам сделок с недвижимым имуществом комплекса услуг, способствующих надлежащему заключению и (или) исполнению таких сделок, в том числе:

- по информационному обеспечению участников сделок (предоставление информации об объектах, ценах на них, иной информации);
- консультационных, по оформлению документов;
- по надлежащему и безопасному проведению расчетов по сделкам, за исключением таких услуг, предоставление которых допускается исключительно при наличии лицензии на право осуществления банковской деятельности.

### 6. Деятельность риэлтора по созданию отдельных объектов недвижимого имущества с целью последующей продажи, передачи в возмездное пользование.

Такого рода деятельность признается риэлтерской в той ее части, в которой она непосредственно относится к гражданскому обороту недвижимого имущества. Вновь построенные объекты могут

находиться в собственности риэлтора или третьего лица (или нескольких лиц).

Если последующая деятельность риэлтора по продаже (передаче в возмездное пользование) вновь созданного или реконструированного недвижимого имущества соответствует признакам деятельности в качестве агента, поверенного, брокера или дилера, то эта деятельность также признается риэлтерской.

Эти положения сохраняют силу и в том случае, если новый объект недвижимого имущества создается путем изменения правового режима ранее существовавшего объекта, в частности расселением нанимателей из квартир коммунального типа, перевода помещения в жилом и нежилом фондах или изменением правового режима использования мансардных и подвальных помещений и т. п.

7. Деятельность риэлтора по доверительному управлению недвижимым имуществом. Она признается риэлтерской в части осуществления доверительным управляющим агентских, дилерских, брокерских действий и действий по созданию объектов недвижимости с целью их последующей продажи и передачи в возмездное пользование.

Сделки с недвижимостью с участием риэлтерской фирмы, например продажа недвижимости, включают в себя следующие этапы:

- 1) заявка на продажу;
- 2) поиск покупателя;
- 3) проведение переговоров;
- 4) при достижении согласия – открытие сделки;
- 5) сбор и проверка документов;
- 6) подготовка договора, согласование схемы расчётов;
- 7) подписание договора;
- 8) внесение денег (в банк, нотариусу, и т.д.);
- 9) нотариальное удостоверение договора и уплата пошлины;
- 10) государственная регистрация договора и уплата пошлины;
- 11) обмен документов по сделке на деньги (в банке, у нотариуса и др.);
- 12) закрытие сделки.

Большинство риэлторов чаще всего выполняют исключительно агентские и посреднические функции (например, сдача помещения в аренду), и только накопив достаточный опыт, могут перейти к выполнению управленческих функций.

Крупные риэлтерские компании на основе сегментирования рынка недвижимости (например, рынок квартир, загородной недвижимости, нежилого фонда, рынка аренды) создают отделы, филиалы и другие линейные структурные подразделения, а также функциональные

структурные подразделения (оформление договоров, отдел расчётов) и специализированные структурные подразделения (страхование сделок, оценка недвижимости, ремонт недвижимости, транспортные услуги и т.д.). Такие фирмы проводят полный комплекс работ от консалтинга до оформления прав собственности на объект недвижимости.

Наиболее доходным и сложным направлением риэлтерской деятельности является работа по расселению жилья. Наиболее простой и распространённой операцией является купля-продажа квартир. Риэлтерская фирма может быть связана договорами с продавцом и с покупателем, либо с кем-то одним из них. Комиссионные платежи распределяются на основе соответствующего договора.

Также распространённой работой в настоящее время являются операции в арендном секторе. Обычно фирмы, занимающиеся арендой, не управляют недвижимостью, а сводят арендатора и арендодателя. В этом случае фирма должна проверить права арендодателя на объект, соответствие документов и личность арендатора. Квартира передаётся по договору, заключаемому между арендодателем и арендатором, с прилагаемой описью имущества.

Основной сделкой, заключаемой риэлтором при всех видах его деятельности, является Договор купли-продажи.

По договору купли-продажи одна сторона (продавец) обязуется передать вещь (товар) в собственность другой стороне (покупателю), а покупатель обязуется принять этот товар и уплатить за него определенную денежную сумму, цену.

Предметом договора купли продажи, то есть товаром, по общему правилу, может выступать любое имущество, не изъятое из гражданского оборота. Товаром могут быть любые вещи: движимые и недвижимые, определенные родовыми или индивидуальными признаками, потребляемые и не потребляемые, делимые и неделимые.

Единственным исключением из перечня возможных товаров являются деньги, за исключением иностранной валюты.

Стороны договора купли-продажи:

*Продавец* - лицо, обязующееся передать вещь (товар) в собственность покупателю.

*Покупатель* - лицо, обязующееся принять товар и уплатить за него определенную денежную сумму, цену.

Форма договора купли-продажи определяется его предметом, субъектным составом и ценой.

Все договоры купли-продажи недвижимости и предприятий должны заключаться в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами, и подлежат обязательной

государственно регистрации в ЕГРН. Письменная форма обязательна также для договоров внешнеторговой купли-продажи.

*Предметом* договора купли-продажи, по общему правилу, являются вещи, которые на момент заключения договора принадлежат продавцу на праве собственности. Купля-продажа вещей, ограниченных в обороте, возможна, если она не нарушает их специального правового режима, то есть их покупателем может быть только специально уполномоченное на владение данной вещью лицо.

Договор купли-продажи земельного участка - это документ, подтверждающий переход права собственности на земельный участок от одной стороны сделки (продавца) к другой (покупателю). Земельный участок может быть с домом (постройками) или без них. Согласно договору продавец обязуется передать земельный участок в собственность покупателю, а покупатель обязуется принять участок и уплатить за него определенную денежную сумму, ее цену.

Договор составляется в письменной форме не менее чем в двух экземплярах. Нотариальное заверение договора купли-продажи земельного участка не требуется и обязательной нотариальной формы такого договора законодательством не предусмотрено, однако по желанию Стороны договора вправе предусмотреть его нотариальное удостоверение.

При заключении сделки купли-продажи земельного участка выделяют 2 компонента: сам земельный участок и недвижимость (жилой дом, дачный домик и прочие объекты на участке).

Сделка купли-продажи предполагает отношение к этим двум компонентам как к нераздельным частям. Поэтому оформляется единый договор, в котором указывается и дом, и земля. В то же время, в законодательстве РФ нет запрета на составление двух отдельных договоров.

При сделке продавец обязан подготовить необходимый пакет документов на землю и дом, покупатель же должен удостовериться в их наличии и действительности.

Как правило, перечень необходимой документации выглядит следующим образом:

- Документ, подтверждающий правомерность права распоряжаться продаваемой недвижимостью.

- поэтажный План дома (изготавливается ОТИ) с экспликацией.

- Кадастровая выписка с координатной привязкой и определением периметра земельного участка (выписка из ЕГРН).

- Справка, свидетельствующая об отсутствии задолженности налога на землю.

Договор можно составить самостоятельно участникам сделки, либо с привлечением риэлтора, юриста или в присутствии нотариуса. Договоры такого типа подлежат государственной регистрации.

Только после того, как в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) будет получена отметка о государственной регистрации перехода права собственности, покупатель признаётся законным собственником земельного участка и дома на нем.

Структура договора купли-продажи недвижимости включает в себя следующие разделы.

В тексте документа необходимо максимально полно указать идентифицирующие данные о доме и участке, то есть адрес, площадь и так далее.

Раздел «Предмет договора» является обязательным. Без него сделка будет признана недействительной. Предметом договора может являться как просто земельный участок, так и земельный участок с жилым домом и надворными постройками.

Помимо предмета, существенными условиями и обязательными атрибутами Договора купли-продажи являются:

- название документа («Договор купли-продажи»);
- место оформления (город);
- дата подписания;
- стоимость сделки (общая);
- стоимость объектов (дома и земли);
- реквизиты сторон-участников сделки;
- подписи продавца и покупателя.

Наименование сторон договора указывается полностью: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, гражданство, пол, наименование и реквизиты документа, удостоверяющего личность гражданина, адрес постоянного места жительства или преимущественного пребывания физического лица.

В договоре купли-продажи жилья необходимо точно указать адрес, расположение на земельном участке; назначение объекта; площадь, в том числе жилую, этажность и другие необходимые параметры, позволяющие однозначно определить предмет договора. Если эти данные отсутствуют, то договор считается незаключенным.

Договор купли-продажи должен предусматривать цену жилого помещения, которая определяется соглашением сторон. При продаже жилого помещения с рассрочкой платежа в договоре должны быть указаны размеры платежей, порядок оплаты, сроки внесения платежей. Если жилое помещение приобретается за счет кредитных средств банка,

то в договоре купли-продажи следует указать реквизиты кредитного договора и приложить его копию.

Существенным условием договора является перечисление лиц, имеющих право пользования данным жилым помещением, с указанием их прав.

Помимо этого в договоре необходимо указывать вид права и реквизиты правоустанавливающего документа, на основании которого у продавца возникло это право (например, свидетельство о праве на наследство, решение суда и т.д.); ограничения прав продавца, обременения имущества арестами, залогами, правами третьих лиц или гарантии продавца об отсутствии таковых.

Необходимо отметить, что распорядиться недвижимостью путем заключения договора купли-продажи продавец может только в том случае, если его право собственности на данную недвижимость было зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Кроме того, в случае, если жилое помещение является совместной собственностью супругов, то для заключения договора необходимо нотариально удостоверенное согласие супруга на продажу или покупку жилья (ст. 35 Семейного кодекса РФ).

