

# **ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ**

Самара  
2013

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Кафедра экономики города и муниципального управления

## **ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ**

*Методические указания  
для студентов факультета экономики и управления  
специальности 080504.65 «Государственное и муниципальное управление»*

Самара  
Издательство «Самарский университет»  
2013

УДК 711  
ББК 38.71

Рецензенты: канд. экон. наук, д-р филос. наук А. Н. Сорочайкин,  
д-р экон. наук Л. В. Иваненко

**Градорегулирование:** метод. указания для студентов факультета экономики и управления специальности 080504.65 «Государственное и муниципальное управление»/ сост. Л. В. Ермолина – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2013. – 88 с.

Методические указания помогут студентам освоить теоретические основы и методы современного градорегулирования, приобрести навыки решения практических проблем в сфере формирования рынка недвижимости, разобраться в вопросах правового, экономического, планировочного обеспечения развития городов и иных территорий, проектирования и строительства.

Предназначены для студентов направления 080504.65 «Государственное и муниципальное управление» специализации «экономика города и управление муниципальным социально-экономическим развитием» дневной и заочной форм обучения.

УДК 711  
ББК 38.71

© Ермолина Л. В., составление, 2013  
© Самарский государственный университет, 2013  
© Оформление. Издательство «Самарский университет», 2013

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Пояснительная записка.....	4
2. Цель и задачи методических рекомендаций.....	5
3. Структура программы учебной дисциплины.....	6
Тема 1. Правовое градорегулирование .....	9
Тема 2. Объекты и субъекты градорегулирования.....	15
Тема 3. Период перехода к системе правового градорегулирования.....	23
Тема 4. Принципы и компоненты градорегулирования.....	30
Тема 5. Градостроительное проектирование.....	34
Тема 6. Территориальное планирование.....	38
Тема 7. Генеральный план городского округа Самара.....	42
Тема 8. Градостроительное зонирование. Правила землепользования и застройки.....	49
Тема 9. Особая роль правового зонирования в градорегулировании.....	55
Тема 10. Планировка территории.....	62
Тема 11. Контроль за осуществлением градостроительной деятельности.....	65
Тема 12. Информационное обеспечение градостроительной деятельности...	66
Тема 13. Публичные слушания в градорегулировании.....	68
Тема 14. Проблемы развития городов.....	71
Библиографический список.....	77

## 1. ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Градорегулирование в РФ до настоящего времени является малоосвоенной областью деятельности. Это деятельность, результатами которой пользуются все, хотя многие даже не знают об этом. По мере развития рыночной экономики масштабы градорегулирования неизбежно возрастают, вовлекая в этот процесс как управленцев различных уровней, так и специалистов разного профиля, а также граждан, не посвященных в специальные вопросы, но имеющих с ними дело в повседневной жизни.

В России оборот земельных участков стал невозможным с 1917г., а с начала 1990-х гг. он вновь признан необходимым, в том числе путем закрепления соответствующими законодательными нормами. В период отсутствия оборота земельных участков и рынка недвижимости неизбежно утверждалась система социалистического градостроительства, и градорегулирование быть не могло. Поэтому для современной России градорегулирование является новой сферой деятельности, освоение и утверждение которой становится объективной задачей.

Градорегулирование сопрягается и взаимодействует со всеми институтами управления, экономики и инфраструктурного обеспечения рынка недвижимости.

В условиях развития рынка недвижимости правовое градорегулирование необходимо всем, в том числе собственникам квартир, частных домов, дач, производственной недвижимости, земельных участков, застройщикам-девелоперам, главам и работникам местных администраций, региональным и федеральным органам исполнительной власти, а также всем заинтересованным гражданам, которые хотят владеть достоверной информацией о наличии утверждённых документов, определяющих развитие города, в котором они живут, и участвовать в открытом процессе градорегулирования посредством обязательных публичных слушаний.

## 2. ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

**Актуальность учебной дисциплины.** Развитие частной инвестиционно-строительной деятельности в регионах и городах РФ формируют собой новые механизмы преобразования городской среды и развития территорий. В этих динамично изменяющихся условиях эффективность развития рынка недвижимости в значительной степени определяется эффективностью взаимодействия основных его участников, знанием механизмов функционирования данного рынка, законодательной базы, регулирующей их деятельность, процедур и технологий принятия решений по развитию территорий, областей и городов РФ. В последние годы российское законодательство в сфере градостроительства претерпело значительные изменения и продолжает совершенствоваться.

**Целью** методических рекомендаций является получение слушателями курса новых знаний о рынке недвижимости, его механизме функционирования, правовых аспектах, актуальных проблемах и тенденциях его развития в России, раскрыть содержание системы правового регулирования градостроительной деятельности в условиях рыночной экономики, привить навыки применения этой системы в практической деятельности по управлению развитием городов.

**Задачей** методических указаний является формирование самостоятельного подхода к изучению общих начал экономики недвижимости, принципов функционирования системы градорегулирования и содержание её основных элементов, проблем развития системы градорегулирования в переходной экономике, а также основ градостроительного нормирования, зонирования и проектирования. Студенты с помощью методических рекомендаций должны научиться анализировать систему градорегулирования на федеральном, региональном и местном уровнях, работать с действующими государственными и муниципальными нормативными правовыми документами, формулировать задачи развития системы градорегулирования в России.

### **3. СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ**

В методических рекомендациях рассмотрены некоторые основные вопросы базовых тем дисциплины. Особенностью пособия является то, что отдельное внимание уделяется самостоятельной работе студентов, в частности, работе над докладами и изучению с помощью предложенной литературы полного перечня вопросов, приведенных ниже.

Тема 1. Основы градорегулирования.

Назначение и предмет градорегулирования. Градорегулирование и градостроительная деятельность. Особенности градорегулирования. Градорегулирование как способ обеспечения баланса между частными и публичными интересами. Субъектно-объектные отношения в градорегулировании. Градорегулирование и инфраструктура рынка недвижимости.

Тема 2. Объекты и субъекты градорегулирования.

Закономерности существования и функционирования объектов градорегулирования. Экономические закономерности использования земельных участков. Город как объект регулирования. Модели городского землепользования.

Тема 3. Период перехода к системе правового градорегулирования.

Неизбежность переходного периода. Противоборство взаимоисключающих друг друга систем градорегулирования. Опасности переходного периода: неминуемость зарождения монополизма в разделе земельных участков. Проблема возникновения экономических субъектов.

Тема 4. Принципы и компоненты градорегулирования

Основные принципы градорегулирования. Компоненты градорегулирования: функции и взаимосвязь. Аналогии градорегулирования и управления муниципальным экономическим развитием.

Тема 5. Градостроительное проектирование.

Логическая модель технологии градостроительного проектирования. Документы градостроительного проектирования. Взаимосвязь документов градостроительного проектирования.

Тема 6. Территориальное планирование.

Территориальное планирование и прочие разновидности планирования. Взаимодействие органов публичной власти при территориальном планировании. Совместная подготовка проектов документов территориального планирования различными уровнями публичной власти. Территориальное планирование и упорядочение административно-территориального деления. Генеральные планы городов: нормативно-правовая база, процедуры разработки, согласования и утверждения.

Тема 7. Генеральный план городского округа Самара.

Особенности и структура основного документа территориального планирования на примере генерального плана г.о. Самара и других городов России.

Тема 8. Градостроительное зонирование. Правила землепользования и застройки.

Институт градостроительного зонирования. Основные нормы правового зонирования. Градостроительные регламенты, их правовой статус и структура. Правильное и неправильное понимание содержания градостроительного зонирования и градостроительных регламентов. Принципы градостроительных регламентов – «разрешено всё то, что не запрещено» и «разрешено то, что разрешено». Ограничения использования недвижимости, устанавливаемые с помощью зон с особыми условиями использования территорий. Правила землепользования и застройки (ПЗЗ):

методы и процедуры разработки. Межевание городских территорий на земельные участки, конкурсная продажа участков под застройку.

Тема 9. Особая роль правового зонирования.

Преимущества системы градостроительства на основе правового зонирования. Влияние правового зонирования на развитие города.

Тема 10. Планировка территории.

Виды и особенности документации по планировке территории. Градостроительный план земельного участка. Правовые механизмы развития незастроенных и застроенных территорий. Девелопмент, партнёрство застройщиков и органов власти как синхронизация выполнения различных взаимосвязанных проектов по развитию территорий. Цикличность процесса подготовки и внесения изменений в различные документы градостроительного проектирования.

Тема 11. Контроль за осуществлением градостроительной деятельности.

Логика формирования и модель системы контроля за осуществлением градостроительной деятельности. Предметы и институты контроля за осуществлением градостроительной деятельности.

Тема 12. Информационное обеспечение градостроительной деятельности.

Принципы формирования систем информационного обеспечения градостроительной деятельности. Структура муниципальных систем информационного обеспечения градостроительной деятельности. Информационное взаимодействие региональных и муниципальных органов власти в области градостроительной деятельности.

Тема 13. Публичные слушания в градорегулировании.

Особенности правового регулирования в публичных слушаниях. Виды документов градостроительного проектирования, применительно к которым не проводятся, в обязательном порядке проводятся и могут проводиться публичные слушания. Место публичных слушаний в технологии действий относительно проектов документов градостроительного проектирования. Предметы публичных слушаний в области градорегулирования. Объединение в различных муниципальных правовых актах норм о публичных слушаниях в области градорегулирования.

Тема 14. Проблемы развития городов.

Основные проблемы развития городов в ракурсе градорегулирования. Задачи совершенствования системы градорегулирования в России в настоящее время.

## **ТЕМА 1. ПРАВОВОЕ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ**

*Градорегулирование* (правовое градорегулирование) – осуществляемое в соответствии с Градостроительным кодексом РФ органами власти с участием граждан регулирование градостроительной деятельности – деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных населённых пунктов, в виде: 1) территориального планирования; 2) градостроительного зонирования; 3) планировки территории; 4) архитектурно-строительного проектирования; 5) строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (рис. 1).



Рис.1. Градорегулирование

**Система градорегулирования** – это организованная в соответствии с законодательством совокупность организационных структур, которые по установленным процедурам от имени органов власти осуществляют регулирование - деятельность по созданию правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности и контролю за градостроительной деятельностью.

**Назначение** системы градорегулирования состоит в создании благоприятной среды жизнедеятельности человека, а также условий для эффективной хозяйственной деятельности в городах и их экономического развития, в том числе путем функционирования рынка недвижимости. Эта система формируется на основе соответствующего законодательства.

**Предметом** градорегулирования является регулирование правовых отношений, возникающих при осуществлении двух видов деятельности:

1) определение назначения недвижимости (для регулирования и планирования развития города);

2) создание новых и изменение существующих объектов недвижимости.

Градорегулирование и градостроительная деятельность не одно и то же. Например, подготовка и принятие законодательных и нормативных правовых актов в области градостроительной деятельности не является градостроительной деятельностью, но является компонентом градорегулирования. Строительство является одним из компонентов градостроительной деятельности, но не является компонентом градорегулирования.

В системе градорегулирования выделяют два вида деятельности, представленные в табл. 1.

Таблица 1

### Виды деятельности в системе градорегулирования

<b>Создание</b> правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности	<b>Контроль</b> за градостроительной деятельностью
<ol style="list-style-type: none"><li>1) подготовка и принятие законов и нормативных правовых актов - <i>градостроительное зонирование</i>;</li><li>2) подготовка и утверждение документов: территориальное планирование, планы реализации документов территориально планирования, документация по планировке;</li><li>3) создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД);</li><li>4) мониторинг процессов градостроительной деятельности</li></ol>	<p>осуществляемой <i>публичной властью</i>:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) территориального планирования,</li><li>2) градостроительного зонирования,</li><li>3) планировки территории,</li><li>4) архитектурно-строительного проектирования,</li><li>5) строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства осуществляемой <i>застройщиками</i>:</li></ol> <ol style="list-style-type: none"><li>1) архитектурно-строительного проектирования,</li><li>2) строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства</li></ol>

Правовое градорегулирование функционирует на практике при трех условиях:

1) наличие рыночных отношений и *рынка недвижимости*, когда публичным субъектам регулирования противостоят и взаимодействуют с ними правообладатели недвижимости;

2) наличие базовых *законодательных актов*, которые утверждают принципы градорегулирования, основанные на признании суверенитета правообладателей недвижимости и их предпринимательской активности, ограничиваемой определёнными рамками – градостроительными регламентами;

3) наличие *документов градостроительного зонирования* – правил землепользования и застройки, посредством которых устанавливаются градостроительные регламенты. Это условие определяет специфику градорегулирования.

Т.о. градорегулирование не только не всегда возможно, но и не всегда нужно.

Градорегулирование не нужно, когда нет рынка недвижимости, когда центром экономической активности является деятельность централизованного государства, в котором отрицаются права собственности на землю. Тогда нужно *градостроительство*. Градорегулирование невозможно, когда нет документов градостроительного проектирования, т. е. нет установления ограничений в использовании недвижимости. В этом случае системные действия замещаются фальсифицированными схемами, когда вместо свободы в некоторых пределах применяются приказы-предписания о целевом использовании недвижимости. Однако закономерности развития рынка недвижимости неизбежно ведут к созданию системы правового градорегулирования.

Градорегулирование подразумевает постоянное взаимодействие публичных и частных лиц, отношения между *публичными и частными интересами*. Такие отношения имеют свои особенности (табл. 2).

Таблица 2

**Публичные и частные интересы в градорегулировании**

<b>Интересы частные</b>	Механизмы обеспечения баланса интересов	<b>Интересы публичные</b>
свобода для максимального экономического поведения	<p><b>ГРАДО-РЕГУЛИРОВАНИЕ</b></p> 	♦ <i>экономические интересы</i> – рост базы налогообложения
гарантии не уменьшения стоимости недвижимости		♦ <i>экологические интересы</i> – качество городской среды
гарантии обеспечения инженерно-техническими ресурсами		♦ <i>политические интересы</i> – процедурные механизмы разрешения конфликтов
гарантии социальные – наличие рекреации, социальных объектов...		

*Субъектно-объектные отношения* в градорегулировании:

1) каждый публичный субъект градорегулирования действует в границах своей юрисдикции и в границах соответствующего административно-территориального образования:

- органы МСУ городского округа – в границах городского округа,
- органы МСУ поселения – в границах поселения,
- органы МСУ муниципального района – в границах района,
- органы гос. власти субъектов РФ – в границах субъектов РФ,
- федеральные органы власти – в границах РФ;

2) когда "вышестоящий" уровень власти осуществляет градорегулирование на территории "нижестоящего" уровня власти (например, субъект РФ - на территории городских округов, расположенных в границах соответствующего субъекта РФ), суверенитет "нижестоящих" субъектов градорегулирования не нарушается, поскольку предметы градорегулирования различных уровней публичной власти различны, они не пересекаются, а дополняют друг друга.

Регулирование *рынка недвижимости* состоит из:

- 1) градорегулирования;
- 2) землеустройства и технической инвентаризация объектов строительства;
- 3) государственного кадастрового учёта земельных участков и иных объектов недвижимости;
- 4) института предоставления земельных участков, выделенных из состава государственных, муниципальных земель частным лицам;
- 5) государственной регистрации прав на земельные участки и иные объекты недвижимости;
- 6) оценки недвижимости;
- 7) налогообложения недвижимости;
- 8) института сделок – смены правообладателей недвижимости;
- 9) информационного обеспечения рынка недвижимости;
- 10) обучения субъектов регулирования рынка недвижимости.

### **Контрольные вопросы к теме:**

1. Что такое градорегулирование?
2. Какие виды деятельности осуществляются в системе градорегулирования?
3. Всегда ли возможно градорегулирование, что необходимо для того, чтобы градорегулирование было возможным?

4. Чем отличается административная система градорегулирования от рыночной?

5. Как обеспечить баланс между публичными и частными интересами в градорегулировании?

6. В чем состоит деятельность органов публичной власти по градорегулированию?

7. Какие виды действий осуществляются в системе градорегулирования на уровнях РФ, субъектов РФ, органов МСУ?

8. Как взаимодействует система градорегулирования с остальными компонентами инфраструктуры рынка недвижимости?

9. Как Вы понимаете особенности недвижимости как товара и специфику рынка недвижимости?

10. Какую роль рынок недвижимости играет в современной рыночной экономике?

#### **Темы докладов**

1. Градорегулирование и инфраструктура рынка недвижимости.
2. Градорегулирование как этика и формальное право.
3. Структура рынка недвижимости и особенности его функционирования.

## **ТЕМА 2. ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ГРАДРЕГУЛИРОВАНИЯ**

Первичный объект градорегулирования, базовый элемент градостроительной деятельности – *земельный участок* (часть территории, пространства). Закономерности существования земельного участка определяют принципы строения более сложных объектов градорегулирования – городов и регионов.

О появлении земельного участка говорят после его государственного кадастрового учета с момента регистрации прав субъекта на земельный участок, т. е. когда субъект и объект становятся неразрывным целым.

Закономерность существования земельных участков – неразрывность конкуренции и кооперации (сотрудничества) их правообладателей.

*Конкуренция* за ограниченные ресурсы, включая земельные участки, лежит в основе экономической теорий, включая теоретические модели строения и эволюции городов. Добросовестная конкуренция – благо.

Способы поддержания конкуренции:

- 1) обеспечение возможности оборота земельных участков;
- 2) обеспечение наличия земельных участков, которые выделены, могут быть выделены из состава государственных или муниципальных земель и могут быть предоставлены заинтересованным лицам для строительства;
- 3) обеспечение для с земельных участков свободы выбора видов разрешенного использования недвижимости и параметров разрешенного строительства;
- 4) обеспечение функциональных связей и доставки инженерно-технических ресурсов;
- 5) предотвращение вырождения конкуренции в монополизм.

Ни один земельный участок не существует отдельно, изолированно от других. *Кооперация* — порядок участия в общем деле, когда действия одного лица не наносят ущерба другому лицу, когда использование земельного участка не несет в себе опасности для соседней недвижимости и не снижает ее стоимость в силу наличия рамок-ограничений – градостроительных регламентов. Это порядок, который обеспечивается системой градорегулирования.

Город – это сочетание двух неотъемлемых компонентов распределения в пространстве:

- 1) земельных участков с различными функциями (назначением);
- 2) плотности, интенсивности использования территории (совокупностей земельных участков в зависимости от их месторасположения).

Особенности такого сочетания рассмотрены в моделях Тюнена, Берджеса, Хойта, Гарриса – Ульмана, Высоковского. Рассмотрим некоторые из них.

Концентрическая модель Тюнена представлена на рис. 2.

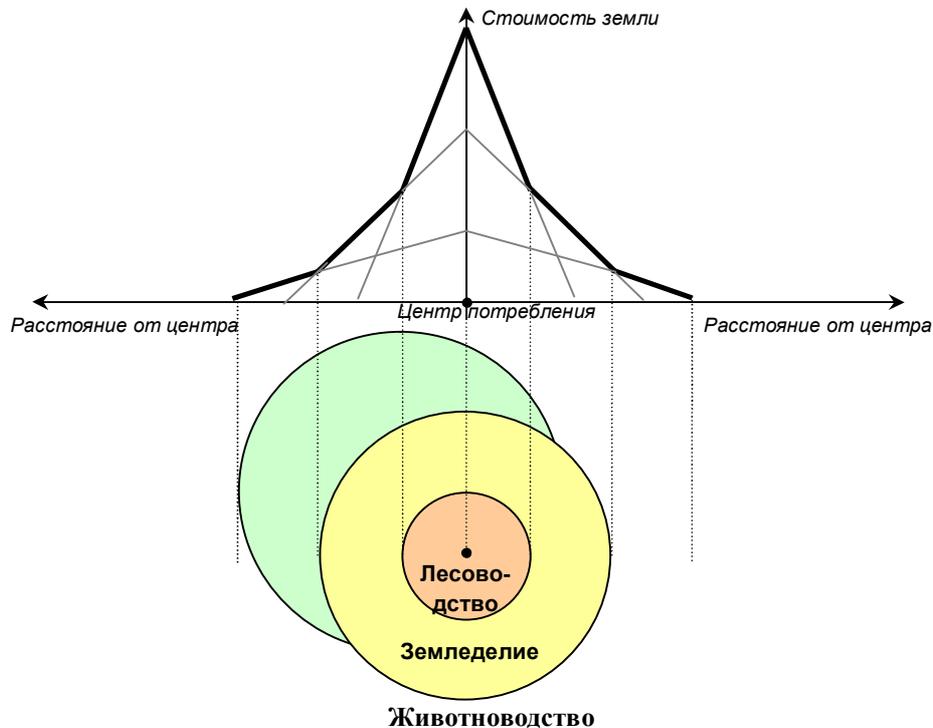


Рис. 2. Модель Тюнена

Схема размещения сельскохозяйственного производства в зависимости от места сбыта продукции была предложена в 1826 г. немецким экономистом и крупным землевладельцем И. Тюненом в работе «Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономике». Модель базируется на теории конкуренции за землю между разными видами экономической деятельности и разными видами использования земельных ресурсов. Главное – определить, какому виду использования земельного участка придется занимать конкретную территориальную зону.

В модели Тюнена фигурируют два условия:

– государство представляет собой изолированную хозяйственную область в виде круга с почвой одинакового плодородия;

– в центре круга находится город, являющийся единственным рынком сбыта для продукции (рис. 2).

Тюнэн считал, что разнообразные отрасли сельского хозяйства располагаются вокруг центра в виде колец. Такое расположение производств вызвано стремлением производителей максимизировать прибыль технологиями производства и транспортировки, объемом и номенклатурой спроса на продукцию.

Модель Тюненна является обобщённой: продукция имеет одинаковую стоимость доставки на рынок сбыта, а интенсивность использования земельных участков в границах одних и тех же территориальных зон одинакова, независимо от расположения внутри зоны и стоимости заземли. При этом действует правило чередования зон: вид землепользования, производящий максимальный объем продукции на единицу площади участка, имеет наиболее крутой ценовой градиент и располагается ближе к рынку сбыта, затем идет зона землепользования со вторым по величине удельным объемом продукции. В реальном рынке все обстоит сложнее. Любое производство имеет свои показатели относительных транспортных издержек и свои особенности в части увеличения объема продукции, произведенной на единице площади земельного участка. Эти показатели усложняют формулу ценового градиента, а форма его линии на графике становится более вогнутой, по сравнению с линией Тюненна, как показано на рис. 3.

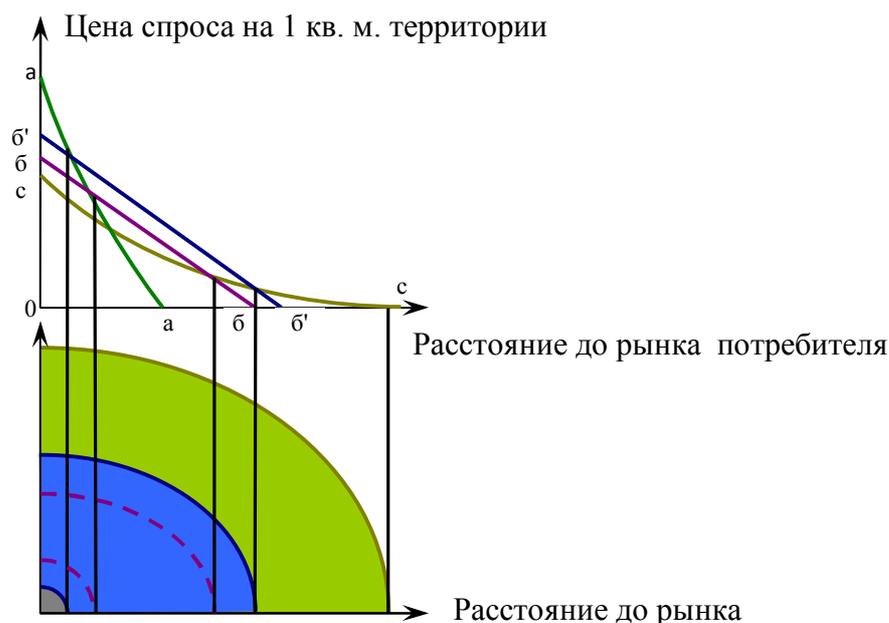


Рис. 3. Ценовые градиенты

Увеличение спроса на товары определенного вида приводит к повышению интенсивности использования земельных участков, занятых конкретным видом производства, и расширению территориальной зоны расположения таких участков. Рынок реагирует на возросший спрос увеличением ресурсов, направляемых для производства данного вида товаров. Вместе с этим происходит изменение структуры землепользования: в данном случае сельскохозяйственные участки трансформируются в земли, занятые легкой промышленностью. Этот эффект распространяется далее во времени, и в пространстве. Поскольку зона сельского хозяйства уменьшается, снижается объем продукции сельского хозяйства. При этом увеличивается зона городской застройки, включая земли под легкой промышленностью. Дополнительный приток людей, работающих на производстве, потребует вспомогательного объема сельскохозяйственных продуктов, а также дополнительного объема иных услуг, включая административные услуги. Спроса и предложение установят новые ценовые градиенты для административной зоны и зоны сельского хозяйства, обуславливая перемены в землепользовании.

Анализ структуры землепользования на основе ценовых градиентов объясняет стремление землепользователей разместиться ближе к центру города. Стремление к центру поселения и потребность во взаимосвязях между продавцами и потребителями, а также внутри сообщества потребителей и продавцов порождает эффект агломерации, позволяющий экономить ресурсы общества на обеспечение экономической деятельности.

Данная модель оказала значительное влияние на теоретическую географию и теорию размещения и была существенно развита в них.

Концентрическая модель Бёрджеса.

В результате проводившегося социального картографирования Чикаго в 1925г. вышла классическая работа Бёрджесса — «Рост города: введение в исследовательский проект». Город условно разделили на 75 качественно разных «естественных района», и более 300 соседских общин определили «пространственный тип Чикаго», сохранившийся до наших дней. Данная работа помогла исследовать проблемы города и стала важным источником информации для разных общественных и политических организаций Чикаго. Все 75 районов показывали разнообразие типов поселений — районы иммигрантов, промышленная зона, деловые, гостиничные, фешенебельные районы, каждый из которых представлял собой район со своей историей, традициями и проблемами (рис. 4).



Рис. 4. Модель Берджеса

В «Росте города» впервые была подробно расписана идея концентрических зон в Чикаго, располагающихся в следующем порядке: зона I – центральный деловой район; вокруг центра располагается переходная зона, где размещаются конторы и легкая промышленность; зона III – здесь проживает рабочий класс, который вытеснен из зоны перехода, но поселился вблизи места работы; за ней следует «зона резиденций» – особняков для одной семьи. Ещё дальше — пригородная зона или зона городов-спутников (рис. 4).

Исследование «естественных районов» Бёрджес вел по двум главным направлениям: определение пространственного облика района, его топографии, размещения местного сообщества, изучение ландшафта и инфраструктуры; исследование его культурной составляющей: образа жизни, обычаев, стереотипов.

По мнению Бёрджесса, городской рост прежде всего стимулирует миграция, или мобильность населения, причем пространственная мобильность иногда является показателем и ускорителем социальной мобильности. Городская динамика, идущая в направлении от центра к периферии, имеет циклический характер.

Секторальная модель Хойта представлена на рис. 5.