Передача недвижимости и принятие её покупателем осуществляется по подписываемому сторонами Передаточному Акту. Наконец, основным условием действительности договора купли-продажи является его государственная регистрация в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), либо в его территориальных отделах по месту нахождения недвижимого имущества.

Для проведения государственной регистрации договора купли-продажи, мены, дарения, ренты (пожизненного содержания с иждивением) жилого помещения и права на жилое помещение, возникающего на основании такого договора, требуется представление Выписки из домовой книги (справки о лицах, имеющих право пользования жилым помещением).

## **6.6. Государственное и муниципальное управление рынком недвижимости**

Большое значение для развития городских территорий имеет воздействие государственных и муниципальных органов на рынок земли и недвижимости.

Государственное и муниципальное управление рынком недвижимости может быть *внутренним* и *внешним*.

*Внутреннее управление рынком недвижимости* – это деятельность муниципалитета как субъекта рынка недвижимости, регламентированная её собственными нормативными документами (Уставом, положениями, правилами, договорами, инструкциями и т.п.).

*Внешнее управление рынком недвижимости* – это деятельность государственных структур (или структур, ими уполномоченных), направленная на создание нормативной правовой базы (законов и подзаконных нормативных актов), и контроль за соблюдением всеми субъектами рынка недвижимости установленных норм и правил.

Государством и муниципалитетами как субъектами рынка недвижимости осуществляются следующие виды воздействия на рынок:

а) путем прямого вмешательства, т.е. прямое административное управление, включающее в себя:

- создание законов, постановлений, правил, инструкций и положений, регулирующих функционирования рынка недвижимости;
- введение механизма ответственности за нарушение нормативных требований при совершении сделок с объектами недвижимости;
- контроль за соблюдением всеми субъектами рынка недвижимости установленных норм и правил;
- регистрация прав на объекты недвижимости и сделок с ними;
- лицензирование предпринимательской деятельности в сфере недвижимости.

б) путем косвенного воздействия, т.е. экономические методы управления рынком недвижимости:

- налогообложение объектов недвижимости и предоставление льгот;
- реализация государственных и муниципальных целевых программ;
- установление амортизационных норм;
- реформирование жилищно-коммунального хозяйства;
- комплексное решение вопросов землепользования и приватизации земли, развития инженерной инфраструктуры и т.д.

Государственное и муниципальное управление рынком недвижимости включает в себя следующие составляющие:

1. Систему законодательного и нормативного регламентирования поведения всех субъектов рынка недвижимости, осуществляемую государственными органами путём принятия законов, норм, правил и требований, обязательных для исполнения всеми участниками рынка недвижимости.

2. Оформление правоустанавливающих и других документов на объекты недвижимости в строгом соответствии со стандартами,

правилами, нормами и формами, устанавливаемыми государством и муниципальными органами власти.

3. Государственную регистрацию прав на объекты недвижимости и сделок с ними, введение государственных налогов на недвижимость и пошлин за совершение сделок с объектами недвижимости.

4. Государственный и муниципальный контроль всех субъектов и участников рынка недвижимости при проведении операций и сделок с объектами недвижимости.

Государственное и муниципальное управление объектами недвижимости осуществляется прежде всего в интересах всего населения страны, в интересах государства и муниципальных образований, а также в интересах собственников объектов недвижимости.

Объектами государственного и муниципального управления выступают как собственно объекты недвижимости, так и соответствующие им системы – муниципальный, ведомственный и частный жилой фонд, земельный и лесной фонд и т.д.

Государственное и муниципальное управление недвижимостью осуществляется в трех направлениях:

1. *Правовом.* Это распределение и комбинирование прав на недвижимость; нормирование предоставления земельных участков для строительства различных объектов, установление Правил землепользования и застройки и градостроительных регламентов, определяющих виды использования земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства в зависимости от расположения в определённой функциональной градостроительной зоне.

2. *Экономическом.* Это прежде всего налогообложение объектов недвижимости на основе государственной кадастровой оценки, введение государственных пошлин при совершении сделок с объектами недвижимости, управление доходами и затратами, формирующимися в процессе эксплуатации недвижимости, система государственных и муниципальных штрафов за несоблюдение порядка использования объектов недвижимости в соответствии с его функциональным назначением, иные платежи.

3. *Техническом.* Это государственный кадастровый учёт земель и других объектов недвижимости; формирование реестров муниципальной собственности; ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) и др.

В условиях развития рынка недвижимости установление и регистрация прав собственности и иных видов прав на земельные

участки, объекты капитального строительства, расположенные в границах муниципальных образований, позволяет органам местного самоуправления формировать систему налоговых отношений, проводить активную имущественную и земельную политику.

Рынок недвижимости регулируется также такими полномочиями органов местного самоуправления в области землепользования и застройки, как:

- утверждение документации по планировке территории;
- подготовка проектов межевания территории;
- принятие решений о развитии застроенных территорий;
- принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка;
- принятие решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- выдача разрешений на строительство и на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию по заявлениям физических и юридических лиц;
- осуществление муниципального земельного контроля и архитектурно-строительного надзора;
- и другие полномочия.

Так, отраслевые структурные подразделения городской администрации в сфере земельных и имущественных отношений могут быть наделены следующими полномочиями в сфере регулирования рынка земли и недвижимости:

- 1) подготовка проектов правовых актов органов местного самоуправления города и издание распорядительных актов по вопросам управления и распоряжения муниципальным имуществом, в том числе земельными и лесными участками;
- 2) заключение договоров оперативного управления, хозяйственного ведения и безвозмездного пользования, контроль за целевым использованием переданного имущества;
- 3) формирование и исполнение прогнозного плана приватизации муниципального имущества городского округа ежегодно;
- 4) организация и проведение торгов по приватизации (продаже) муниципального имущества, в том числе земельных участков;
- 5) организация и проведение торгов по продаже права аренды муниципального имущества, в том числе земельных и лесных участков;
- 6) заключение договоров купли-продажи муниципального имущества, в том числе земельных участков, контроль за их соблюдением;

7) заключение договоров аренды муниципального имущества, в том числе земельных и лесных участков, контроль за их соблюдением;

8) начисление и перерасчет арендной платы по договорам аренды муниципального имущества, включая подготовку и направление досудебных претензий и пакетов документов для суда по арендаторам-должникам;

9) контроль технического состояния, эффективности и целевого использования нежилых помещений, сдаваемых в аренду;

10) ведение электронного учета архивных данных базы земельных участков, предоставленных в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, земельных участков, реализованных с торгов.

11) организация работ по межеванию земельных участков; по изъятию земельных участков для муниципальных нужд;

12) заключение договоров о развитии застроенных территорий;

13) организация работ по установлению границ земельных участков под многоквартирными домами, постановке участков на кадастровый учет и подготовке документов для передачи земельных участков в общую долевую собственность;

14) контроль за использованием земельных и лесных участков;

15) иные полномочия в пределах компетенции.

Немаловажную роль в регулировании рынка недвижимости играет зонирование территории города. Политика зонирования территории города (функционального, правового, ценового) является важным фактором регулирования его развития, привлечения инвестиций, ограничения застройки отдельных участков, максимизации доходов от использования территории.

Правовую основу зонирования территории города составляют нормы Земельного и Градостроительного кодексов РФ. В этих документах зонирование территории города проводится на основе трех основных критериев: *функциональному, правовому и экономическому (ценовому)*.

*Функциональное зонирование* предполагает использование разных участков (зон) городской территории для различных целей (функций).

В результате функционального зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон (табл. 6.3).

Таблица 6.3

## Виды и состав функциональных территориальных зон

№ п/п	Вид функциональной зоны	Назначение функциональной зоны
1	Жилые зоны	Предназначены для застройки индивидуальными жилыми домами, малоэтажными, среднеэтажными, многоэтажными жилыми домами. Допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения. Могут включаться территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.
2	Общественно-деловые зоны	Предназначены для размещения зон делового, общественного и коммерческого назначения, размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов обслуживания, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности.
3	Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур	Предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов.
4	Зоны сельскохозяйственного использования	Предназначены для размещения объектов предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства. В их состав включаются зоны сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими).
5	Зоны рекреационного назначения	Специально выделяемая территория в населённом пункте или пригородной местности и предназначенная для организации мест отдыха населения, занятий физической культурой и туризма (городские леса, скверы, парки, пруды, городские сады, озера, водохранилища, пляжи).
6	Зоны специального назначения	Размещение кладбищ, крематориев, скотомогильников, полигонов ТБО и иных объектов, размещение которых недопустимо в других территориальных зонах.
7	Зоны размещения военных объектов	Земельные участки, используемые для размещения объектов обороны и безопасности.
8	Иные виды территориальных зон	Территориальные зоны, выделяемые с учетом особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства органами местного самоуправления.

Каждая из вышеперечисленных территориальных зон может включать в себя ряд подзон, определяемые в соответствии с тем видом разрешенного использования, который характерен для данной зоны. В свою очередь виды разрешенного использования устанавливаются в соответствии с градостроительными регламентами и бывают основными, вспомогательными и условно разрешенными.

*Правовое зонирование* устанавливает систему разрешений и ограничений по использованию отдельных участков территории города. Градостроительный кодекс РФ характеризует правовое зонирование как деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, устанавливающим «градостроительные регламенты». Такая информация особенно важна для потенциальных инвесторов.