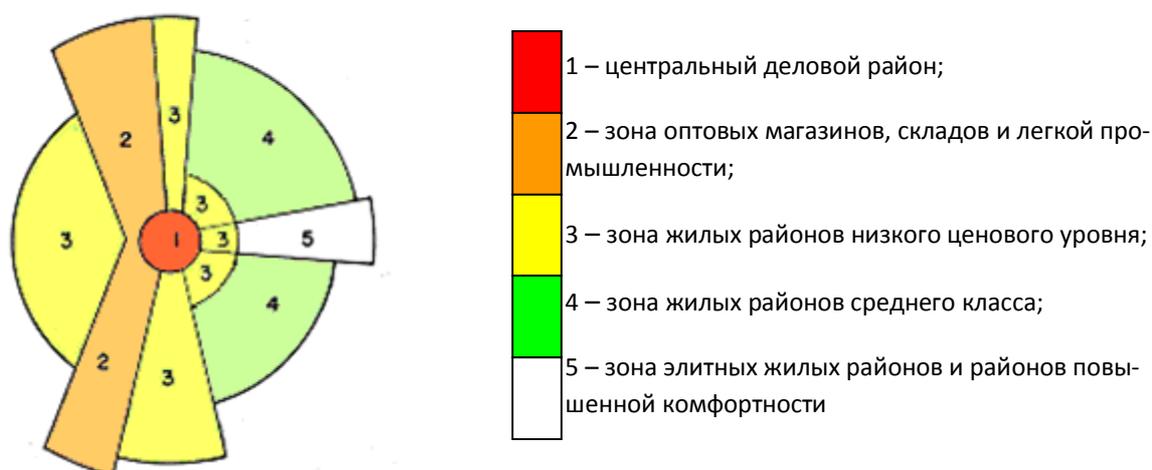


Рис. 5. Модель Хойта

Данная модель оперирует видами использования недвижимости, недооценивает плотность, интенсивность использования территории и поэтому не может претендовать на полноту объяснения строения города. Т.к. она дополнена фактором интенсивности использования территории, становится в большей степени похожей на модели Тюнена и Бёрджеса: приобретает большую степень концентричности в ущерб провозглашаемой секторальности.

Рассмотрение моделей морфологии городского пространства позволяет сделать *вывод*: в условиях рынка недвижимости город «ведет себя» подобно организму – на всём протяжении его развития основополагающая форма устойчиво сохраняется, а параметры могут меняться. Эта базовая закономерность является методологическим ориентиром в градостроительном проектировании.

#### **Контрольные вопросы к теме:**

1. Что означает понятие экономический оборот земли?
2. Как достичь экономического и экологического максимума при обороте земельных участков?
3. Опишите жизненный цикл объектов недвижимости, в частности земельного участка.
4. Какими особенностями, на ваш взгляд, обладает земельный участок как товар?
5. В чём состоит принцип единства земельного участка и расположенного на нём объекта недвижимости. Как он реализуется?
6. Какую роль играют конкуренция и кооперация в закономерностях существования земельных участков?
7. Что такое спекулятивная рента в условиях рынка недвижимости?
8. Какие модели строения города вы знаете, в чем их отличие друг от друга?

9. Расскажите, используя примеры городов, о концентрической модели Бёрджеса и секторной модели Хойта.

10. Сопоставьте линейный и циклический типы эволюции городов, приведите примеры городов, соответствующих этим типам.

11. В чем заключается проблемы создания «единых объектов недвижимости», каковы основные пути ее решения?

12. Какие основные способы приватизации земельных участков в настоящее время применяются в России, что можно было бы сделать для их большей эффективности?

### **Темы докладов**

1. Права на земельные участки, их ограничения и обременения.
2. Факторы, влияющие на рыночную стоимость земли и иной недвижимости.
3. Монополизм и спекулятивная рента в условиях рынка недвижимости: природа возникновения и механизмы противодействия.
4. Особенности траекторий эволюции городов (Нью-Йорк, Рио де Жанейро, Париж, Москва – на выбор).

## **ТЕМА 3. ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ**

В начале 90-х годов прошлого века в России принята политическая установка на развитие рынка недвижимости, что повлекло за собой начало переходного периода в области градорегулирования. Рассмотрим особенности этого процесса с помощью табл. 3.

**Период перехода к системе правового градорегулирования в России**

<b>НАЧАЛО</b> переходного периода – начало с 1990-х годов	<b>Период войны между псевдо системой и системой</b>	<b>ЗАВЕРШЕНИЕ</b> переходного периода. <b>КОГДА?...</b>
<b>1.</b> Принята политическая установка на развитие рынка недвижимости	<b>1.</b> Идет процесс развития рынка недвижимости	<b>1.</b> Наличие развитого рынка недвижимости
<b>2.</b> Нет базового закона о градорегулировании	<b>2.</b> Принят базовый закон – ГрК РФ	<b>2.</b> Наличие: а) базового закона о градорегулировании б) региональных законов
<b>3.</b> Нет правил землепользования и застройки	<b>3.</b> Доминируют процедуры «предварительного согласования»	<b>3.</b> Наличие ПЗЗ – градрегламентов

Т.о. мы видим, что в результате последовательных действий созданы все три условия, необходимые для функционирования института правового градорегулирования: наличие института частной собственности на недвижимость и возможность её оборота, появление базового и региональных законов, а также документы органов МСУ в виде ПЗЗ.

В период переходного процесса большинство земель продолжало оставаться в государственной или муниципальной собственности, и органы власти активно участвовали в предоставлении-распределении земельных участков частным лицам для строительства. Рассмотрим такую ситуацию с помощью рис. 6.

**Ситуация 1:** предложение превышает спрос на земельные участки для строительства жилья

**Ситуация 2:** спрос на жилье превышает предложение земельных участков для строительства жилья

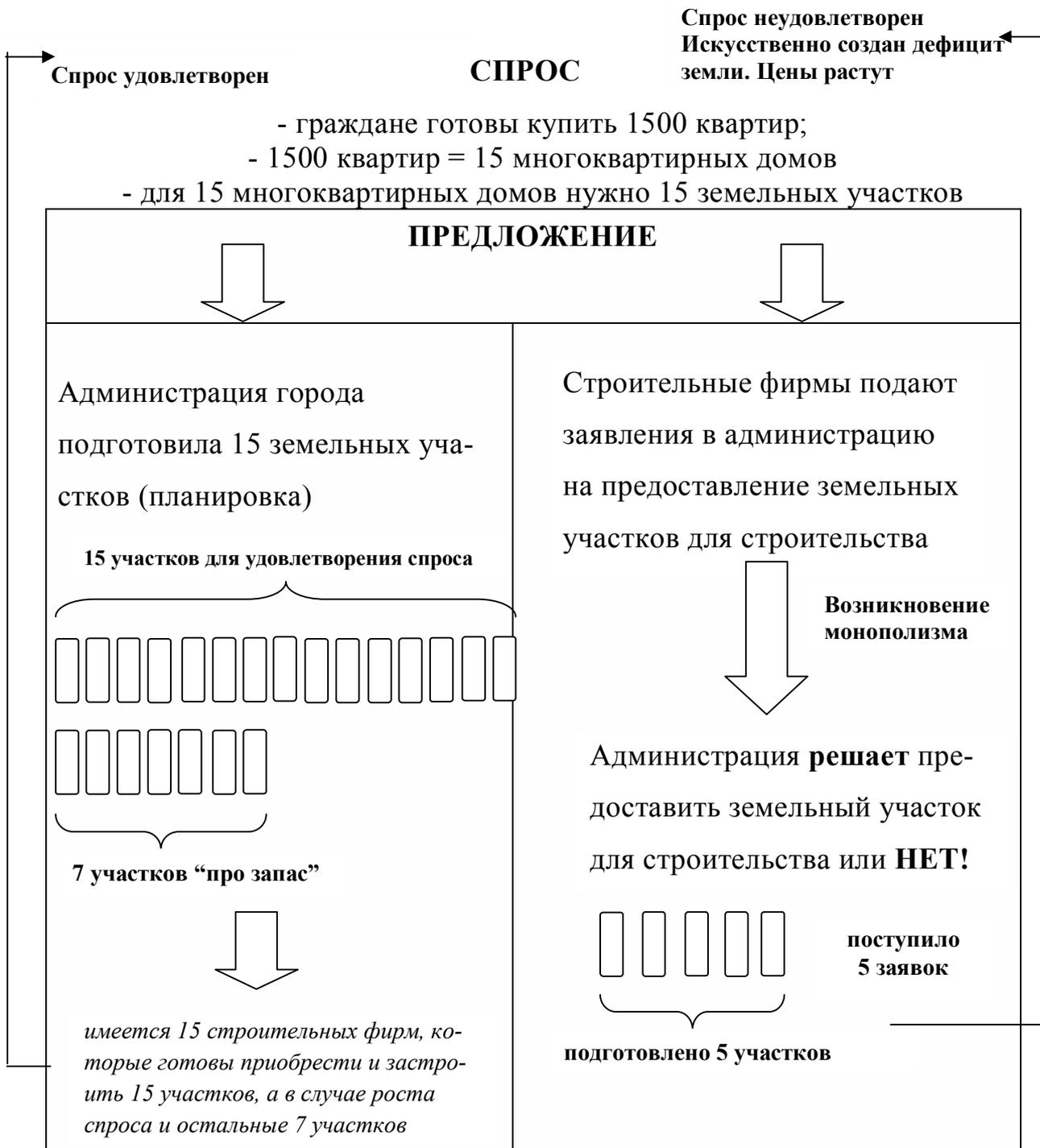


Рис. 6. Опасности переходного периода: возникновение монополизма в распределении земельных участков для строительства

Мотивации представителей администрации во второй ситуации носят материально-экономический характер и определяются монопольным положением субъекта в распределении земельного ресурса (с помощью непрозрачных процедур). Законодательный механизм принуждения к действиям для роста предложения участков до уровня спроса на них отсутствовал. Утверждается система индивидуальных административных действий, отрицающая правовые механизмы градорегулирования.

Строительные фирмы, привыкшие к этим практикующимся процедурам предоставления земельных участков, становятся партнерами администрации по строительному бизнесу в отношении разделения долей участия в монопольной прибыли. В условиях существенного завышенного спроса над предложением преобладающим компонентом экономических мотиваций для фирм становится использование разницы между себестоимостью и продажной стоимостью жилья, что отрицательно сказывается на увеличении объёма деятельности. При этом пределы увеличения данной разницы не устанавливались конкурентами (т.к. самих конкурентов недостаточно).

*Результат:*

– цены на недвижимость фактически не являются предметом регулирования конкурентного рынка, в этих ценах всегда присутствует доля административной ренты (монопольной);

– увеличение объёма продаж недвижимости регулируется в первую очередь мотивацией неизменности монопольной ренты, а не увеличением объёма предложения до объёма спроса;

– цены на квартиры остаются неоправданно высокими с точки зрения экономики конкурентного рынка, но в условиях экономики монопольного рынка они объяснимы, т.к. потребителю приходится оплачивать услуги монополистов. Но поскольку эти услуги не обязательные в иной системе, то возникает вопрос изменения действующей системы - перехода к системе правового градорегулирования.

*Вывод:* монополизм в предоставлении-распределении земельных участков в России при переходе к рыночным отношениям и к системе правового градорегулирования не мог не возникнуть. На этапе перехода к рыночной экономике надо было запустить процесс. Для этого понадобились новые технологии, т.к. были только процедуры "предварительного согласования мест размещения объектов строительства". Для создания технологий, которые предлагает система правового градорегулирования, нужно было время. Участники процесса пошли по линии наименьшего сопротивления, и это привело к рассмотренной выше ситуации.

Процедурные издержки двух систем градорегулирования рассмотрены в табл. 4.

*Таблица 4*

**Процедурные издержки старой и новой систем градорегулирования**

<b>Позиция сопоставления</b>	<b>Старая система</b>	<b>Новая система (на основе правового зонирования)</b>
Количество административных органов, иных организаций, участвующих в согласованиях	более 40	10-12
Продолжительность подготовки исходно-разрешительной документации – стадии, предшествующей разработке проектной документации	1-2 года (иногда более)	2-3 месяца, в отдельных случаях – до полугода
Количество официально установленных выплат, которые инвестор должен предоставить административным и иным органам	более 70	менее 30

Экономические субъекты градостроительной деятельности переходного периода это:

- администрации;
- строительные фирмы;

- владельцы нежилой приносящей доход недвижимости;
- собственники квартир, а также лица, желающие купить квартиру.

Экономические мотивации этих субъектов:

- ограничены коротким периодом времени;
- определяются стремлением в возможно краткие сроки «получить свою долю города»;
- базируются на непрозрачной системе натуральных поборов.

Пример развития недвижимости при двух системах градорегулирования показан на рис. 7.

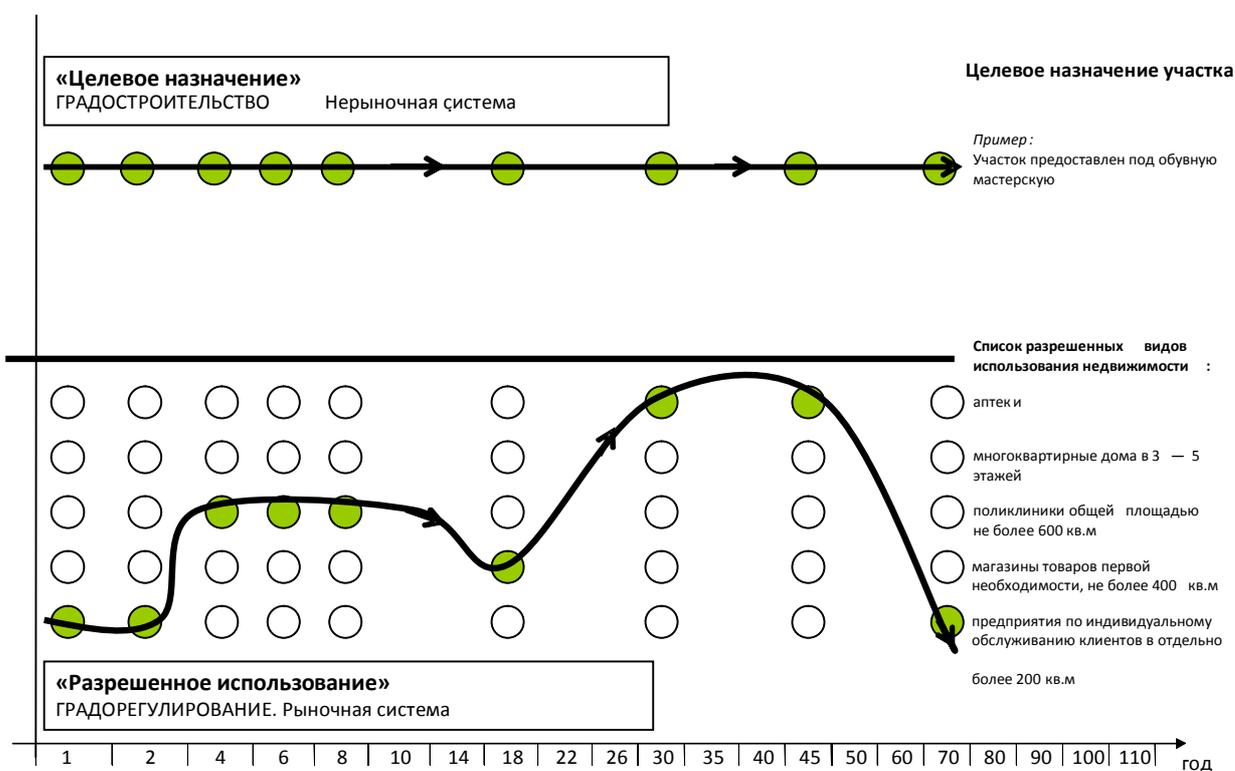


Рис. 7. Развитие недвижимости при двух системах градорегулирования

Специфика переходного периода состоит в том, что растянут во времени процесс возникновения правообладателей недвижимости, которые постепенно начинают осознавать свои права и интересы сначала как интересы защиты принадлежащей им недвижимости от возможного снижения ее стоимости в результате градостроительной деятельности других субъек-

тов (например, от «уплотнительной застройки»), а затем — как более широкие интересы участия наряду с администрацией в деятельности по градорегулированию. Широкие слои субъектов, осознающих свои права правообладателей недвижимости, еще не сформировались и не стали «мотором», подталкивающим деятельность местных администраций к созданию правовой системы градорегулирования.