*Экономическое (ценовое) зонирование* осуществляется органом местного самоуправления на основании установленных базовых цен на отдельные земельные участки. Такое зонирование позволяет через систему повышающих и понижающих коэффициентов (в т. ч. ставок земельного налога, размеров арендной платы) экономически стимулировать освоение территорий, в которых заинтересован город, и взимать повышенную плату в бюджет города с престижных участков.

В научной литературе принято несколько подходов к зонированию и организации планировки и застройки территории города.

1. *Экологический каркас*. В основе концепции «опорного экологического каркаса» лежит разделение территории на пространственные зоны: зону наивысшей хозяйственной активности, зону экологического равновесия и буферную зону. Каждая из них выполняет свою особую функцию.

Зона хозяйственной активности включает жилые массивы, участки производственных и торговых предприятий, кое-где разделенные зелеными насаждениями.

Зона экологического равновесия предназначена для воспроизводства природных ресурсов, зеленого пояса вокруг крупных урбанизированных территорий. Зона экологического равновесия может охватывать и пригородные районы.

Буферные зоны образуются на стыке систем расселения и призваны снизить экологический дефицит территорий с насыщенной промышленной инфраструктурой.

2. *Ядерная концепция*. Такой подход предполагает разделение территории города на ядро, центральный район, специализированный район и периферию.

Ядром города служит исторический центр, включающий, как правило, главные административные здания, культурные учреждения и торговые центры. Наличие ядра характерно для исторических городов, в ряде из них в качестве такого ядра выступает кремль (Москва, Нижний Новгород, Великий Новгород, Псков, Казань и т. д.).

Центральный район по сравнению с ядром более открыт и ориентирован на обслуживание основных функций города, обеспечивая его реализацию преимущественно деловых и торговых функций.

Специализированный район предполагает образование на территории города отдельных, достаточно обособленных жилых комплексов – микрорайонов или даже целых городских районов.

Периферия – район внешней границы городской территории, характеризующийся низкой степенью временной доступности, недостаточным развитием социально-бытовой сферы. В этих частях города преобладает одноэтажная жилая застройка частного сектора. Однако близость к рекреационным участкам пригородной зоны делает этот сегмент городской территории коммерчески привлекательным.

Перечисленные подходы формируют научную основу организации городского пространства.

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 основных моделей размещения функциональных зон.

## Тема 7

### ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

#### 7.1. Цели и задачи информационного обеспечения системы управления городской территорией

Система управления территорией населённого пункта состоит из комплекса организационно-экономических и технических решений, которые обеспечивают достижение определенных целей. В качестве главной цели выделяют обеспечение жизни следующих поколений. Для этого органам местного самоуправления необходимо решать не только экономические, технические и инженерные вопросы, но и научные (фундаментальные и прикладные), экологические, социальные и другие проблемы.

Для оперативного и эффективного решения вышеназванных проблем муниципальные органы власти используют различную информацию и информационные технологии. В настоящее время компьютерная информация преобладает над информацией на бумажных носителях. В действительности это намного облегчает работу с документооборотом. Возрастание объемов информации в управлении городскими территориями, потребность в ускорении и более сложных способах её обработки вызывают необходимость автоматизации работы информационных систем, т. е. автоматизации обработки информации.

*Информационное обеспечение* управления территориями – это система сбора, обработки и представления информации, необходимой для принятия управленческих решений по использованию территориальных земельных ресурсов и объектов недвижимости на всех административно-территориальных уровнях.

В состав информационного обеспечения входят:

- нормативные и справочные данные, составляющие информационный базис системы управления городом;
- текущие сведения, поступающие извне системы, требующие ответной реакции и/или влияющие на алгоритм выработки управленческих решений;
- накапливаемые оперативные учетные и архивные сведения, необходимые для планирования и развития системы управления городской территорией.

Необходимость информационного обеспечения в области управления территориями обуславливается следующими причинами:

1) наличием растущих объемов информации, которую надо обработать в кратчайшие сроки;

2) необходимостью тщательной проверки поступающей информации (как для принятия самого решения, так и для рассматриваемых альтернатив);

3) разнородностью, иногда и противоречивостью поступающей информации.

Информационное обеспечение системы управления городскими территориями способствует:

- 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;

- повышению достоверности создаваемой информации;
- исключению дублирования работы по получению информации;
- обеспечению централизованного хранения информации, подготовленной в электронной форме, включая графическую;

- обеспечению единого порядка индивидуальной и совместной работы с информацией;

- объединению потоков электронных документов между управленческими 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.

## **7.2. Виды информации, используемой в процессе управления территорией города**

Для принятия максимально обоснованных управленческих решений по развитию территорий населённых пунктов органам власти и управления всех уровней необходимо иметь полную и объективную информацию о территориальных ресурсах и объектах городской среды – земельных участках, зданиях, сооружениях, их физических, правовых и экономических характеристиках.

Такую информацию органам власти предоставляют различные кадастровые системы. Современные кадастровые информационные системы встроены в механизм государственного управления и

планирования, и способствуют эффективному использованию земли и иной недвижимости.

Основу процессов, протекающих в системе управления городскими территориями, составляет непрерывный информационный обмен. Основными компонентами этого обмена являются Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН); информационные подсистемы, входящие в состав Городского кадастра; информационная система обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД), а также система учёта муниципального имущества, землеустройства и мониторинга земель.

В процессе управления информация по назначению подразделяется на *осведомляющую* и *управляющую* информацию.

*Осведомляющая* информация используется для обоснования принятия управленческих решений.

*Управляющая* информация формируется в процессе управления и доводится 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.

Для целей управления территорией города к основным методам сбора информации относятся:

- съемки и обследования;
- анкетный опрос;
- исследования поведения потребителей по отношению к объекту управления;
- запрос данных из какой-либо информационной базы;
- расчет и моделирование данных;
- испытание управляющей системы путём выполнения «пилотных» проектов.

С целью повышения эффективности принимаемых управленческих решений в области земли и недвижимости, а также качества выполнения технологических процессов, создаются и развиваются автоматизированные информационные системы (АИС).

*Автоматизированная информационная система (АИС)* – это совокупность информации, экономико-математических методов и моделей, технических, программных, технологических средств и специалистов, предназначенная для обработки информации и принятия управленческих решений.

В целом автоматизированные информационные системы можно рассматривать как человеко-машинную систему с автоматизированной

технологией получения конечной (результатной) информации, необходимой для информационного обеспечения муниципального управления и оптимизации процесса управления.

В частности, в настоящее время Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) 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. Примерами такого информационного ресурса является Публичная кадастровая карта, которая содержит информацию ЕГРН о земельных участках, объектах капитального строительства, границах, территориальных зонах и зонах особого режима использования территорий (ЗООИТ), и ряд других сведений, Посредством Публичной кадастровой карты обеспечивается доступ пользователей в режиме *on-line* к сведениям ЕГРН, и сведениям картографо-геодезического фондов.

Для поддержания баз данных в актуальном состоянии органы государственной власти и местного самоуправления, ответственные за ведение информационных ресурсов, устанавливают периодичность обновления информации, которая, в свою очередь, зависит от скорости её «старения».

Информацию, содержащуюся в базе данных, с точки зрения периодичности её обновления делят на три вида:

1. Информация, требующая высокой частоты обновления. Например, информация о государственном кадастровом учёте и регистрации прав на земельные участки и недвижимость, информация о сделках с земельными участками и иными объектами недвижимости. Такую информацию собирают постоянно (ежедневно) и обновляют в базе данных еженедельно.

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 ежеквартально.

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

### 7.3. Требования к земельно-кадастровой информации

В последние годы активно растет потребность в информации о земле как пространственно-операционном базисе, средстве производства и объекте имущественных прав. Такие сведения выступают базой для осуществления рационального управления территорией, а также принятия управленческих решений, направленных на развитие инвестиционного климата муниципальных образований.

В системе управления земельными ресурсами города важную роль играет Кадастр недвижимости, как составная часть Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Обеспечение решений общегосударственных и региональных задач системой сведений ЕГРН 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.

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 ЕГРН.

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 (надзора) за состоянием и использованием земель;
- мониторинг состояния и использования земель;
- обеспечение территориально-экономического планирования и функционального зонирования территории поселений, 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-изыскательских 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, эффективности и рациональности 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, и т.п.

К информационным ресурсам и базам земельно-кадастровых данных предъявляются следующие требования:

1) состав и структура информационной базы должны обеспечивать кадастровыми данными различные учреждения по управлению и использованию земельного фонда, планированию развития хозяйственного механизма муниципального образования;

2) информационная база должна учитывать требования и удовлетворять информационным потребностям различных пользователей, работающих с базой данных и обеспечивать выдачу информации в форме, необходимой потребителям;

3) информационная база должна содержать минимум первичных и производных земельно-кадастровых данных, необходимых и достаточных для решения производственно-экономических задач города;

4) информационная база должна быть открыта для ввода, хранения, обработки и выдачи информации в цифровой, текстовой и графической формах;

5) развитие информационной базы должно соответствовать изменяющимся потребностям управления городскими земельными ресурсами;

6) информационная база должна обеспечивать корректность, достоверность, целостность и непротиворечивость хранимой и выдаваемой информации; обеспечивать долговременное хранение информации и оперативное манипулирование с ней, иметь санкционированный доступ к данным.

В связи с тем, что базы земельно-кадастровых данных рассчитаны на интегрированное использование входящих в них сведений об огромной территории, их принято подразделять на несколько территориальных уровней:

- Российская Федерация в целом;
- субъект Российской Федерации;
- административный район субъекта РФ;
- муниципальное образование;
- землепользование.

Между уровнями существует обмен информацией в прямом и обратном направлениях.

Качество земельно-кадастровой информации должно удовлетворять следующим условиям:

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

#### **7.4. Задачи и функции учета земельных ресурсов муниципальных образований**

Учет земель представляет собой совокупность мероприятий по сбору, накоплению, систематизации сведений о количественном и качественном состоянии земельных ресурсов страны, их распределении по территории Российской Федерации и хозяйственном использовании земель.

Основополагающая задача учета земель – характеристика и классификация земельного фонда:

- по основному целевому назначению (категориям земель);
- по составу угодий, в соответствии с их фактическим состоянием и использованием;
- по административно-территориальному признаку;
- по формам собственности;
- по видам прав на землю;
- по хозяйствующим субъектам.

Государственный учет земель в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) выполняет следующие функции:

1) *информационная*. Заключается в фиксировании состояния и характеристик земельных участков как объектов недвижимости в государственных системах учета для обеспечения заинтересованных лиц юридически значимыми сведениями о земельных участках как объектах недвижимости;

2) *управляющая*. Данные, полученные в процессе кадастрового учета земельных участков в ЕГРН, являются базисом для эффективного

управления земельными ресурсами на всех уровнях административно-территориального деления;

3) *индивидуализирующая*. При постановке на кадастровый учет земельных участков как объектов недвижимости осуществляется присвоение ему неизменяемого, не повторяющегося во времени и на территории Российской Федерации государственного учетного номера – кадастрового номера;

4) *фискальная*. Данные кадастрового учета дают объективную и достоверную информацию о количестве земельных участков как объектов налогообложения;

5) *подтверждающая*. Кадастровый учет является своего рода выражением воли государства, легитимирующим и гарантирующим существование земельных участков как объектов недвижимости с конкретными закрепленными характеристиками;

6) *правоохранительная*. Закрепление необходимых данных о правовом режиме земельных участков, во многом направлено не только на защиту прав самого правообладателя участка, но и иных лиц;

7) *правоопределяющая*. При внесении в ЕГРН сведений о зонах с особыми условиями использования территории осуществляется учёт соответствующих частей земельных участков, в границах которых в зависимости от разновидности зоны могут устанавливаться соответствующие ограничения прав и хозяйственной деятельности на земельном участке.

Учёт земель на уровне землепользования осуществляется путем выполнения технологических, экономических и экологических функций, при реализации которых, полученный реестр земельных участков выступает инструментом управления конкретными землевладениями и землепользованиями.

Учёт земель муниципальной собственности включает в себя свод реестров землевладений и землепользований, расположенных в границах муниципального образования. На этом уровне структурные подразделения земельно-имущественных отношений администрации муниципального образования осуществляют систематизацию и накопление данных об объектах и субъектах собственности, владения, пользования и аренды земли, целевом назначении земельных участков, режиме их использования и внесении изменений в базу данных.

Учёт земель, находящихся в собственности муниципальных образований представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации об объектах муниципальной собственности в специально созданном реестре.

Цель муниципального учёта – подготовка полной и достоверной

информации об объектах муниципальной собственности, для предоставления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также осуществление информационно-справочного обслуживания путем выдачи выписок из Реестра муниципального имущества.

Реестр муниципального имущества – муниципальная информационная система, представляющая собой организационно упорядоченную совокупность:

1) документов (сведений) на бумажном носителе и в электронном виде, содержащихся в единой базе данных,

2) информационных технологий, обеспечивающих обработку таких сведений и реализующих процессы учета областного имущества и предоставления сведений о нем.

Объектами учёта в Реестре муниципального имущества являются:

1. Недвижимое имущество: здания, строения, сооружения, объекты незавершенного строительства, земли и земельные участки, жилые и нежилые помещения.

2. Движимое имущество, акции, доли (вклады) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества либо иное не относящееся к недвижимости имущество, стоимость которого превышает размер, установленный Решением Совета депутатов муниципального образования, а также особо ценное движимое имущество, закрепленное за автономными и бюджетными муниципальными учреждениями и определенное в соответствии с Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

3. Муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения и хозяйственные общества (товарищества), в уставном (складочном) капитале которых акции, доли (вклады) принадлежат городскому поселению, а также иные юридические лица, учредителем (участником) которых является городское поселение.

Учёт объектов муниципальной собственности осуществляется на электронных и бумажных носителях с описанием объектов учёта в картах объектов муниципального имущества.

В процессе ведения Реестра муниципального имущества осуществляется внесение в него сведений обо всех муниципальных землях в границах муниципального образования и необходимых данных о них; производится обновление данных, исключение их из Реестра; изменение форм собственности или других вещных прав на земельные участки. Сведения о земле и объектах капитального

строительства, включаемые в Реестр муниципального имущества, формируются на основании сведений Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Одним из значимых объектов учета в реестре муниципального имущества выступают земельные участки, приобретенные муниципалитетом или переданные из федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации.

Состав сведений о земельных участках, которые вносятся в Реестр муниципальной собственности, определен Положением о порядке ведения реестра имущества, находящегося в собственности муниципального образования.

К ним относят:

- адрес (местоположение);
- кадастровый номер;
- площадь, протяженность и (или) иные параметры, характеризующие физические свойства земельного участка;
- сведения о балансовой стоимости;
- даты возникновения и прекращения права муниципальной собственности на земельный участок;
- реквизиты документов - оснований возникновения (прекращения) права муниципальной собственности;
- сведения об установленных в отношении муниципального земельного участка ограничениях (обременениях) с указанием основания и даты их возникновения и прекращения.

Ведение Реестра муниципального имущества производится соответствующим уполномоченным структурным подразделением администрации муниципального района (в основном, Комитетом имущественных и земельных отношений) на электронных носителях с дублированием на бумажных носителях.

Ежегодно Реестр муниципального имущества утверждается решением Муниципального совета и является основным документом, удостоверяющим принадлежность включенных в него объектов к муниципальной собственности. Утвержденный Реестр муниципального имущества служит основанием для государственной регистрации права муниципальной собственности на включенные в него объекты недвижимости.

На уровне республик, краев, областей, и других субъектов Российской Федерации учет земель осуществляется путём свода данных земельных кадастров районного уровня. Этот учёт осуществляют территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) – Управления

Росреестра в субъектах РФ. Также Росреестром координируется деятельность отделов земельно-имущественных отношений муниципальных образований, осуществляется обобщение отчетов о наличии и количественном состоянии земельных ресурсов районных земельных служб и ежегодно, не позднее 1 марта, в Федеральную службу регистрации, кадастра и картографии представляется Отчет о наличии и использовании земель субъекта РФ.

Отчет о наличии и использовании земель субъекта РФ состоит из форм государственной и ведомственной статистической отчетности, экспликации земель, а также краткой пояснительной записки.

В структуру отчета входит перечень следующих форм:

- форма № 22-1 «Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности»;
- форма № 22-2 «Сведения о наличии и распределении земель по категориям и угодьям»;
- форма № 22-3 (граждане) «Сведения о правах, на которых использовали землю граждане (объединения граждан), занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции»;
- форма № 22-3 (организации) «Сведения о формах собственности земель, используемых предприятиями, организациями, хозяйствами, обществами, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции»;
- форма № 22-4 (граждане) «Сведения о наличии земель у граждан (объединений граждан) занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции»;
- форма № 22-4 (организации) «Сведения о наличии земель у предприятий, организаций, хозяйств, обществ, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции»;
- форма № 22-5 «Сведения о распределении общих площадей городских населенных пунктов по видам использования земель и формам собственности»;
- форма № 22-6 «Сведения о распределении общих площадей сельских населенных пунктов по видам использования земель и формам собственности».

На федеральном уровне объектом учета является весь земельный фонд, находящийся в границах Российской Федерации. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии систематизирует Отчёты о состоянии и использовании земель в субъектах РФ и формирует Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земельного фонда Российской Федерации. Государственный (национальный) доклад Росреестр представляет в

Правительство РФ. Также Росреестр формирует и материалы, которые подлежат опубликованию, в сферах Кадастра недвижимости, землеустройства и мониторинга земель и передает сведения в заинтересованные министерства и ведомства.

### **7.5. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности**

Государственный и муниципальный учёт земли и объектов капитального строительства тесно взаимосвязан с градостроительной деятельностью, управление которой осуществляется с помощью Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД).

Общие положения, определения, порядок ведения ИСОГД устанавливает Градостроительный кодекс РФ. ИСОГД ведут органы местного самоуправления городского округа или муниципального района.

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.

Основной нормативный документ в области ведения ИСОГД – постановление Правительства РФ от 09.06.2006г. №363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», которым утверждено Положение об информационном обеспечении градостроительной деятельности. Положением определяются структура, порядок формирования и ведения информационной системы градостроительной деятельности, а также порядок предоставления содержащихся в указанной системе сведений.

*Информационная система обеспечения градостроительной деятельности* (ИСОГД) представляет собой систематизированный свод документированных сведений:

а) о документах территориального планирования Российской Федерации в части, касающейся территорий муниципальных образований;

б) о документах территориального планирования субъектов Российской Федерации в части, касающейся территорий муниципальных образований;

в) о документах территориального планирования муниципальных образований, материалах по их обоснованию;

г) о правилах землепользования и застройки, внесении в них изменений;

д) о документации по планировке территории;

е) об изученности природных и техногенных условий на основании результатов инженерных изысканий;

ж) о резервировании земель и об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

з) о геодезических и картографических материалах;

и) о создании искусственного земельного участка;

а также дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках и иных документов, материалов, карт, схем и чертежей, содержащих информацию о развитии территорий, их застройке, земельных участках, объектах капитального строительства и иную информацию, необходимую для градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа или муниципального района.