### **Контрольные вопросы к теме:**

1. В чем состоит суть системы градорегулирования переходного периода, отличия от системы правового градорегулирования?
2. Каким образом переходный период сказался на распределении земельных участков для строительства?
3. В чем специфика переходного периода в отношении выполняемых в системе градорегулирования функций и распределении средств между государственной властью уровня регионов, с одной стороны и органами МСУ – с другой?
4. Что представляют собой административные и экономические субъекты градостроительной деятельности переходного периода на начальном этапе?
5. Приведите примеры псевдо-системы градорегулирования, объясните причины искажения норм федерального законодательства о градорегулировании?

**Задание.** Для подготовки к семинару самостоятельно изучить изменения в ГрК РФ в части территориального планирования, внесенные в 2011г. Также рассмотреть ГрК и ПЗЗ Москвы в контексте Заключения ИЭГ на проект ГрК Москвы и других экспертных заключений, представленных в списке литературы к теме:

URL:[http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&mat\\_id=388](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=388))

### **Темы докладов.**

1. От административного градостроительства к рыночному градорегулированию: особенности и закономерности переходного периода в РФ.
2. Перспективы формирования нового градостроительного законодательства в РФ.

## **ТЕМА 4. ПРИНЦИПЫ И КОМПОНЕНТЫ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ**

*Принцип комплексности.* Законодательство о градорегулировании является комплексным законодательством, в котором кодифицируются нормы права по установлению назначения земельных участков и иных объектов недвижимости путем определения процедур территориального планирования и правового зонирования — действий по установлению зон юридически значимых регламентов разрешенного использования недвижимости.

Документы территориального планирования в России:

- 1) генеральная схема расселения на территории РФ;
- 2) консолидированные схемы градостроительного планирования;
- 3) территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и частей территорий субъектов РФ;
- 4) генеральные схемы и планы городов.

*Принцип разумного сочетания публичных и частных интересов.*

В системе градорегулирования сочетаются нормы, с одной стороны, обеспечивающие процесс комплексного и рационального формирования среды жизнедеятельности общества, а с другой — обусловленную конституционными принципами свободу и эффективность экономической

деятельности частных хозяйствующих субъектов в условиях рынка недвижимости.

**Принцип планирования развития территорий.** Планирование развития территорий осуществляют органы государственной власти и органы МСУ путем подготовки документов территориального планирования. Планирование развития территорий осуществляется:

- для резервирования территорий, предназначенных для реализации государственных и муниципальных нужд;
- подготовки предложений по назначению территорий как основания для последующего проведения правового зонирования с установлением регламентов разрешенного использования недвижимости.

В процессе территориального планирования обеспечивается взаимное согласование интересов различных уровней власти и населения.

**Принцип установления регламентов разрешенного использования недвижимости.** Правовое зонирование – деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, в отличие от других видов зонирования (экологического, ландшафтного), своим результатом имеет документ юридической силы, местный нормативный правовой акт – Правила землепользования и застройки (ПЗЗ), обязательный для исполнения всеми владельцами и пользователями недвижимости в городе. Указанный вид зонирования устанавливается на основе и с учетом документов территориального планирования юридически значимых регламентов разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в соответствующих территориальных зонах.

Данный вид зонирования является правовым механизмом взаимодействия в рыночных условиях органов власти с физическими и юридическими лицами и обеспечивает последним гарантированное право на

разрешенное использование и изменение недвижимости путем соответствующего выбора в рамках установленных регламентов, предоставляя возможность для наилучшего и наиболее эффективного с экономической точки зрения использования недвижимости.

**Принципы, относящиеся к созданию новых и изменению существующих объектов недвижимости.** Создание новых и изменение существующих объектов недвижимости осуществляется путем:

– разработки, утверждения и реализации градостроительной документации о застройке применительно к частям территорий — проектов планировки, межевания, застройки, посредством которых формируются земельные участки и обеспечивается передача физическим и юридическим лицам прав собственности, аренды на сформированные участки с последующей разработкой проектной документации и последующим осуществлением строительства;

– разработки и утверждения проектной документации применительно к отдельным объектам строительства и реконструкции;

– получения разрешения на строительство, осуществления строительства, реконструкции, принятия объектов в эксплуатацию, учета вновь созданных, измененных объектов недвижимости.

Рассмотрим основные компоненты градорегулирования, разделив их на две категории (рис. 8).

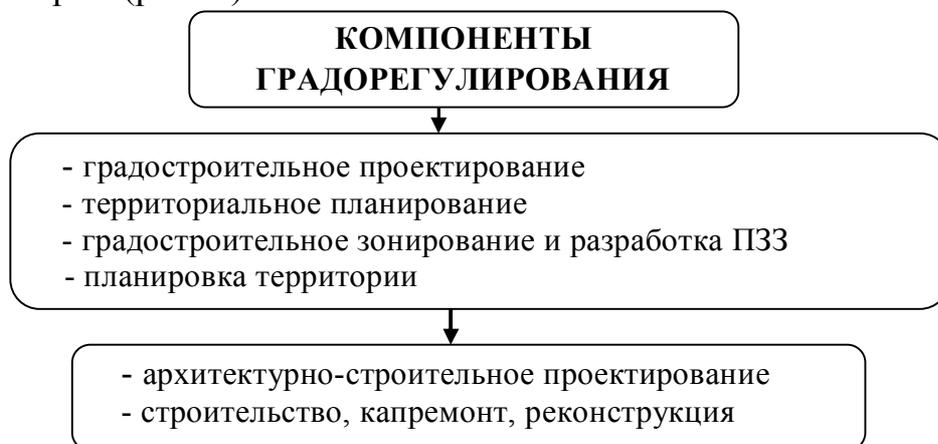


Рис. 8. Компоненты градорегулирования

*Функции и взаимосвязь* компонентов градорегулирования:

- 1) направление пространственного развития – территориальное планирование;
- 2) механизм реализации документов территориального планирования и основание для разработки ПЗЗ – градостроительное зонирование;
- 3) регулирование отношений с экономическими субъектами в рамках градостроительного зонирования – разработка ПЗЗ;
- 4) конкретная деятельность в соответствии с ПЗЗ – планировка территории;
- 5) подготовка документов для всех видов деятельности – градостроительное проектирование.

Общая схема взаимосвязи компонентов в сочетании с деятельностью органов власти различных уровней по градорегулированию приведена на рис. 9.

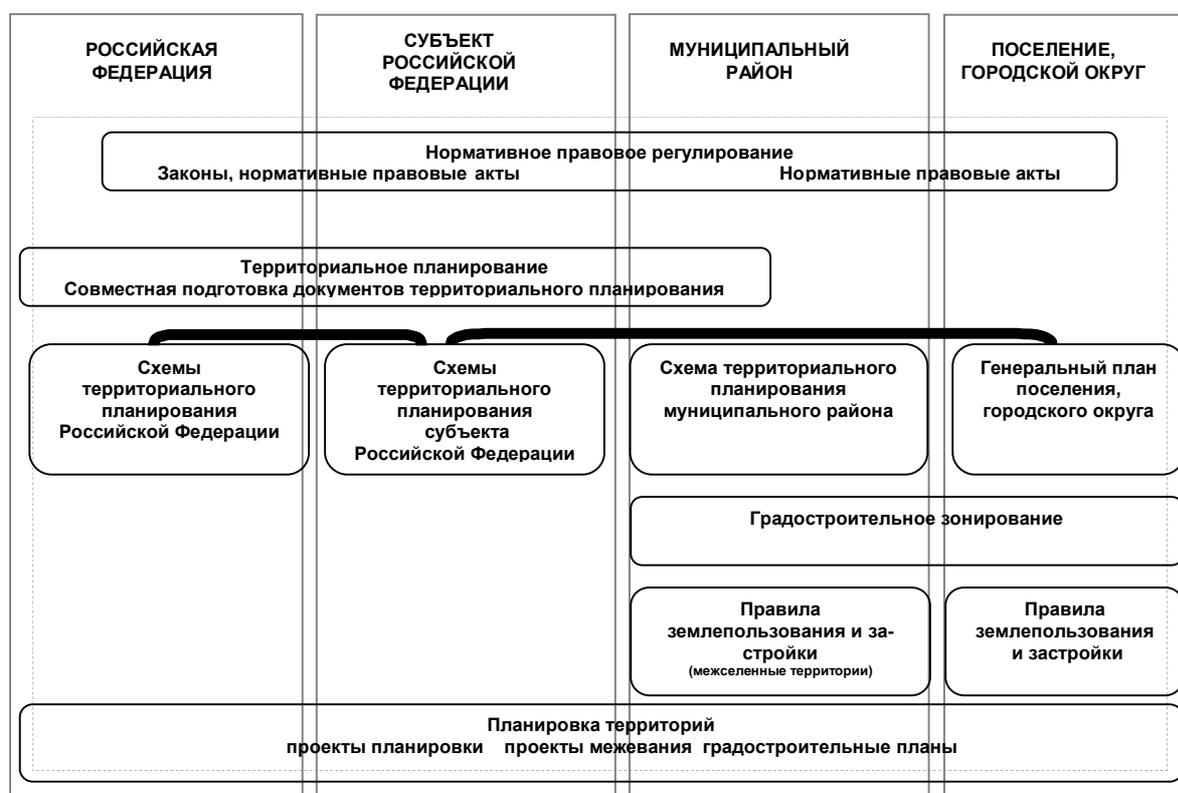


Рис. 9. Деятельность органов публичной власти по градорегулированию

Между градорегулированием и управлением муниципальным экономическим развитием также можно найти взаимосвязь (табл. 5).

Таблица 5

**Градорегулирование и управление муниципальным экономическим развитием: аналогии**

<b>Градорегулирование</b>	<b>Социально-экономическое планирование</b>
Документы территориального планирования	Стратегия развития муниципального образования (МО)
Планы реализации документов территориального планирования	Целевые программы
Правила землепользования и застройки	Документы, регулирующие взаимоотношения с инвесторами (Положение об инвестировании и т.п.)
Документация по планировке территории	Конкретные мероприятия в рамках целевых программ

**Контрольные вопросы к теме:**

1. Расскажите об основных принципах градорегулирования, используя примеры.
2. Как связаны между собой компоненты градорегулирования?

**ТЕМА 5. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ**

*Градостроительное проектирование* – подготовка:

- документов территориального планирования;
- планов реализации документов территориального планирования;
- правил землепользования и застройки (ПЗЗ);
- документации по планировке территории.

Местные нормативы градостроительного проектирования вытекают из социальных функций муниципалитета, они содержат следующие расчетные показатели:

- обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности (социальные функции местного самоуправления);
- обеспечения населения объектами инженерной и транспортной инфраструктуры;
- благоустройства территории.

Все нормативы носят рекомендательный характер.

При градостроительном проектировании происходит разделение объектов на две группы – локализованные объекты «для себя» и «для других – для всех». При принятии решений о размещении объектов приходится сталкиваться с тем, что «место занято». Чтобы разместить что-то новое, надо освободить занятое место. Процесс освобождения занятого места должен протекать на разных основаниях в тех случаях, когда мы имеем дело с размещением объекта «для себя». Если есть намерение разместить на занятом месте объект «для себя», то такое размещение может состояться только и исключительно при согласии правообладателя земельного участка – правообладателя занятого места. Нет такого согласия – не будет и размещения нового объекта на «старом», занятом месте. Отношения договаривающихся субъектов в данном случае определяются исключительно нормами гражданского законодательства.

Размещение на занятом месте нового объекта «для всех» может состояться помимо воли правообладателя земельного участка (занятого места) путем использования механизма принудительного изъятия участка для государственных или муниципальных нужд. Такая возможность может быть реализована только при соблюдении определенных федеральными законами требований, т. е. не во всех случаях.

Вертикальная, или технологическая, связь между документами градостроительного проектирования рассмотрена в табл. 6.