К справочным информационным ресурсам ИСОГД относятся сведения:

- сведения о фактическом состоянии и использовании территорий МО, полученные из источников, не являющимися материалами инженерных изысканий;

- справочные сведения об объектах градостроительной деятельности, а также инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на территории МО;

- сведения о проектах строительства (реконструкции) зданий и сооружений;

- нормативы и правила: градостроительные, строительные, санитарные, пожарной безопасности, промышленной безопасности и иные обязательные для учета при осуществлении градостроительной деятельности;

- тематические карты и планы МО;

- иные необходимые для осуществления градостроительной деятельности документы и сведения, не отнесенные в установленном порядке к информационным ресурсам других общегородских информационных систем.

Справочные информационные ресурсы могут быть сформированы путем обработки регламентных информационных ресурсов, размещенных в ИСОГД.

Регламентные информационные ресурсы ИСОГД включают в себя следующие основные разделы:

Раздел I. «Документы территориального планирования Российской Федерации в части, касающейся территории муниципального образования». Раздел состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии размещенных в информационной системе документов и материалов о территориальном планировании Российской Федерации.

Раздел II. «Документы территориального планирования субъекта Российской Федерации в части, касающейся территории муниципального образования». Раздел состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии размещенных в информационной системе документов и материалов о территориальном планировании субъекта РФ.

Раздел III. «Документы территориального планирования муниципального образования, материалы по их обоснованию». Раздел состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии документов и материалов о территориальном планировании муниципального образования.

Раздел IV. «Правила землепользования и застройки, внесение в них изменений». Раздел состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии документов и материалов правил землепользования и застройки.

Раздел V. «Документация по планировке территорий» состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии документов и материалов по планировке территорий.

Раздел VI. «Изученность природных и техногенных условий» состоит из общей и специальной частей.

Раздел VII. «Изъятие и резервирование земельных участков для государственных или муниципальных нужд» состоит из общей и специальной частей, а также книг, содержащих копии документов об изъятии и резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Раздел VIII. «Застроенные и подлежащие застройке земельные участки» состоит из общей части, а также дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках.

Дела о застроенных или подлежащих застройке земельных участках открываются на каждый земельный участок, расположенный на территории городского поселения. В дело о застроенном или подлежащем застройке земельном участке помещаются разрабатываемые и принимаемые при подготовке документации по планировке территории, строительстве, реконструкции, капитальном

ремонте объекта капитального строительства копии следующих документов и карт (схем):

- 1) градостроительный план земельного участка;
- 2) результаты инженерных изысканий;
- 3) сведения о площади, о высоте и количестве этажей объекта капитального строительства, о сетях инженерно-технического обеспечения, разделы проектной документации или схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства;
- 4) документы, подтверждающие соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий;
- 5) заключение государственной экспертизы проектной документации;
- 6) разрешение на строительство;
- 7) решение органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 8) решение органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования;
- 9) документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации;
- 10) заключение органа государственного строительного надзора;
- 11) акт проверки соответствия многоквартирного дома требованиям энергетической эффективности с указанием класса его энергетической эффективности на момент составления этого акта;
- 12) акт приемки объекта капитального строительства;
- 13) разрешение на ввод объекта в эксплуатацию;
- 14) схема, отображающая расположение построенного, реконструированного объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка;
- 15) выданные до введения в действие Градостроительного Кодекса технические паспорта на объекты капитального строительства, расположенные на данном земельном участке.

Раздел IX. «Геодезические и картографические материалы» состоит из 8 подразделов. Каждый подраздел раздела «Геодезические и картографические материалы» содержит актуализированные карты, схемы, чертежи соответствующих разделов информационной системы.

Органы местного самоуправления имеют право по собственному усмотрению расширить состав информационных ресурсов ИСОГД за счет документов, материалов и данных, характеризующих территорию муниципального образования, и не вошедших в обязательные разделы ИСОГД. Для размещения информации, включаемой в ИСОГД по решению органа местного самоуправления, в информационной системе создаются дополнительные разделы. Структура формируемых разделов в целом должна быть аналогична структуре обязательных разделов, и состоять из двух частей: общая и специальная. Допускается вариант, когда специальная часть может отсутствовать. Порядок ведения дополнительных разделов, включая правила их формирования, размещения документов должен соответствовать общим принципам ведения ИСОГД.

Сведения, содержащиеся в ИСОГД, являются открытыми и общедоступными (за исключением сведений с ограниченным доступом) и могут предоставляться по запросам органов государственной власти и местного самоуправления, физических и юридических лиц. Размер платы за предоставление содержащихся в информационной системе сведений определяется органами местного самоуправления и не может превышать максимальный уровень, который установлен Правительством РФ.

В процессе ведения Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности выполняются следующие процедуры:

1. Учет градостроительной документации, поступившей для размещения в ИСОГД.
2. Регистрация градостроительной документации для ее размещения в информационном фонде ИСОГД.
3. Размещение градостроительной документации в информационном фонде ИСОГД.
4. Предоставление содержащихся в ИСОГД сведений заинтересованным лицам.

Поступление градостроительной документации в ИСОГД осуществляется в результате:

– проведения работ по инвентаризации и передаче в ИСОГД сведений о документах и материалах развития территорий и иных необходимых для градостроительной деятельности сведений, содержащихся в документах, утвержденных органами государственной власти или органами местного самоуправления;

– утверждения органами государственной власти или органами местного самоуправления градостроительной документации.

Документация размещается в информационных фондах ИСОГД при наличии сопроводительных писем, актов проведенных работ по инвентаризации, распоряжений органов местного самоуправления.

Все поступившие документы проходят первичную регистрацию в Книге учета сведений, поступивших для размещения в ИСОГД. Проводится анализ поступившей документации и принятие решения по порядку ее учета в Книгах регистрации документов, размещаемых в системе, в соответствии с разделом ИСОГД.

Предоставление сведений ИСОГД регистрируется в Книге предоставления сведений ИСОГД.

## Тема 8

### СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

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

Обеспечение устойчивого развития города требует активной, целенаправленной политики городской власти. Эта политика должна быть одновременно реалистичной и эффективной. Иногда употребляют термин «активный» город в отношении города, имеющего и реализующего такую политику. Это город-предприниматель, имеющий привлекательную для потенциальных инвесторов программу городского развития, поддержанную деловыми кругами и населением города, готовый к конкуренции с другими городами и умело рекламирующий себя.

Для эффективного управления земельными ресурсами должен использоваться весь спектр способов, методов и механизмов, предоставляемых законодательством и нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Правовыми основами для принятия управленческих решений органов местного самоуправления в области управления городской территорией и недвижимостью города являются Федеральные законы и законы конкретного субъекта РФ: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ и федеральные законы, а также издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъекта РФ.

Закон о местном самоуправлении регламентирует общую компетенцию органов местного самоуправления, а специальные или отраслевые законы устанавливают пределы их полномочий в отдельных сферах.

Нормативными правовыми актами в сфере управления муниципальной собственностью, принимаемыми представительными органами местного самоуправления регулируются порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, лесами и водными объектами, а также регламент деятельности каждого из органов местного самоуправления, осуществляющих правомочия собственника.

В России, в условиях перехода к рыночным отношениям возросла необходимость проведения прогнозных разработок во всех сферах народного хозяйства, в том числе в вопросах обоснования инвестиционных проектов в системе управления землёй и недвижимостью. В настоящее время прогнозирование предшествует планированию, что в значительной мере повышает эффективность принимаемых планов в системе управления недвижимостью и развития территории.

Под *прогнозом* понимается вероятностное научно-обоснованное суждение о возможных перспективах или состоянии исследуемого объекта (в нашем случае – недвижимости и земельных ресурсах) или процесса в будущем.

Цель прогноза – дать общее представление о перспективах развития территории административно-территориального образования как социально-экономической системы: тенденций развития экономики; развития общественного воспроизводства, оценку возможных последствий принимаемых управленческих решений в сфере управления недвижимостью и земельными ресурсами; обоснование направлений социально-экономического и научно-технического развития для принятия управляющих решений.

В зависимости от характера исследуемых объектов выделяют следующие виды прогнозов:

- 1) экономические прогнозы;
- 2) прогнозы природных ресурсов;
- 3) научно-технические прогнозы;
- 4) демографические прогнозы;
- 5) прогнозы социального развития.

Любой прогноз обнаруживает вероятность различных вариантов развития, анализирует и обосновывает их. Он содержит материалы, необходимые для разработки плановых и хозяйственных документов, принятия обоснованных управленческих решений. Целью прогнозирования является отыскание решения относительно предполагаемого результата развития процесса в будущем на основе анализа его предыстории.

Прогнозирование использования недвижимости и земельных ресурсов муниципального образования входит в функцию планирования развития территории муниципального образования. Основные отличия прогнозирования от планирования заключаются в том, что планирование носит директивный характер (план необходимо исполнять), а прогнозирование носит информационный (консультативный) и вероятностный характер.