## Технологическая документов градостроительного проектирования

Виды документов градостроительного проектирования	Основные позиции документов градостроительного проектирования, используемые при подготовке последующих документов
1. Схемы территориального планирования	Инфраструктурный и природный каркас организации территории (федерального, регионального, районного уровней - в соответствии с уровнем документа): 1) границы зон планируемого размещения объектов федерального, регионального, районного значения, прежде всего объектов дорожной, инженерной инфраструктуры, для размещения которых допускается принудительное изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд; 2) отображение существующих границ или предложения по изменению границ земель лесного фонда, водного фонда, сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий, в отношении которых органы МСУ городских округов и поселений не вправе принимать решения
2. Планы реализации схем территориального планирования	Перевод планов, зафиксированных на схемах территориального планирования, в перечень мероприятий, а также в указание субъектов исполнения и сроков. Увязка территориального планирования с бюджетным планированием: 1) приоритетные проекты. Сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства различного значения в соответствии с границами зон планируемого размещения объектов, определёнными схемами территориального планирования; 2) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов различного значения; 3) финансово-экономическое обоснование реализации схем территориального планирования по этапам. Постоянное обновление планов реализации схем территориального планирования с периодичностью в 1-2 года в части увязки с процессом бюджетного планирования, определения иных источников финансирования, уточнения приоритетных проектов и их параметров
3. Документация по планировке территории	Подготавливается на основании и в соответствии с планом реализации схемы территориального планирования и самой схемой. В составе документации по планировке территории подготавливается градостроительный план земельного участка, на основании и с учётом положений которого происходят следующие действия: 1) формирование земельных участков - землеустроительные работы и кадастровый учёт; 2) предоставление земельных участков; 3) подготовка проектной документации в соответствии с градостроительным планом земельного участка; 4) государственная экспертиза проектной документации; 5) получение разрешения на строительство; 6) осуществление строительства; 7) получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию
<i>Документы, подготавливаемые на уровне городских округов, поселений</i>	
4. Генеральный план городского округа (поселения)	Основные положения об организации и развитии территории городского округа, в частности: 1) границы зон планируемого размещения объектов местного значения (с отображением таких зон применительно к объектам федерального, регионального, районного значения), прежде всего линейных объектов дорожной, инженерной инфраструктуры, для размещения которых допускается принудительное изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд; 2) функциональное зонирование - границы функциональных зон с параметрами планируемого развития таких зон. Используются для учёта при градостроительном зонировании (при подготовке ПЗЗ)
5. План реализации генерального плана	Перевод решений генерального плана в перечень и показатели мероприятий, а также в указание субъектов исполнения и сроков. Увязка территориального планирования с бюджетным планированием: 1) решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки или о внесении изменений в правила; 2) приоритетные (по локализации и по срокам) проекты, прежде всего проекты, определенные комплексной схемой (подготовленной в составе плана реализации генерального плана) развития сетей и объектов дорожной, инженерной и иной инфраструктуры. Сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства в соответствии с границами зон планируемого размещения объектов, определёнными генеральным планом; 3) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов местного значения; 4) финансово-экономическое обоснование реализации ген. плана по этапам. Обновление плана реализации ген. плана с периодичностью в 1-2 года в части увязки с процессом бюджетного планирования, определения иных источников финансирования, уточнения приоритетных проектов и их параметров
6. Правила землепользования и застройки (ПЗЗ)	1) содержат подготовленные с учётом основных положений генерального плана юридически значимые для всех правообладателей недвижимости градостроительные регламенты; 2) содержат основные процедуры градорегулирования, осуществляемого на местном уровне; 3) подлежат исполнению при осуществлении всех действий по градорегулированию, включая учёт градостроительных регламентов при подготовке документации по планировке территории
7. Документация по планировке территории	Подготавливается на основании и в соответствии с ПЗЗ, планом реализации генерального плана, генеральным планом. В составе документации по планировке территории подготавливается план земельного участка, на основании и с учётом положений которого происходят следующие действия: 1) формирование земельных участков - землеустроительные работы и кадастровый учёт; 2) предоставление земельных участков; 3) подготовка проектной документации в соответствии с градостроительным планом земельного участка; 4) государственная экспертиза проектной документации; 5) получение разрешения на строительство; 6) осуществление строительства; 7) получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию

Архитектурно-строительное проектирование – это подготовка проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся в границах принадлежащего застройщику земельного участка. Проектная документация готовится на основании решения и силами застройщика.

Архитектурно-строительное проектирование осуществляется по результатам градостроительного проектирования.

**Контрольные вопросы к теме:**

1. Какова технология градостроительного проектирования в части определения мест размещения объектов, для строительства которых может быть осуществлено принудительное изъятие земельных участков?
2. Как соотносится градостроительное проектирование и архитектурно-строительное проектирование?
3. Какая связь существует между документами градостроительного проектирования?
4. Утверждение каких документов градостроительного проектирования может вызвать правовые последствия для частных лиц?
5. Что такое технический регламент?
6. В чем отличии между техническими регламентами, градостроительными регламентами и нормативами градостроительного проектирования?
7. Роль нормативов градостроительного проектирования и градостроительных регламентов в развитии территорий?

**Задание.** С помощью системы «Консультант плюс» сравнить системы нормирования градостроительного проектирования до и после введения в силу в 2004г. ГрК РФ. Изучить технические регламенты безопасности (зданий и сооружений, пожарной безопасности), обязательные к выполнению на федеральном уровне, а также региональные нормативы градостроительного проектирования Самарской области, их специфику.

## ТЕМА 6. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

*Территориальное планирование* должно опираться на социально-экономическое планирование путём учёта соответствующих программ либо путём предъявления социально-экономических, экологических и иных компонентов планирования в составе обосновывающих материалов к проектам документов территориального планирования, представляемых на утверждение для последующей практической реализации.

Необходимость наличия в муниципальном образовании документов территориального планирования определена требованиями ГрК РФ. Кодексом устанавливаются последствия отсутствия в МО документов территориального планирования, наступающие с 1 января 2010 г. В соответствии с ч. 4 ст. 9 ГрК РФ при отсутствии документов территориального планирования органы МСУ не могут принимать решений:

- о резервировании земель;
- об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;
- о переводе земель из одной категории в другую.

В соответствии с ч. 6 ст. 45 ГрК РФ при отсутствии в МО документов территориального планирования не допускается подготавливать документацию по планировке территории, за исключением отдельных случаев.

Основными документами территориального планирования являются:

- схема территориального планирования (для муниципальных районов),
- генеральный план (для поселений, городских округов);
- план реализации документа территориального планирования МО.

Документы территориального планирования:

- включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения (табл. 7);
- утверждаются представительным органом МСУ.

**Карты (схемы) планируемого размещения объектов  
капитального строительства**

<i>Объекты</i>	<i>Границы</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– объекты электро-, тепло-, газо- и водоснабжения;</li> <li>– автодороги общего пользования, мосты и иные транспортно-инженерные сооружения;</li> <li>– иные объекты, размещение которых необходимо для нужд местного самоуправления.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– поселения, городского округа или поселений в составе муниципального района;</li> <li>– населённых пунктов (существующие и планируемые);</li> <li>– функциональных зон с параметрами их планируемого развития;</li> <li>– зон с особыми условиями использования территорий;</li> <li>– территорий объектов культурного наследия;</li> <li>– территорий, подверженных риску воздействия чрезвычайных ситуаций;</li> <li>– зон негативного воздействия объектов капитального строительства местного значения;</li> <li>– зон инженерной и транспортной инфраструктур;</li> <li>– земель различных категорий.</li> </ul>

*Проблемы* подготовки документов территориального планирования:

- наличие земель с неопределённым статусом и собственностью;
- наличие спорных земель, на которые претендуют различные МО (до сих пор не все границы муниципальных образований точно определены на местности);
- пробелы в законодательстве, отсутствие чёткого порядка согласования документов территориального планирования;
- недостаточные сроки для подготовки документации;
- дефицит финансовых ресурсов;
- нехватка квалифицированных специалистов.

*Генеральный план:*

- адресован непосредственно административным органам местного самоуправления в виде общих рекомендаций относительно обустройства

и развития городской территории в целом и в виде прямых указаний относительно развития муниципальной инфраструктуры;

– является открытым для граждан лишь в части, не являющейся секретной;

– содержит базовую информацию для разработки правил землепользования и застройки.

Генеральный план имеет меньшую юридическую силу по сравнению с нормативными актами правового зонирования. Общие решения генерального плана носят рекомендательный характер и не имеют силы прямого указания для исполнения рядовыми владельцами недвижимости. Эти решения, учтенные в нормативных актах правового зонирования, преобразуются в строго юридическую форму в виде списков и значений параметров разрешенного использования и строительного изменения объектов недвижимости, расположенных в различных зонах города. Решения генерального плана проходят через фильтр нормативного правового акта — Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и только после этого напрямую и непосредственно адресуются всем правообладателям недвижимости в качестве обязательных к исполнению регламентов разрешенного использования недвижимости.

В современной отечественной практике генеральный план все еще является в большей степени наследием административно командной системы градостроительства советского периода, когда он фактически был планом для государственных строительных организаций по застройке государственной же земли. Сегодня он уже во многом не соответствует реалиям рыночной экономики, поэтому необходима трансформация генерального плана в документ иного идеологического и содержательного характера.

### **Контрольные вопросы к теме:**

1. Что такое территориальное планирование, его назначение?
2. Как происходит территориальное планирование на различных уровнях? Какие виды документов территориального планирования вы знаете?
3. Когда и каким образом проводится совместная подготовка документов территориального планирования?
4. Что содержат документы территориального планирования муниципального образования. В чем состоит утверждаемая и неутверждаемая части, в чем их разница?
5. Как осуществляется процедура согласования и утверждения документов территориального планирования на муниципальном уровне?
6. Зачем необходим план реализации документов территориального планирования муниципального образования? Каково его содержание?
7. В каких случаях нужно проводить государственную экспертизу документов территориального планирования муниципального образования? Суть данной экспертизы.

### **Темы докладов**

1. Территориальное планирование в России и за рубежом.
2. Соотношение территориального планирования и зонирования в рамках ГрК РФ.
3. Проблемы схем территориального планирования субъектов РФ

## ТЕМА 7. ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРА

I. Генеральный план Самары является основным градостроительным документом города. Он был разработан в 2004-2006 гг. авторским коллективом при департаменте строительства и архитектуры администрации городского округа, который в 2010г. президиум РААСН наградила медалью за достижения в области градостроительства.

«Научное обоснование концепции генерального плана», его экологические аспекты рассматривались на открытых собраниях общественности города в 2004г. в Доме архитектора и в городской администрации. На межрегиональной конференции «Генеральный план и город» в 2004г., организованной департаментом строительства и архитектуры и самарской организацией Союза архитекторов, приняли участие представители органов архитектуры и градостроительства, архитектурно-проектных организаций 14 городов Приволжского ФО.

Окончательно план был принят Думой г.о. Самара 20 марта 2008г., после того, как прошел все процедуры публичных слушаний, получив одобрение на уровне Правительства РФ и федеральных структур.

Генеральный план является основным документом территориального планирования, определяющим границы города, функциональное и строительное зонирование территории, развитие инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, условия сохранения историко-культурного наследия и поддержания экологически благоприятной среды.

*Цели разработки:*

- раскрыть градостроительный потенциал Самары для реализации пространственных интересов населения города с учетом требований безопасности жизнедеятельности, экологического и санитарного благополучия;
- определить содержание и очередность основных мероприятий градостроительного развития;

– создать основу для комплексного мониторинга градостроительных процессов на территории города и внешней зоны.

Рассмотрим некоторые моменты генерального плана нашего города.

Общая площадь земель в границах Самары согласно плану составляет 541,00 км<sup>2</sup>. Численность населения— 1,2 млн. человек. Самара является шестым по численности населения городом РФ.

Земли города по собственности делятся на федеральную, Самарской области (субъекта Федерации), муниципальную, частную и другие виды.

На некоторой части городской территории форма собственности не определена в полном объеме, в последующем она будет распределена на федеральную, областную, муниципальную и частную собственность.

Для миллионного города уровень использования жилых территорий невысок, так как плотность населения на большей части территорий не достигает даже среднего уровня использования. К городским землям относятся и территории сельскохозяйственного назначения, и часть неосвоенных земель, которые выборочно используются под несанкционированные свалки. Территории промышленных и коммунально-складских объектов используются в основном экстенсивно. Это дает возможность развития города за счет внутренних территориальных резервов. Вместе с тем, в плане рассмотрено несколько вариантов территориально-пространственного развития города.

Важнейшим направлением развития транспортного комплекса города является его интеграция в евроазиатское сообщество и формирование в Самаре международного транспортно-логистического центра.

Самарский транспортный узел является транспортными воротами России, через которые грузы и пассажиры следуют в Европу, на Урал, Сибирь, Дальний Восток, Среднюю и Юго-Восточную Азию, в Каспийский бассейн. Конкурентное преимущество Самарской области – выгодное географическое

положение. Не без оснований первый железнодорожный мост – Сызранский, построен через Волгу именно в Самаре.

Транспортный узел Самары реально способен стать одним из основных центров грузоперевозок и консолидации транзитных и экспортно-импортных грузопотоков в евроазиатских связях.

Реализация национальных проектов и активное развитие социальной сферы позволит создать в г.о. Самара высокий жизненный уровень всего населения.

Приоритетные объекты генерального плана г.о. Самара:

1) Территории жилой застройки (Самарское Заречье, Земли совхоза Кряж, Сухая Самарка и др.)

Территория Самарского заречья составляет 600 га, предполагаемое население после постройки микрорайона — 95 тыс. человек. Заречье предложено под малоэтажную и многоэтажную комплексную жилую застройку. В связи с размещением в Самарском Заречье памятника природы «Озеро Гатное» сплошной намыв территории вдоль реки Самары оценили как преждевременный. Застройка данной территории не начата и сегодня, т. к. площадка под проектом относится к зоне подтопления и требует миллиардных бюджетных инвестиций в устройство гидротехнических сооружений с берегоукреплением для поднятия вертикальных отметок по всей площади и строительством дороги. Развитие территории предлагается начать вдоль Южного шоссе и со стороны Засамарской Слободы.

Для связи с Железнодорожным районом Самары планируется постройка нового метромоста через реку и прокладка Третьей линии Самарского метрополитена, строительство которого начнется после массовой застройки Заречья.

2) Транспорт:

– планируемые автомагистрали общегородского значения — непрерывного движения: проспект Карла Маркса (с выходом на обводную Са-

мары), Московское шоссе (с выходом на М5), пр. Кирова (с выходом на обводную Самары), улица Авроры (с выходом на М32);

– магистрали общегородского значения – регулируемого движения: ул. Ново-Садовая, Волжский проспект – ул. Горького, ул. Полевая – ул. Владимировская, ул. Луначарского – ул. Гагарина – ул. Победы, ул. XXII партсъезда, Волжское шоссе, Заводское шоссе, Зубчаниновское шоссе – Красноглинское шоссе, Южная Обводная дорога и др.;

– магистрали районного значения – регулируемого движения: ул. Мичурина, ул. Самарская, ул. Вольская, ул. Стара-Загора и др.

– транспортные развязки и пересечения: пр. Ленина – ул. Ново-Садовая, – ул. Луначарского, ул. Советской Армии – Московское шоссе, ул. Советской Армии – Ново-Садовая ул., ул. Аврора – ул. Ново-Садовая ул. в Постниковом овраге, Московское шоссе – ул. Авроры и др.;

– кольцевые развязки: ул. Стара-Загора – Ракитовское шоссе, ул. Дачная – ул. Мичурина, ул. Ташкентская – Московское шоссе;

– мосты и мостовые переходы: мост в створе ул.Фрунзе, мост в продолжение узла ул. Владимирская – ул. Новоурицкая – ул. Структурная ул., мост в створе пр. Кирова.

Комитет по вопросам строительства, имущественным и земельным отношениям Самарской городской думы рассмотрел заложенное в проект бюджета 2013г. финансирование капитального строительства, запланировав в текущем году строительство и реконструкцию участков четырех городских дорог: ул. Луначарского, пр. К. Маркса, ул. Мичурина и XXII Партсъезда.

Первоочередной задачей нового формируемого градостроительного совета при губернаторе Самарской области, по мнению большинства горожан, должна стать подготовка Самары и области к чемпионату мира по футболу 2018 г. Роль градостроительной политики должна измениться, т.к.

Самара выходит на международную арену и должна зарекомендовать себя как современный развивающийся город.

Спортивный объект будет возведен на территории Радиоцентра в Кировском районе. Проект стадиона на стрелке рек, одобренный ранее ФИФА, был слишком дорогим и труднореализуемым с инженерной точки зрения. Кроме того, после чемпионата мира этот спортивный объект был бы менее доступен для самарцев, чем стадион в Радиоцентре, расположенном рядом со спальными районами города.

В декабре 2012г. ФИФА и Оргкомитет «Россия-2018» одобрили заявку Самары на перенос места строительства стадиона, скоро изменения отразятся и в генеральном плане города.

*II.* Основной проблемой градорегулирования архитектурной среды является сохранение самоидентификации городов. Их привлекательность сегодня оценивается как условие устойчивого экономического развития в перспективе. Архитектурно-историческая среда Самары в последнее время оказалась в поле зрения многих архитекторов и градостроителей, которые обнаружили здесь собственную неповторимую специфику.

На этапе социально-экономического развития городов, в условиях роста строительной индустрии, вопросы сохранения историко-культурного наследия приобретают актуальность. Для сохранения его своеобразия сегодня важным оказывается формирование такой градостроительной культуры, где обновления и традиции были бы сбалансированы. Поиск на разных территориально-планировочных уровнях разумного компромисса между сохранением и реконструкцией архитектурно-исторической среды средствами градорегулирования является важной задачей.

Поэтому важную роль играют разделы генерального плана «Основные направления охраны и реконструкции исторической застройки города Самары» и «Основные направления развития рекреационных зон, инфраструктуры отдыха и туризма» наряду с ПЗЗ.

Уникальная архитектурно-историческая среда Самары представляет собой своеобразный образец провинциального зодчества, сформировавшегося под влиянием Санкт-Петербургской и Московской архитектурных школ (в отличие от г. Сызрань, представленного в деревянной и каменной архитектуре - признаки древнерусского зодчества Владимиро-Суздальской школы). Своеобразие исторической среды Самары определяется датировкой, имущественной принадлежностью и стилистикой застройки. Особый колорит придает пласт «народной» архитектуры, в том числе деревянного, неоднородного ввиду многонациональности края и заселения его выходцами из разных губерний. Историческая панорама Самары образована объектами и комплексами различного назначения, среди которых особо выделяются: Иверский женский монастырь (1850г.), католический костел (1906г.), лютеранская кирха (1864г.), иудейская синагога (1908г.) и известная в стране пивоваренная фабрика фон Ваккано (Жигулевский завод).

Отсутствие строгих канонов, свобода творчества не препятствовали сосуществованию различных форм в целостную архитектурно-историческую среду, определившую единство объекта исследования. Идентичность Самары связана с её поэтапным развитием во времени («Древняя Самара», 1586-1705гг.; «Дорегулярная Самара, 1706-1780гг.; «Уездная Самара», 1781-1850гг., «Губернская Самара», 1851-1917гг., «Советская Самара», 1918-1957гг.). Каждый из этапов фиксировался в определенных планировочных границах города, на каждом последующем этапе Самара развивалась, преодолевая старые границы и устанавливая новые.

Планирование архитектурно-исторической среды квартала раскрывает алгоритм планирования на уровне «исторический квартал» и опирается на опыт поквартальных градостроительных регламентов, культурной экспертизы, проектов развития застроенных территорий, проектов индивидуальных зон охраны объектов культурного наследия Самары.

Идентичность самарских кварталов определяется: 1) внешней геометрией квартала (прямоугольные рядовые, двухчастные, треугольные, трапециевидные и кварталы г-образной формы); 2) плотностью застройки (уникальные древнесамарские кварталы с фрагментами нерегулярной планировки, старосамарские кварталы с застройкой первой половины XIX в., кварталы уездного города середины XIX в., кварталы высокоплотной застройки губернского центра рубежа XIX-XX вв., кварталы смешанной застройки ближней периферии центра XIX-XX вв., кварталы неструктурной застройки, кварталы ансамблевой «сталинской» застройки; кварталы условно «современной» застройки 1960-1980 гг.; кварталы новой застройки 1990-х гг.- нач. XXI в.); 3) исторической разбивкой, которая связана с характером застройки домовладений, сформированных усадьбами одно-, двух- и трехдворовыми; усадьбами с двумя фронтами застройки; не сформированными усадьбами с застройкой по красной линии.

Поэтому должен соблюдаться историко-типологический принцип зонирования, по которому в архитектурной среде города сохранится его градостроительная история. Концепция охранного зонирования по такому принципу заключается в том, что на каждом новом этапе развития исторического города в его планировочной структуре и объемно-пространственной композиции остаются и переходят в будущее наиболее ценные фрагменты планировки и застройки всех историко-типологических слоев; остальные городские фрагменты эволюционируют и обновляются по мере городского развития. Для каждого из историко-типологических слоев выделяется его историко-культурный каркас.

### **Темы докладов**

1. Генеральный план города Москвы.
2. Генеральный план развития г. о. Сызрань.
3. Генеральный план г.о. Тольятти.

### **Контрольные вопросы к теме:**

1. Что представляет собой генеральный план как документ?
2. Каким образом утверждается генеральный план?
3. Каков состав материалов генерального плана города?
4. В чем заключается проблема градорегулирования архитектурно-исторической среды?
5. В чем суть проблемы множественности органов государственной экспертизы?
6. Какие существуют подходы к решению проблем организации государственных экспертиз?
7. Как увязать долгосрочные мероприятия генерального плана с краткосрочным бюджетом?

### **ТЕМА 8. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ**

При наличии рынка недвижимости не может не быть градостроительного зонирования, устанавливающего юридически значимые градостроительные регламенты посредством муниципальных нормативных правовых актов – *правил землепользования и застройки (ПЗЗ)*, так как:

- финансирование строительства и реконструкции уже не может быть централизованным. Практически все объемы строительства создаются деятельностью свободных рыночных субъектов – частных лиц, которые ориентированы на максимальное экономическое поведение, подлежащее ограничению со стороны общества в отношении использования недвижимости;
- в обеспечении свободной экономической деятельности частных лиц заинтересованы общество и органы власти;

– обеспечить свободную экономическую деятельность частных лиц нельзя приказом, прямыми указаниями, а можно только путем установления рамок, пределов такой деятельности;

– нет иного способа установления рамок, пределов деятельности частных лиц, как только посредством юридически значимых градостроительных регламентов, которые содержатся в ПЗЗ.

Т. о. в условиях рынка недвижимости муниципальные нормативные правовые акты – ПЗЗ являются неизбежным и универсальным способом градорегулирования.

ПЗЗ – местный нормативно-правовой акт, регламентирующий права использования и строительного изменения объектов недвижимости, включающий в себя:

- 1) порядок применения;
- 2) порядок внесения изменений;
- 3) карту градостроительного зонирования;
- 4) градостроительные регламенты.

ПЗЗ используются как юридическое основание для согласования строительных намерений правообладателей недвижимости, для предоставления разрешений на строительство на конкретных земельных участках. Также ПЗЗ определяют граничные условия при разработке градостроительной документации о застройке — проектов планировки, проектов межевания отдельных частей города, связанных с установлением и перепланировкой границ земельных участков, их юридическим формированием в качестве подготовленных для оборота объектов недвижимости.

*Порядок применения ПЗЗ* и внесения в них изменений включает в себя положения:

- о регулировании землепользования и застройки органами МСУ;

– об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами;

– о подготовке документации по планировке территории органами МСУ;

– о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;

– о внесении изменений в ПЗЗ;

– о регулировании иных вопросов землепользования и застройки.

Правовое зонирование действует как механизм реализации планов градостроительного развития, намерений местного сообщества по созданию благоприятной среды проживания.

Правовое зонирование – это процесс деления городской территории на определенное число зон с установленными границами, которые указаны на карте *градостроительного зонирования*. Формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку. На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия.

Для всех зон применительно к каждому расположенному в них земельному участку, определяются правила использования и строительного изменения недвижимости *градостроительные регламенты* (табл. 8). Эти правила включают:

– виды разрешенного использования объектов недвижимости (владельцы вправе избирать приемлемые для них виды использования, а также менять их в зависимости от конъюнктуры рынка; в специально оговори-

ваемых случаях для этого требуется соблюдение определенных условий и согласования по критериям непричинения ущерба сопряженным владениям);

– предельные (минимальные и/или максимальные) показатели площади и линейных размеров (по ширине и длине) земельных участков;

– предельные параметры разрешенного строительства на земельных участках:

– минимальные отступы построек от границ земельных участков;

– максимальные показатели:

– высота/этажность построек;

– процент застройки участков (отношение площади поверхности участка, занятой строениями, ко всей площади земельного участка);

– коэффициент использования земельных участков (отношение суммарной площади пола всех строений ко всей площади земельного участка);

– показатели мест парковки автомобилей, иные показатели и требования.

*Таблица 8*

### Пример градостроительного регламента

<p><b><u>Ж4 — зона многоэтажной жилой застройки</u></b> <b><u>в 3 — 10 этажей</u></b></p> <p>Зона многоэтажной жилой застройки в 3 — 10 этажей выделена для обеспечения правовых условия формирования кварталов многоквартирных жилых домов с высокой плотностью застройки при соблюдении нижеприведенных видов и параметром использовании объектов недвижимости.</p>	<p><b><u>Разрешенные виды использования, сопутствующие основным</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ гаражи, встроенные в жилые дома</li> <li>◆ гаражи боксового типа, только на участках нового строительства или реконструкции многоквартирных жилых домов</li> <li>◆ парковка перед учреждениями обслуживания населения</li> </ul>
<p><b><u>Список видов разрешенного использования недвижимости</u></b></p> <p>Основные разрешенные виды использования недвижимости:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ многоквартирные дома в 3 — 5 этажей</li> <li>◆ многоквартирные дома в 6 — 10 этажей</li> <li>◆ детские сады, иные объекты дошкольного воспитания</li> <li>◆ школы начальные и средние</li> <li>◆</li> </ul>	<p><b><u>Виды использования, требующие специального согласования посредством публичных слушаний:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ многоквартирные дома в 11 — 20 этажей</li> <li>◆ спортзалы, залы-рекреации (с бассейном или без)</li> <li>◆ пошивочные ателье, ремонтные мастерские бытовой техники, парикмахерские и иные подобные объекты обслуживания</li> <li>◆ почтовые отделения, телефонные и телеграфные станции</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ залы, клубы, центры общения и досуговых занятий (для встреч, собраний, занятий детей и подростков, молодежи, взрослых) многоцелевого и специализированного назначения</li> <li>◆ спортплощадки, теннисные корты</li> <li>◆ аптеки</li> <li>◆ поликлиники общей площадью не более 600 кв.м</li> <li>◆ пункты первой медицинской помощи</li> <li>◆ магазины товаров первой необходимости, не более 400 кв.м</li> <li>◆ предприятия по индивидуальному обслуживанию клиентов в отдельно стоящем здании общей площадью не более 200 кв.м</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ кафе, закусочные, столовые в отдельно стоящем здании общей площадью не более 300 кв. м</li> <li>◆ киоски, лоточная торговля, временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения</li> <li>◆ жилищно-эксплуатационные управления</li> <li>◆ отделения, участковые пункты милиции</li> <li>◆ объекты пожарной охраны</li> <li>◆ объекты, связанные с отправлением культа</li> <li>◆ скверы</li> <li>◆ жилищно-эксплуатационные и аварийно-диспетчерские службы</li> <li>◆ площадки для выгула собак</li> <li>◆ многоэтажные гаражи, автостоянки на отдельном земельном участке</li> </ul>
--	--

На сегодняшний день ПЗЗ, принятые в соответствии с федеральным законодательством, действуют во всех городах РФ, в ряде городов работа по подготовке таких документов близка к завершению.

Например, в 2011г. был утвержден новый Генеральный план г. о. Тольятти. Правила застройки, действующие в настоящее время, не соответствуют основному градостроительному документу города.

Сразу же началась разработка проекта новых ПЗЗ. В ноябре 2012 г. проведены публичные слушания, в ходе которых поступило более 300 замечаний и предложений от граждан и организаций. Все предложения отрабатаны специалистами мэрии совместно с проектировщиками. По каждому из них даны аргументированные ответы, многие вопросы нашли отражение в окончательном варианте ПЗЗ. К концу 2012 г. работа над ПЗЗ подошла к завершению. В соответствии с процедурой разработки ПЗЗ, предусмотренной ГрК РФ, Комиссия рассмотрела документ с учетом публичных слушаний и рекомендовала мэру направить проект в думу на утверждение.