## 8.2. Программно-целевой метод управления городскими территориями

Путем осуществления последовательной и целенаправленной муниципальной политики органы местного самоуправления стремятся повысить уровень социально-экономического развития всех населенных пунктов, входящих в муниципальное образование, обеспечить на их территории хороший инвестиционный климат и благоприятные условия жизни населения. Эффективность такой целенаправленной муниципальной политики достигается применением различных подходов и методов в управлении территорией населенных пунктов. Одним из таких подходов к управлению является программно-целевой метод управления городскими территориями.

Программно-целевой метод, в настоящее время, становится одним из важнейших методов планирования развития территории, результатом применения которого является разработка целевых комплексных программ.

Преимущества программно-целевого метода управления устойчивым развитием муниципальных образований характеризуются в целом следующими принципиальными особенностями:

1) индикативный характер программ. Сроки реализации программы находятся в прямой зависимости от обеспеченности программы необходимыми материальными и финансовыми ресурсами;

2) системный характер основных целей и задач программы по решению сложных комплексных проблем развития экономики, социальной сферы и экологии муниципального образования;

3) обеспечение единства методологических и методических подходов к решению задач развития муниципального образования;

4) способность концентрировать ограниченные материальные и финансовые ресурсы на решение принципиальных вопросов устойчивого развития региона, от которых зависит рост жизненного уровня населения;

5) возможность использовать дополнительное привлечение внебюджетных средств, банковского кредита и иных привлеченных средств;

6) возможность сочетать программно-целевой метод управления развитием муниципального образования с методами муниципального прогнозирования и индикативного планирования.

Это относится как к развитию муниципального сектора экономики и тех хозяйственных объектов, функционирование которых имеет жизненно важное значение для обеспечения жизнедеятельности

муниципального образования, к муниципальной поддержке кризисных, депрессивных поселений, с тяжелыми природно-климатическими и транспортными условиями; поселений, подверженных воздействию природных и техногенных катастроф и аварий и др.;

7) возможность обеспечения общественного контроля при формировании целей и задач программного развития и использовании финансовых ресурсов.

Реализация целевых программ основывается на законах и нормативных актах Российской Федерации, на основании которых, в свою очередь, принимаются законы, постановления и решения на уровне регионов и муниципальных образований.

Муниципальная целевая программа представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс социально-экономических, организационных и хозяйственных мероприятий, которыми обеспечивается эффективное решение социальных, экономических, экологических, и иных проблем муниципальных образований.

Само понятие «муниципальная целевая программа» представляет основную, исходную категорию программно-целевого метода. В самом общем виде целевая программа представляет совокупность разнохарактерных мероприятий (действий), намеченных к планомерному проведению. Эти мероприятия согласованы по содержанию, скоординированы во времени, обеспечиваются материальными и финансовыми ресурсами. Программные мероприятия направлены на решение насущной проблемы муниципального образования и достижение конкретной цели.

В основном муниципальные органы власти составляют программы для реализации круга вопросов местного значения, обозначенных федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Разработка и реализация муниципальных программ развития городских и сельских поселений осуществляется во взаимоувязке с документами территориального планирования муниципального района. Все муниципальные целевые программы орган местного самоуправления размещает на своём официальном сайте в сети Интернет, для обеспечения информирования населения соответствующей территории.

Целевые программы по развитию территории можно классифицировать по различным признакам: по уровню значимости, территориальной принадлежности, функциональной ориентации, содержанию или характеру возникновения проблемы, а также срокам реализации (табл. 8.1).

## Классификация целевых программ

Классификационный признак	Направленность программы	Назначение программы
Вид цели (тип решаемой программой проблемы)	социальные (социально ориентированные)	Решение проблем, связанные с развитием культуры, образования, здравоохранения, обеспечением потребностей в жилье, коммуникациях, повышением уровня доходов населения и пр.
	инвестиционные	Связаны с долговременным, стратегическим вложением капитала с целью обеспечения устойчивого развития и повышением эффективности функционирования экономики
	экологические	Ориентированы на бережное использование природных богатств, охрану и предотвращение недопустимого загрязнения земли, водного и воздушного бассейна.
	программы безопасности	оборонная (военная) безопасность, экономическая и финансовая безопасность, предотвращение и ликвидация последствий ЧС.
Способ действия	производственные	Решают задачи подъема, расширения, увеличения производства определенных видов продукции, товаров, услуг.
	ресурсные	Направлены на развитие ресурсного потенциала, эффективное использование и экономию затрат на весь комплекс ресурсов.
	отраслевые	Ставят своей задачей подъем, коренное развитие определенных отраслей и подотраслей экономики, отраслевых производств.
Уровень значимости	территориальные (региональные)	Осуществление обширного комплекса действий, обеспечивающих социально-экономическое развитие региона с учетом возникших проблем по различным направлениям.
	организационно-управленческие	Направлены на модернизацию хозяйственного механизма, перестройку организационных структур
	внешнеэкономические	Программы развития внешней торговли и сотрудничества
Срок действия	долгосрочные	продолжительность свыше 5 лет
	среднесрочные	продолжительность от 3 до 5 лет
	краткосрочные	продолжительность до 3 лет
Территориальный охват	федеральный уровень	Развитие всей экономики страны и социальной сферы или ее крупнейших регионов.
	региональный уровень	Развитие регионального уровня, охватывающие в основном экономику субъекта РФ.
	отраслевой уровень	Содержащие мероприятия преимущественно отраслевого характера.
	уровень развития городов	Развитие территориально-административных образований (муниципальные программы).

Выделяют следующие признаки и свойства целевых программ:

- *программность*. Это свойство характеризуется наличием плана проведения комплекса взаимосвязанных, согласованных программных действий;

- *целесообразность*. Оно выражается направленностью программных мер на достижение цели в виде решения единой, общей проблемы;

- *комплексность*. Проявляется в виде сочетания разнообразных мер, обеспечивающих решение программной проблемы;

- *ресурсообеспеченность*. Отражает подкрепление программных действий финансовыми, материальными и трудовыми ресурсами в необходимом количестве;

- *результативность (эффективность)*. Проявляется в том, что успешное решение программной проблемы не может быть достигнуто другими, непрограммными способами, без проведения программных мер и сосредоточения ресурсов.

Типовая структура муниципальных программ всегда включает Паспорт программы, в него входят следующие показатели:

- наименование (название целевой муниципальной программы);
- ответственный исполнитель муниципальной программы;
- соисполнители муниципальной программы;
- участники муниципальной программы;
- подпрограммы муниципальной программы (при наличии);
- цель (цели) муниципальной программы;
- задачи муниципальной программы;
- сроки и этапы реализации муниципальной программы;
- объемы бюджетных ассигнований муниципальной программы за счет средств муниципального бюджета (с расшифровкой плановых объемов бюджетных ассигнований по годам ее реализации), а также прогнозный объем средств, привлекаемых из других источников;
- конечные результаты муниципальной программы;
- система организаций и контроля за исполнением программы.

Отчёты о реализации муниципальных целевых программ размещаются на официальных сайтах органов местного самоуправления с периодичностью, установленной системой контроля за исполнением программы.

### 8.3. Основные проблемы управления территорией города

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.

Для принятия управленческих решений по развитию города органы местного самоуправления должны объективно оценить существующую ситуацию в своем городе, определить, на каком этапе жизненного цикла находится город в данный момент.

Определение этапа жизненного цикла города является важнейшим средством оценки состояния и перспектив развития городской территории, основой для выработки управленческих решений и выбора стратегических приоритетов политики его руководства.

Выделяют следующие фазы жизненного цикла города:

1. Развитие (интенсивный рост).
2. Рост (замедляющийся рост).
3. Стагнация.
4. Упадок.

Переход города из одной фазы в другую при отсутствии целенаправленного воздействия на его развитие происходит стихийно, естественным путем.

*Интенсивный рост* – состояние города, когда общая площадь жилья и объем общественных благ увеличиваются быстрее количества жителей и количества рабочих мест. Чаще всего это связано со строительством или расширением градообразующих предприятий или другими факторами, обеспечивающими инвестиционную привлекательность города. Безработицы в таком городе нет, может наблюдаться дефицит рабочих мест, комфортность проживания (объем жизненных благ на душу населения) возрастает, состояние городской среды улучшается. Город становится все более притягательным для жителей других районов. Такое состояние не может продолжаться долго, и город переходит в фазу замедляющегося роста.

*Замедляющийся рост* – состояние города, когда количество жителей и рабочих мест растет быстрее, чем строительство жилья и увеличение объема жизненных благ. Отставание строительства жилья и объектов инфраструктуры чаще всего связано с недостатком инвестиций, а также с недостатком земли под застройку. Данная фаза

характеризуется прекращением дальнейшего развития градообразующих предприятий и ростом степени износа их основных фондов. Следствием снижения инвестиционной деятельности является рост удельного веса старого жилищного фонда и затрат на его поддержание. Город становится менее удобным для жизни, но все еще притягателен для переезда в него из-за наличия рабочих мест, в том числе высокооплачиваемых. Сохранение такого положения в течение длительного периода неизбежно переводит город в фазу стагнации.

*Стагнация* – состояние города, когда разрыв между количеством рабочих мест и объемом жилищного фонда и жизненных благ достигает такой величины, что прирост населения за счет миграции прекращается. На этом этапе отсутствие работы или занятость на убыточных предприятиях вызывают желание людей уехать в другое место, но их сдерживает невозможность продать жилье по хорошей цене. Состояние городской среды начинает ухудшаться.