ПЗЗ – это такой инструмент, который определяет очень четкие, жесткие регламенты – где, в какой части города что можно строить, а где нель-

зя, причем они должны быть честные. В Москве тоже есть ПЗЗ, но там они фактически не действуют, потому что инвестор, прочитав эти Правила, или тот, кто хочет построить новую стройку, все равно в конце идет с документацией к конкретному чиновнику, и с ним решает этот вопрос, можно строить или нет. А ПЗЗ нужны как раз для того, чтобы избежать вмешательства чиновников, чтобы все было только по этим Правилам. Если в ПЗЗ написано, что здание высотой в три этажа можно строить в этой точке города, застройщик получает формальное разрешение о начале стройки. Если ему запрещают это делать, то нужно идти с этими Правилами в суд. Поэтому Правила должны быть очень грамотные, написанные не на 10 страницах текста, а, например, на пятистах. Должно чётко быть прописано, где историческая застройка, где ландшафтная, где парк, где промышленная зона. И обсуждение этих ПЗЗ должно идти на каждом этапе со всеми, в том числе и с жителями города путем публичных слушаний.

Наличие ПЗЗ является основанием для преобразования всей системы градорегулирования в городе. Т.о. переход на систему правового зонирования необходим везде, т.к. ПЗЗ разрабатываются с целью создания условий для устойчивого развития муниципальных образований, привлечения инвестиций, а также обеспечения прав и законных интересов граждан.

### **Темы докладов**

1. Воздействие градостроительных регламентов на изменение стоимости земельных участков.
2. Зональный подход: анализ неверных трактовок (на примере «Закона о землепользовании и застройке в городе Москве»).

### **Контрольные вопросы к теме:**

1. В чем заключаются отличия работы по введению правового зонирования от привычных схем разработки градостроительной документации?

2. Что такое ПЗЗ (их содержание, юридический статус, отличие от генерального плана)?
3. Что такое градостроительное зонирование, его критерии-признаки?
4. Какие существуют примеры неадекватного понимания правового режима объектов недвижимости и градостроительных регламентов как инструмента установления правового режима?
5. Какие существуют виды и порядок установления территориальных зон?
6. Как устанавливать градостроительные регламенты – по принципу «разрешено всё то, что не запрещено» или по принципу «разрешено то, что разрешено»?
7. Каково содержание градостроительного регламента?
8. Какая картографическая информация используется для подготовки карты градостроительного зонирования?
9. Каков порядок подготовки и утверждения ПЗЗ? На какой стадии разработки ПЗЗ учитывается мнение общественности?
10. Возможно ли отступление от ПЗЗ при осуществлении строительства и, если да, то в каких случаях?

## **ТЕМА 9. ОСОБАЯ РОЛЬ ПРАВОВОГО ЗОНИРОВАНИЯ В ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИИ**

Система градорегулирования на основе правового зонирования имеет целый ряд преимуществ для разных субъектов.

Прежде всего, в городе с введением ПЗЗ создается привлекательный инвестиционный климат. Администрация города и деловой сектор упрочняют свои позиции в конкуренции за отечественные и зарубежные инвестиции. Снижение риска инвестирования в строительство сопровождается увеличением стоимости недвижимости, поскольку растет возмож-

ность получения кредитов под залог недвижимости. В итоге, это помогает привлечь финансовые ресурсы в строительство жилья, производства и улучшить условия жизни, поддержать занятость населения. Кроме этого, правовые гарантии владения и пользования недвижимостью, связанные с введением правового зонирования, вызывают суммарный эффект, который заключается в концентрации и стягивании финансовых средств в программы, куда уже сделаны вложения.

Тем не менее, введение правового зонирования не может напрямую активизировать развитие рынков недвижимости или обеспечить приток инвестиций. Однако Правила, регламентирующие использование недвижимости, наряду с системой регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним создают потенциальные условия для привлечения инвестиций в развитие недвижимости.

Администрация города посредством зонирования получает возможность:

- эффективно осуществлять политику обустройства территории и реализовывать долгосрочные планы и программы развития;
- сохранять некоторые земельные участки для перспективного использования с помощью особых правовых процедур;
- использовать новые рычаги управления и контроля над ситуацией, перевести многие “неуставные отношения” на правовую основу. ПЗЗ устанавливают полномочия разных субъектов, управлений и служб города, что позволяет администрации эффективнее использовать обращения в суд для достижения результатов в интересах городского сообщества.

Наиболее выгодно введение Правил для владельцев недвижимости, застройщиков и инвесторов.

Во-первых, ПЗЗ обеспечивают правовые гарантии собственникам (например, индивидуальных жилых домов) в использовании их недвижимости в соответствии с местным нормативным актом. Это позволяет

владельцам недвижимости быть уверенными в том, что стоимость их недвижимости не уменьшится, например, из-за нежелательного соседства или изменения деятельности на сопряженных участках.

Во-вторых, ПЗЗ вводят требования, процедуры и информацию для формирования участков как объектов недвижимости перед любыми действиями с ними, прежде всего в процессе продажи муниципальных или государственных земельных участков частным субъектам. Это ключевой момент всей системы инвестиций в строительство. Инвестор или застройщик покупает готовый участок со всеми правами и регламентами и, только став его собственником, начинает вкладывать в него деньги на любые улучшения, будь то проектные работы или сбор условий на строительство. Вкладывая деньги в то, что ему принадлежит, он знает, что в любой момент сможет продать свое имущество – участок со всеми улучшениями и вернуть вложенные деньги. Это существенно снижает риск полной или частичной потери инвестиций.

В-третьих, наличие информации, содержащейся в ПЗЗ, позволяет инвестору еще до начала инвестирования просчитать возможные затраты и выгоды от реализации проекта на выбранном участке. При этом, ему не придется периодически узнавать, по ходу проектирования и строительства о необходимости делать все новые и новые дополнительные затраты на подготовку и получение документов, которые не были оговорены заранее. Он может заранее подготовить бизнес-план для обращения в финансовые организации за получением ипотечного кредита, устанавливать договорные отношения с многочисленными субъектами инвестиционно-строительного процесса. Без подобных обоснований риски ведения предпринимательской деятельности становятся существенно выше.

В-четвертых, наличие открытых, публикуемых карт с разрешенными видами использования и иными регламентами, ограничениями по различным условиям позволяет сделать выбор наиболее выгодного и эффек-

тивного места предполагаемого расположения объекта. Наличие списка разрешенного использования недвижимости с несколькими возможными вариантами и ясно установленными процедурами, позволяющими оценить затраты на получения административных разрешений, позволяет собственнику оперативно реагировать на изменение рыночной ситуации, перепрофилировать использование помещений и объектов без лишней бюрократической волокиты.

Главная особенность ПЗЗ состоит в том, что с введением системы правового зонирования в городе появляются ясные, прозрачные правила игры для всех участников инвестиционно-строительного процесса. Администрация города получает четкие основания для принятия решений, застройщики и собственники недвижимости приобретают ясные стандарты действий, что снижает возможность произвола со стороны недобросовестных чиновников. Кроме того, ПЗЗ предполагают упрощение и упорядочение процедур, связанных с передачей прав на земельные участки, а также с получением разрешительной документации, что является значительным шагом навстречу интересам инвесторов.

Не смотря на вышеперечисленное, некоторые управленцы воспринимают правовое зонирование как ненужное и вредное для их интересов изобретение. При наличии правового зонирования они лишаются возможности принимать решения при согласовании проектов и выдачи. Правовое зонирование вводит правовые основания и технологии, позволяющие оспаривать в суде неправомочные действия на основе четко обозначенных правовых критериев. С введением регламентаций часть рутинных работ оказывается не нужной.

В итоговом балансе общие приобретения от введения правового зонирования значительно перевешивают частные потери. Тем не менее, именно в процедурных вопросах заключены главные причины сопротив-

ления: благодаря этому многие чиновники теряют часть своей власти и, как следствие, извлекаемых из нее доходов.

Анализ начавшихся изменений практики предоставления прав и выдачи разрешений в городах России показал наличие позитивных сдвигов притом, что многие вопросы еще решаются в рамках неправомочных действий.

К позитивным изменениям следует отнести следующее:

- земельные участки предоставляются в собственность только как сформированные единицы недвижимости, ко всем участкам готовится План земельного участка со списком видов разрешенного использования и некоторыми параметрами, установленными ПЗЗ;

- во многих городах работники управлений архитектуры и строительства разрабатывают предложения по развитию различных частей города в строгом соответствии с картой правового зонирования, а не устаревшим генеральным планам, как это делалось ранее;

- по ряду заявок местные власти проводят реальные публичные слушания.

Свобода собственника стала реально расширена при восстановлении контроля со стороны МСУ и правильном выполнении правоустанавливающих документов.

Т.о. реализация правового зонирования возможна только при наличии на местах заинтересованных в нем чиновников высшего звена, но для этого требуются существенные усилия и время. Главным препятствием на пути развития новой системы градостроительного регулирования на основе правового зонирования стали консервативно настроенные архитекторы, руководители различных структур в системе муниципального и государственного управления. Процедура продажи прав на земельные участки и получения разрешения на строительство очень сложные. В них задействованы технические требования, которые перемежаются с право-

выми регламентациями. Требования к безопасности строительства, соблюдению технических стандартов довольно сложные и детальные. Не всегда предприниматели понимают их необходимость и готовы их выполнять. В условиях коррупционной среды каждое такое требование или технический стандарт становится поводом для дополнительных усилий и столкновений. Продолжаются нарушения установленных Постановлением Правительства процедур. Нарушения в разных местах разные.

Правовое зонирование это часть демократических процессов и, соответственно, реформы в этой сфере не могут идти быстрее, чем в других социальных институтах. Первый этап внедрения правового зонирования состоял в освоении технических норм и самых первых шагов в правовых основах защиты инвестора. Неправильно ожидать, что сразу заработают такие технологии, как отклонения от правил, апелляции, обращения в суд. Все это впереди, когда будут освоены базовые нормы формирования участков как объектов недвижимости, выдачи разрешений на строительство и регистрации построенных объектов и прав на них. После этого, можно ожидать проникновения в управленческую практику инструментов следующего уровня – участия населения в принятии решений, системы апеллирования и прочего.

В стране, где идет приватизация государственных и муниципальных земель, часть чиновников и предпринимателей не нуждаются в строгой и ясной правовой регламентации отношений между собственниками недвижимости, населением, инвесторами и административными органами. В России часть высшего руководства, государственного и МСУ, не хотят реформ, которые ущемляют их интересы и коррупционные возможности. Некоторая часть чиновников просто не хотят осваивать непривычные технологии управления. Негативную роль играет и достаточно большой отряд предпринимателей, которых вместо конкуренции устраивает коррупция, т.к. проще и дешевле. В проигрыше оказываются управленцы,

предприниматели и жители, которые поддерживают реформы и хотят демократизации управления. Пока им трудно пробиться сквозь суды, недоброжелательность чиновников, отсутствие режима благоприятствования и просто молчаливое равнодушие большинства.

Общим для государств постсоветского пространства стала консервативная позиция столичного руководства. Московские власти сначала боролись с новым рыночно ориентированным Градостроительным кодексом и правовым зонированием, постепенно завоевавшим сторонников по всей России. В свое время, они также затормозили проникновение зарубежной технической помощи в систему столичного управления. Нечто похожее происходило в Кыргызстане. За краткосрочный период деятельности в Бишкеке сменилось три главных архитектора. Это очень серьезно, поскольку столицы имеют важнейшее значение для распространения любой инновации. Если столица взяла что-то на вооружение, то рано или поздно это же начнет происходить и в провинции. Если же столица держится за консервативные методы управления, то это дает повод для всей страны молча игнорировать всякие постановления.

Опыт Проекта земельных реформ по осуществлению реформы градостроительства в России можно считать уникальным. Он показал главное – несмотря на осознанное и неосознанное сопротивление части чиновников, в постсоветской стране возможно адаптировать рыночную идеологию в градостроительном регулировании. Ключевым является позиция МСУ и профессионалов – от их позиции зависит судьба рыночных реформ в этой сфере.

#### **Контрольные вопросы к теме:**

1. Как градостроительное зонирование влияет на развитие города?
2. Какова связь градостроительного зонирования и инвестиционно-строительной привлекательности городских территорий?

3. Что дает градостроительное зонирование для частных инвесторов, публичной власти и горожан??
4. Как правовое зонирование помогает предотвращать и разрешать конфликты между администрацией, застройщиками и жителями?
5. Какие проблемные ситуации чаще всего возникают на стадии подготовки Правил?
6. Приведите примеры «незонирования» территорий, назовите преимущества и недостатки отсутствия правил землепользования и застройки?
7. Чем отличается российская модель градостроительного зонирования от зарубежных моделей градостроительного зонирования?

## **ТЕМА 10. ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ**

*Документация по планировке территории.*

*Задача:* детализация содержания схем территориального планирования и ПЗЗ применительно к конкретным территориям.

*Цели* подготовки документации:

- выделить элементы планировочной структуры (кварталы, микрорайоны);
- установить границы участков под объектами капитального строительства;
- установить границы участков для размещения линейных объектов (дороги, трубопроводы и т.п.).

*Виды документации:*

- проекты планировки территории;
- проекты межевания территории;
- градостроительные планы земельных участков.

Градостроительная документация о застройке, разрабатываемая применительно к частям городской территории, может подготавливаться по заказу застройщика как местным управлением архитектуры, так и лицензированными организациями. Как правило, все документы разрабатываются непосредственно для территории, подлежащей застройке, и учитывают планы конкретного застройщика. В обязательном порядке документы согласовываются с администрацией города, проходят экспертизу и т.д. и после утверждения являются обязательными для исполнения застройщиком. Такие же документы готовятся органами МСУ при резервировании территории для муниципальных и государственных нужд или при муниципальном строительстве.

*Проекты планировки* – важный компонент системы градостроительного проектирования. Существует два основных вида этих документов в зависимости от того, разрабатываются ли проекты на вновь осваиваемые или реконструируемые территории. Проекты планировки устанавливают:

- пространственную структуру проектируемой территории в форме общей схемы или концепции;

- красные линии;

- схему временной последовательности освоения, преобразования территории в зависимости от инвестиционно-строительных намерений застройщиков;

- экономические обоснования эффективности использования территории.

Особенности проектов планировки:

- преобразования планируются в целях координации многих малых проектов, часть которых осуществляется городскими службами, а часть – за счет инвестиций большого количества частных лиц;

- разрабатывается стратегия действий городских и государственных органов по руководству и иницированию процесса привлечения максимального объема инвестиций в реализацию проекта;

– создаются важные предпосылки для решения вопросов финансирования строительства инженерно-технической инфраструктуры и возврата средств, потраченных городом на эти цели; эти вопросы решаются в контексте городских планов капитального строительства объектов муниципальной инфраструктуры.