Под *упадком* понимается состояние города, когда дисконфортность жизни в нем, вызванная плохими жилищными условиями, недостаточным уровнем предоставляемых общественных благ, неблагоприятной экологической ситуацией и отсутствием перспектив трудоустройства, приводит к сокращению рабочих мест и оттоку населения. Состояние городской среды катастрофически ухудшается. Такие города называют депрессивными. Депрессивные города, как правило, не могут самостоятельно решить проблемы выхода из стадии упадка и нуждаются в чрезвычайной государственной поддержке. Государство со своей стороны также заинтересовано в ликвидации депрессивных городов, ибо они становятся центрами социально-экономической напряженности и оказывают негативное воздействие на близлежащие территории.

Характерными примерами депрессивных городов явились в 1990-х гг. шахтерские города в Республике Коми, Кузбассе и некоторых других регионах, когда вследствие закрытия нерентабельных угольных предприятий здесь возникла кризисная ситуация.

Поэтому главной задачей органов городского управления должно стать обеспечение устойчивого развития города. В процессе развития города и при организации перехода депрессивного города в фазы развития важно, чтобы это развитие было устойчивым.

Градостроительный кодекс РФ дает следующее определение устойчивого развития.

*Устойчивое развитие* – развитие территорий и поселений при осуществлении градостроительной деятельности в целях обеспечения градостроительными средствами благоприятных условий проживания

населения, в том числе ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений.

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

Рассмотрим современные проблемы, стоящие перед органами местного самоуправления практически каждого российского города.

### *1. 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).

Воздействие стационарных источников загрязнения атмосферного воздуха на воздушный бассейн в городах необходимо существенно снизить выполнением следующих мероприятий:

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

2) увеличение доли экологически «чистых» производств: наука и научное обслуживание, электроника, радиотехника, текстильная, швейная промышленность, предприятия сферы обслуживания;

3) репрофилирование и вынос экологически «грязных» производств за пределы и на окраины городов;

4) строительство очистных сооружений; внедрение межотраслевых малоотходных технологий (отходы одних производств – сырье для других);

5) возможность 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 крупных и 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, 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 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 также 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.

## *2. 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:

- 1) естественного прироста самого городского населения;
- 2) 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.

## *3. 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 одно-функциональных к многофункциональным. Такой переход, во-первых, означает более полное и рациональное использование городских ресурсов, во-вторых, придает городу большее социальное разнообразие. 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: её 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, особенностями 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 потребуют 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 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.

Все эти проблемы могут быть решены одной из составляющей информационной системы управления городской территорией, которой является Генеральный план территории. Цель генерального плана – обеспечение устойчивого развития города 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.

Генеральный план представляет собой выполненную на топографической основе 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.

Генеральный план является и основным проектным документом для 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.

В проекте (рабочем проекте) перед составлением генплана разрабатывают ситуационные планы размещения предприятий, зданий, сооружений. 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 1:1000, 1:2000 при установленных масштабах генпланов 1:500 или 1:1000.

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.

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 предусматривают, 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 устанавливают в соответствии с действующими санитарными нормами размещения промышленных предприятий.

В промышленные районы, отделенные от селитебной территории санитарно-защитной зоной шириной более 1000 м, не следует включать 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 принимают в зависимости от ширины зоны:

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

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 назначения 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 пешеходного движения.

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.

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.

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.

#### **8.4. Проблемы монопрофильных городов**

В последние несколько лет объектом пристального внимания общественности стали обострившиеся в результате финансового кризиса проблемы в социально-экономическом развитии монопрофильных городов. Моногорода в силу одностороннего развития производства оказываются наиболее незащищенными. Правительством РФ (Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 21.01.2020) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации

(моногородов)» утверждён перечень городов, которым требуется поддержка федерального центра для выхода из сложной социально-экономической ситуации.

В Перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) города распределены на три категории:

Категория 1. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций).

Категория 2. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения

Категория 3. Монопрофильные муниципальной образования Российской Федерации (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией.

Как появились монопрофильные города?

Первое массовое образование моногородов в России началось еще во время индустриальной эпохи Петра Первого. Организация новых производств, и в первую очередь, суконных мануфактур и железоделательных заводов в зонах освоения (Тула, Урал, Подмосковье), требовала много рабочих рук. Однако свободных кадров как таковых в России не существовало. Поэтому к заводам либо приписывались казенные крестьяне, либо приобретались крепостные на вывоз или использовались войска и каторжные работники. Поэтому изначально образовывались заводы-поселки, часть из которых развились в крупные промышленные центры (такие как Челябинск, Тула, Златоуст), другая же часть так и осталась в состоянии моногорода.

Второе массовое развитие моногородов связано с "ситцевым" капитализмом в России и массовым развитием легкой промышленности. Были образованы мануфактуры, которые располагались преимущественно в Центре России и использовали труд крестьян в зимнее время, как отхожий промысел с последующим переходом на постоянную работу. В это время возникают такие города как Дрезна, Шуя, Орехово-Зуево, Павлов Посад. В области "Народных промыслов" образуются центры производства за счет укрупнения деревенских промыслов: Семенов, Гусь-Хрустальный, Первомайский (фарфоровый завод Попова), Гжель.

Также в это время образуются шахтерские города-поселки вдоль трассы Транссибирской магистрали в целях снабжения углем паровозного парка.

Во времена сталинской индустриализации возникновение моногородов происходило в небольшой степени, так как производства или реконструировались, или создавались сразу как комплекс предприятий, имеющий одно или несколько головных предприятий (например: Воркута, Новокузнецк, Апатиты и др.)

Значительное число моногородов возникло в военное время за счет эвакуированных предприятий, причем позднее ряд монопоселков слился с близрасположенным городом (Безымянка и Куйбышев (ныне - Самара), Танкоград и Челябинск), а ряд предприятий стали градообразующими (Шадринск - за счет эвакуации части ЗИЛа из Москвы и т.д.)

После пятидесятих годов в размещении производительных сил проявилась тенденция рассредоточения производства из крупных городов и активного привлечения рабочей силы из местного и сельского населения. Система советского капитального строительства из-за постоянного дефицита продукции была направлена на строительство новых мощностей, а не реконструкцию старых объектов, чем объяснялось активное строительство новых производств в малых и средних городах, где подобные предприятия по существу становились градообразующими.

Реализация оборонной политики привела к созданию закрытых городов с ограничением въезда и выезда граждан, организации спецснабжения и выделения их в самостоятельные административные образования. Соответственно в данных городах никакое другое производство не размещалось.

По мнению экспертов, город можно называть *монопрофильным*, если присутствуют следующие признаки:

1) наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли, или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, притом, что остальные предприятия города обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;

2) наличие в городе цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние нужды города;

3) значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий;

4) низкая диверсификация сфер занятости населения города (однородный профессиональный состав);

5) значительная удаленность города от других, более крупных населенных пунктов (что снижает возможности мобильности жителей),

при наличии в городе первых двух признаков или отсутствие развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь города с внешним миром (дороги автомобильные и железные, телефонная сеть и т.д.).

Социально-экономическая ситуация в моногородах имеет критическую зависимость от состояния градообразующих предприятий. Так, доля в налоговых и неналоговых доходах местного бюджета градообразующего предприятия (нескольких градообразующих предприятий одной отрасли) составляет до 30% поступлений. Даже незначительное снижение объемов производства системообразующего предприятия приводит к сокращению доходов населения, падению спроса на внутреннем рынке города, росту безработицы, снижению налоговых поступлений.

В монопрофильных городах плохо развито малое предпринимательство в сфере промышленного производства и предоставления услуг социального характера, наблюдается высокая зависимость местной промышленности и малого предпринимательства от состояния градообразующих предприятий, ощущается нехватка кадров, которые владеют основами предпринимательства и управления предприятиями, недостаточно используются новые информационно-коммуникационные технологии, что существенно сдерживает потенциал малого и среднего бизнеса.

Разработанные городские программы поддержки малого бизнеса чаще всего имеют инерционные сценарии развития, которые не создают условий для модернизации. Отсутствие перспектив в организации собственного бизнеса вынуждает экономически активную часть населения моногородов переезжать в другие, более крупные и экономически развитые города, где они могут получить содействие в реализации своего потенциала. Отмечается слабый приток молодежи в бизнес, одной из важных причин которого является отсутствие помощи на начальном этапе (построение бизнес-плана, учет и расчет налогов, отсутствие помещений и т.д.).

Социальные потребности населения должны быть реализованы в соответствии с российским законодательством на муниципальном уровне. Однако существующая доходная база муниципальных бюджетов не позволяет использовать их полностью.

В моногородах отмечается высокая изношенность жилищного фонда, которая в среднем составляет 60%, неблагоустроенность жилого фонда (только 60% жилых домов имеет канализацию, горячее водоснабжение).

Определяющей тенденцией развития демографической ситуации моногородов является естественная убыль населения (депопуляция) и его старение.

В настоящее время одним из инструментов вывода из кризисной ситуации, рекомендованных Минрегионразвития России, и основанием получения муниципальным образованием бюджетного федерального и регионального софинансирования является разработка Комплексного инвестиционного плана (далее - КИП) по модернизации моногорода. Главной целью КИП является вывод моногорода из зоны неуправляемых рисков в зону управляемых рисков с тем, чтобы обеспечить условия выхода моногорода на расширенное производство и устойчивое социально-экономическое и экологическое развитие.

В соответствии с рекомендациями Минрегионразвития России КИП включает диагностику моногорода:

- анализ его социально-экономического положения;
  - диагностику финансовых потоков и рассчитанную на их основе финансовую модель города;
  - диагностику и ранжирование критических рисков;
- а также другую информацию, которая позволяет зафиксировать социально-экономическое положение монопрофильного города на период (год) разработки КИП в привязке к основным объектам моногорода и внешней среде.

Таким образом, важной задачей составления КИП является объективная оценка существующей ситуации, установление причин, приведших к кризисной ситуации. Как правило, на основании договора с территориальным органом Росстата администрации муниципальных образований получают информационно-аналитические материалы, в частности «Паспорт города. Социально-экономическое положение и статистическое обозрение», сведения о занятости и оплате труда в муниципальных образованиях, о производстве и отгрузке товаров и услуг, об основных показателях, характеризующих экономическое развитие муниципальных образований, о текущих затратах на охрану природы, об инвестициях в экономику области и в основной капитал, об обороте розничной торговли и общественном питании, объеме платных услуг.

Для расчета входящих и исходящих платежей, проводимых различными субъектами, с целью определения финансового состояния моногорода в финансовой модели используются первичные формы статистической отчетности, из которых существенную информацию содержит приложение к форме 1-МО «Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

городских округов и муниципальных районов по состоянию на 31 декабря 202\_ года». Особую значимость оно имеет для определения в динамике удовлетворенности населения качеством предоставляемых в муниципальном образовании услуг.

Так же не менее важным источником информации являются информационно-аналитические материалы от администраций муниципальных образований. Указанные материалы готовят либо на основе отчетов учреждений и организаций, регулярно предоставляемых ими в администрацию; либо на основании информационных справок, сделанных учреждениями и организациями по специальным запросам администрации.

Существенную роль играют данные, предоставляемые градообразующими предприятиями, опрос населения, интервьюирование руководителей публично-правовых образований и коммерческих структур.

Разработчики КИП главной считают задачу контроля за реализацией инвестиционных планов, осуществления оперативного мониторинга моногорода. Риски должны регулярно оцениваться с целью принятия мер оперативного реагирования.

Утвержденный Правительством РФ Комплексный инвестиционный план модернизации монопрофильного города реализуется за счёт федеральных, региональных и муниципальных бюджетных средств, а также привлекаемых инвестиций.

### **8.5. Эффективность системы управления городскими территориями**

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 муниципальных целевых программ, ожидаемый эффект и определяют конкретных разработчиков и исполнителей.

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

Эффективность системы управления городскими территориями обусловлена следующими факторами:

1) соответствием задач управления федеральному и региональному законодательствам;

2) системой взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;

3) укомплектованностью кадрами органов управления;

4) степенью квалификации специалистов (управленцев и исполнителей);

5) обеспеченностью картографическими материалами необходимого масштаба;

6) наличием данных повсеместной инвентаризации земель, землеустройства, кадастра, мониторинга земель и их охраны;

7) уровнем автоматизации ведения процесса управления;

8) возможностью адаптации используемых геоинформационных систем к условиям объекта управления.

Анализ эффективности системы управления городской территорией производят с применением различных приемов и методов.

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

Основные виды сравнений:

1) сравнение отчетных показателей с плановыми;

2) сравнение отчетных показателей с показателями предшествующего периода;

3) сравнение показателей работы за каждый день;

4) сравнение показателей со среднеотраслевыми данными;

5) сравнение показателей эффективности работы с показателями 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-сомножителей фактическими.

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

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

*Графический метод* является средством 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 городской территорией.

К основным приемам анализа относят:

- 1) сводки и группировки;
- 2) абсолютных и относительных величин;
- 3) средних величин;
- 4) динамических рядов;
- 5) сплошных и выборочных наблюдений;
- 6) 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 для повышения качества и степени использования ресурсов города.

Эффективность системы управления территорией города подразделяют на следующие виды: экологическую, экономическую, организационно-технологическую, информационную и социальную.

*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 ресурсами города, измеряемая отношением полученного количественно-экономического эффекта (результата) к затратам материальных ресурсов определенной стоимости.

Экономическую эффективность системы управления подразделяют на абсолютную (прямую), фактическую и 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, позволяющего 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. Она выражается в степени удовлетворённости населения управленческими действиями органов местного самоуправления.

*Организационно-технологическая эффективность* отражает эффективность процесса планирования, организации, управления и технико-технологического обеспечения управленческого процесса, сокращение ряда управленческих процедур и, в целом, в снижении времени на подготовку, принятие и реализацию управленческого решения.

*Информационная эффективность* – это улучшение информационного обеспечения системы органов управления информацией для обоснования принятия решений, а также доступность информации о деятельности органов местного самоуправления для населения. Реализуется через размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления всех решений и документов, в том числе плановых и прогнозных, касающихся обеспечения жизнедеятельности городского поселения.

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. Затратный критерий основан на минимизации затрат труда и средств для получения эффекта. Доходный критерий даёт 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.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Российская Федерация. Конституция РФ // РГ. – 1993 – № 2372.
2. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс РФ (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации): федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант», 2021.
3. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 №136 (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации) //Справочно-правовая система «Гарант», 2021.
4. Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации) //Справочно-правовая система «Гарант», 2021.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации) //Справочно-правовая система «Гарант», 2021.
6. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации) // Справочно-правовая система «Гарант», 2021.
7. Абакумов, Р.Г. Экономика недвижимости и основы оценки собственности: учебное пособие в 2 ч. Ч.1. Экономика недвижимости / Р.Г. Абакумов, В.П. Товстий. – Белгород: Изд-во БГТУ, 2015. – 219 с.
8. Государственные учётные системы по управлению и развитию территорий Российской Федерации (кадастры, реестры, регистры): учебное пособие / под ред. А. П. Сизова. – М. : КНОРУС, 2016. – 208 с.
9. Даниленко, Е.П. Управление городскими территориями: учебное пособие / Е. П. Даниленко. – Белгород: Изд-во БГТУ, 2015. – 160 с.
10. Даниленко, Е.П. Кадастр и развитие городских территорий: учебное пособие / Е. П. Даниленко. – Белгород: Изд-во БГТУ, 2017. – 126 с.
11. Девятков, С. А. Управление муниципальной собственностью: учеб. пособие. / С. А. Девятков. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010. – 291 с.
12. Липски, С.А. Земельная политика: учебник для академического бакалавриата / С.А. Липски . – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2017. – 2017 – 236 с. – Серия: Университеты России.

13. Липски, С.А. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: учебник / С.А. Липски, И.И. Гордиенко, К.В. Симонова. – 2-е изд., стер. – Москва : КНОРУС, 2018. – 430 с. – (Бакалавриат).

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

15. Слюсаренко, В.А. Определение стоимости недвижимого имущества: учебник для студ. учреждений сред. проф. образования / В.А. Слюсаренко. – М.: Издательский центр «Академия», 2015. – 288 с.

16. Управление городом: Теория и практика // Муниципальный журнал органов местного самоуправления города Белгород. – Белгород: МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий».

17. Управление территориями. Крупные города : учебник и практикум для среднего профессионального образования / С. Е. Прокофьев [и др.] ; под редакцией С. Е. Прокофьева, И. А. Рождественской, Н. Н. Мусиновой. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 322 с.

## Баланс территории г. Белгород

	Территориальная зона	Современное состояние	
		тыс. га	%
1	Жилая зона	2,9	18,9
1.1	многоэтажная застройка	0,64	4,2
1.2	застройка средней этажности	0,15	1
1.3	коттеджная застройка	0,15	1
1.4	усадебная застройка	1,57	10,2
1.5	коллективные садоводства	0,39	2,5
2	Общественно-деловая зона	0,2	1,4
2.1	зоны городских и районных центров	0,1	0,7
2.2	участки крупных общественных учреждений	0,1	0,7
3	Производственная зона	1,72	11,1
3.1	промышленность	0,76	4,9
3.2	коммунально-складские территории	0,71	4,6
3.3	инженерно-транспортные организации	0,25	1,6
4	зона транспортной инфраструктуры	1,07	7
4.1	аэропорт	0,14	0,9
4.2	железнодорожный транспорт	0,33	2,2
4.3	улицы, дороги, площади, проезды	0,6	3,9
5	Рекреационная зона	1,74	11,4
5.1	зеленые насаждения общего пользования	0,21	1,4
5.2	лесопарки	1,15	7,5
5.3	водоемы	0,24	1,6
5.4	пляжи	0,02	0,1
5.5	детский зоопарк и ботанический сад	0,04	0,3
5.6	учреждения отдыха	0,08	0,5

*Окончание приложения*

	Территориальная зона	Современное состояние	
		тыс. га	%
6	Зона сельскохозяйственного использования	2,7	17,6
6.1	пашня	2,49	16,3
6.2	теплицы	0,06	0,4
6.3	огороды	0,1	0,6
6.4	питомники и оранжереи	0,05	0,3
7	Зона естественного ландшафта	4,15	27,2
7.1	луга и кустарники	2,84	18,6
7.2	болота	0,13	0,9
7.3	прочие территории	1,18	7,7
8	Зона специального назначения	0,4	2,6
8.1	карьеры	0,28	1,8
8.2	кладбища	0,12	0,8
9	Режимные территории	0,43	2,8
	Всего	15,31	100

Учебное издание

**Даниленко** Елена Петровна

## УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

Учебное пособие

Подписано в печать 16.06.21. Формат 60×84/16. Уч.-изд. л. 10,3. Усл. печ. л. 9,6.

Тираж 50 экз. Заказ                      Цена                      .

Отпечатано в Белгородском государственном технологическом университете  
им. В. Г. Шухова

308012, г. Белгород, ул. Костюкова, 46