*Проекты межевания* (подразделения) территории на земельные участки устанавливаются:

– границы земельных участков, в том числе резервируемых для общественных нужд;

– расположение улиц, подъездов, трасс инженерно-технических коммуникаций, границы действия публичных сервитутов.

Назначение проектов межевания:

– обеспечить основания для формирования земельных участков как объектов недвижимости в соответствии с зональными предписаниями относительно предельных параметров участков, их пропорций и формы;

– обеспечить рациональную планировочную организацию территории таким образом, чтобы каждый участок имел непосредственный доступ со стороны улицы, проезда и доступ к линиям инженерно-технической инфраструктуры, с установлением (при необходимости) границ действия публичных сервитутов, и чтобы предотвратить появление нестандартных и неиспользуемых земельных участков.

Проектная документация на *строительство отдельных объектов* разрабатывается непосредственно застройщиками или привлекаемыми ими организациями и устанавливает (в соответствии с правилами правового зонирования, строительными нормами и правилами, требованиями подключения к инфраструктуре, другими обязательными требованиями) конкретные параметры и характеристики для каждого объекта строительства в отдельности.

**Тема доклада.**

1. Проблемные вопросы межевания застроенных территорий.

**Контрольные вопросы к теме:**

1. Какие существуют виды документации по планировке территории?
2. В чем состоит двухэтапная технология планировки территории?
3. Какое содержание у проектов планировки и межевания (цель разработки, состав, отличия)?
4. Раскройте основные задачи межевания земельных участков в сложившейся застройке в городах?
5. Какие можно выделить разновидности территорий и земельных участков с позиции планировки территории?
6. Что представляет собой градостроительный план земельного участка и для чего он нужен?
7. Какие бывают особенности утверждения документации по планировке территории?
8. Что такое институт развития застроенных территорий, когда он применяется, в чем особенности его применения?
9. Что такое институт комплексного освоения территорий, когда он применяется, что для этого нужно?

**ТЕМА 11. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ  
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Предметы* контроля:

- технические регламенты безопасности;
- учёт интересов органов публичной власти;
- учёт интересов частных и публичных субъектов;
- нормативы проектирования;

– соответствие требованиям к выдаче разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию.

*Институты* контроля:

– согласование проектов документов органами публичной власти разных уровней;

– публичные слушания;

– институт предоставления разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию;

– госэкспертиза проектов документов (не обязательна);

– государственный строительный надзор (к отдельным объектам).

### **Контрольные вопросы к теме:**

1. Какие компоненты составляют систему контроля за осуществлением градостроительной деятельности?
2. Назовите предметы контроля за осуществлением градостроительной деятельности?
3. Нужно ли устанавливать требования к субъектам, подготавливающим проекты документов градостроительного проектирования?
4. Какие существуют инструменты контроля за осуществлением градостроительной деятельности?

## **ТЕМА 12. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Информационное обеспечение градостроительной деятельности представляет собой систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений.

*Целью* ведения информационных систем градорегулирования является обеспечение органов государственной власти, органов МСУ, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

Основные *принципы* формирования систем информационного обеспечения градостроительной деятельности:

– *многоадресность* и многоцелевое назначение (информационное обеспечение деятельности не только органов власти, но и физических и юридических лиц);

– *собираемость* информации в локальных точках (в городских округах и муниципальных районах), т.е. информация в виде документов создается только на местах, на уровне органов МСУ и не создается на региональном и тем более на федеральном уровне;

– *полнота* информации (поступают не только «местные» документы, но и документы, утвержденные органами публичной власти более высокого уровня — субъектов РФ и РФ, а также документы из других информационных источников;

– *открытость* (для доступа физическим лицам и для пополнения).

#### **Контрольные вопросы к теме:**

1. Что представляют собой информационные системы обеспечения градостроительной деятельности?
2. Как информационные системы обеспечения градостроительной деятельности могут частично заменить градостроительный кадастр?
3. Какие существуют принципы формирования систем информационного обеспечения градостроительной деятельности?
4. Каков состав сведений информационных систем обеспечения градостроительной деятельности?

5. Что включают в себя информационные системы обеспечения градостроительной деятельности: «сведения о документах» или копии самих документов?
6. Каков порядок ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и предоставления сведений информационных систем обеспечения градостроительной деятельности?
7. В чем суть технологии информационного взаимодействия субъекта РФ и органов МСУ в области градорегулирования?

### **ТЕМА 13. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИИ**

*Публичные слушания* в градорегулировании – это правовой институт, который в обязательном порядке должен применяться в городах и поселениях. Это обсуждение с участием жителей соответствующих проектов документов, определенных ГрК РФ, перед их утверждением органами МСУ.

Ключевые градостроительные решения предусматривают проведение публичных слушаний при:

- принятии генплана;
- принятии ПЗЗ;
- внесении изменений в действующие регламенты.

Самое *важное* в публичных слушаниях, что предмет обсуждения – земельные участки с *чётко определёнными границами*.

Невозможно проводить публичные обсуждения по всякому проекту, за исключением самых масштабных с общественной точки зрения. Это слишком трудоемко и может полностью сковать строительную активность в городах. Но жители могут и обязаны участвовать в принятии нормативных актов о зонировании, особенно в их картографической части. Именно на этой стадии они могут защитить свою территорию от опасности строительства нежелательных объектов. В дальнейшем подоб-

ные публичные слушания должны проводиться при принятии основных местных градостроительных законов или внесении в них дополнений.

Посредством общественных слушаний декларативная норма об участии населения в принятии решений превращается в активный и осязаемый инструмент регулирования. Однако местные администрации идут на это с нежеланием.

Декларативная норма об участии населения в принятии градостроительных решений превращается в активный и осязаемый инструмент градорегулирования только посредством решения проведения общественных слушаний.

Сопричастность граждан принятию градостроительных решений чрезвычайно важна не только с психологической, но и в первую очередь с экономической и правовой точек зрения. До недавнего времени использовалась схема: сначала выбирался земельный участок, но это не означало, что он зафиксирован в конкретных границах — на этом месте мог быть обозначен некоторый квадрат застройки. Далее велось проектирование, получалось разрешение и на определенной стадии начиналось строительство. Но, поскольку границы участка не были четко зафиксированы, не было обсуждения с гражданами, недовольные жители часто начинали протестовать и останавливать начатое строительство. Чрезвычайно возрастали риски, и вся ситуация оборачивалась большой бедой для инвестора. Именно поэтому застройщикам очень важно спрогнозировать все конфликты, в том числе и потенциальные, и разрешить их заранее, не подвергая свои инвестиции дополнительным рискам.

Причиной этих рисков являлись неопределенность фиксации границ участка и прав на него. В рамках же преобразованной системы градорегулирования изначально готовится проект межевания, фиксируются границы. Проект межевания при реализации общественно важного или крупного проекта согласуется с населением через публичные слушания. Согласованные и зафиксированные с

населением границы земельного участка уже не дадут повода досадливым горожанам приостанавливать строительство.

**Тема доклада.**

1. Особенности правового регулирования публичных слушаний в области градорегулирования.

**Контрольные вопросы к теме:**

1. Что такое публичные слушания?
2. Какие знаете формы участия населения в МСУ, чем публичные слушания отличаются от иных форм участия населения в МСУ?
3. Какое место занимают публичные слушания в технологической цепочке действий, связанных с осуществлением градостроительной деятельности?
4. Какие вопросы рассматривают на публичных слушаниях?
5. Какие документы градорегулирования выносятся на публичные слушания в обязательном порядке? Применительно к каким документам градостроительного проектирования публичные слушания могут проводиться?
6. Что такое предметы публичных слушаний в области градорегулирования, зачем они нужны?
7. Какие действия осуществляются в отношении различных проектов документов градорегулирования до начала процесса проведения публичных слушаний?
8. Кто является организаторами и участниками публичных слушаний?
9. В каких местных нормативных документах должны содержаться нормы о публичных слушаниях по вопросам градорегулирования?

## ТЕМА 14. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ

Проблемы развития городов, которые помогает решать система градорегулирования можно объединить в четыре основные группы:

- проблемы финансовых ресурсов развития;
- проблемы качества среды проживания;
- проблемы пространственных ресурсов развития;
- проблемы участия жителей в принятии градостроительных решений.

Проблемы *финансовых ресурсов* развития городов. Базовый элемент потенциального развития городов — это земельный ресурс. Правовое зонирование определяет характер использования земли, устанавливая ее ценность и стоимость не только на текущее время, но и на будущее. Действительная цена земельных участков стала последовательно воплощаться в фактических оценках при совершении операций с недвижимостью.

Осмысление стоимости земли в городе провоцирует формирование местных бюджетов на основе ежегодного их пополнения частью этой стоимости в виде фиксированного процента. Город получает стабильный внутренний источник финансовых доходов для нужд развития, основанный на налогообложении земельных участков по их реальной рыночной стоимости.

Система градорегулирования создает условия для интенсивного привлечения инвестиций со стороны частных лиц. Это происходит по трем причинам:

- имеются правовые гарантии на соответствующее использование земли в целях инвестирования проектов строительства;
- есть возможность приобретения прав долгосрочного владения земельными участками еще до начала проектирования, что открывает дорогу для ипотечного кредитования строительства под залог земли;

– сокращение сроков согласований на проведение инвестиционно-строительной деятельности и устранение административных барьеров, а также уменьшение связанных с этим издержек, в итоге процесс инвестирования в городское развитие приобретает более широкие масштабы и протекает более быстрыми темпами.

Проблемы *качества среды проживания*. Система градорегулирования помогает последовательно решать экологические и эстетические проблемы, связанные с качеством среды проживания.

Например, в центре города имеется крупное производственное предприятие, выбрасывающее в атмосферу района химически-опасные отходы. Она приватизирована, земельный участок в собственности. На этом месте город хочет создать офисный центр. Эти намерения зафиксированы в утвержденном генеральном плане. Но свои планы город реализовать не может, т.к. отсутствует юридический механизм и, в свою очередь, взаимосвязь его с экономическим механизмом. Дело в том, что генеральный план города остался с юридической точки зрения недоработанным. В нем нет имеющего юридическую силу списка конкретных видов разрешенного использования недвижимости применительно к определенным районам города, в данном случае — к месту расположения производственного цеха. Если бы такой список имелся, то он предусматривал бы более доходные виды использования недвижимости, чем практикующиеся на предприятии. Поскольку на этом месте предполагается построить офисный центр, то в списке были бы отмечены, например, торговля, туристический бизнес, банковская деятельность и т.д., прибыльность от которых была бы значительно выше, чем доходность производственной деятельности. Предприятию под влиянием экономических воздействий пришлось бы переехать в другое место или перепрофилироваться. Например, значительно возросла бы цена земельного участка (и соответственно налоги на его использование). Чтобы их оплатить, предприятию нуж-

но было бы иметь более высокие доходы, чем те, которые оно получало. При этом для его владельцев это совсем не было бы несчастьем. Перед ними открываются различные возможности, например, заложить выросшую в цене землю в банке, получить кредит, купить за городом более дешевую землю и выстроить на ней новое здание или продать помещение с участком новому владельцу, который сможет более эффективно использовать городской участок. Более высокая эффективность в данном случае будет означать строительство (в соответствии с требованиями зонирования) и использование общественно-делового центра, о котором так долго и безуспешно печется город.

В актах правового зонирования содержится такая норма, как "несоответствующее использование". Согласно этой норме, те объекты недвижимости, которые существовали до введения ПЗЗ и чьи характеристики и параметры использования расходятся с градостроительными регламентами, объявляются несоответствующими и продолжают существовать в особом режиме. Они могут использоваться и поддерживаться при условии, что степень несоответствия градостроительным регламентам не будет возрастать. При этом любое последующее изменение этих объектов должно происходить только в направлении приведения их в соответствие с градостроительными регламентами, установленными правовым зонированием.

В части решения проблем городского развития рассматриваемая система градорегулирования выполняет двойную задачу. Она представляет собой юридический механизм реализации политики градостроительного развития, одновременно обеспечивая взаимодействие этого юридического механизма с экономическими механизмами и приведение их в действие. Взаимодействие этих механизмов позволяет более эффективно решать проблемы, ранее трудно поддававшиеся решению, например проблемы перепрофилирования и перебазирувания вредных производств.

Проблемы *пространственных ресурсов* развития. Система градорегулирования помогает решать проблемы пространственных ресурсов для будущего развития города. Для этого существует четыре основных способа действий.

1) Резервирование свободных территорий под определенные функции в соответствии с прогнозируемыми потребностями. На нужные территории в ПЗЗ налагаются зоны определенного назначения, например жилого или производственного. Именно для этого данные земли и будут использоваться.

2) Резервирование свободных территорий для еще не выявленных функций под будущее использование. В таких случаях устанавливаются зоны низкой интенсивности использования: зоны открытых пространств или зоны сельскохозяйственного использования. Определение таких зон будет означать, что в их пределах не будет происходить массовой строительной деятельности. Если же когда-нибудь возникнет необходимость в застройке этих земель, то будет заново осуществлено зонирование в соответствии с выявившимися потребностями.

3) Переориентация существующих зон на иные виды использования. Этот метод применяется, когда имеется избыток территорий определенного назначения. Например, если в городе имеются излишки территории производственного назначения с низкой эффективностью использования при устаревшей застройке, то применительно к частям таких районов может быть принято решение об установлении зон иного назначения, например общественного. Спустя время, когда город накопит достаточно средств или когда частные инвесторы проявят интерес, эти территории будут преобразованы под определенное зонированием использование.

4) Резервирование земель под развитие застройки за пределами административных границ города. Решение данной проблемы было долгое время неосуществимо, т. к. делался акцент на прирезку дополнительных

земель в контурах расширяемых административных границ городов, что встречало сопротивление со стороны соседних административных районов, не намеренных расставаться с принадлежащей ей территории. Система градорегулирования позволила решить этот спорный вопрос. По взаимному согласию нескольких соседних муниципальных органов подготавливаются нормативные акты правового зонирования на территорию в масштабах пригородной зоны. Эти документы после их принятия начинают регулировать пространственное распределение территорий для различных типов использования и застройки при согласовании частных и общих интересов. Т.е., на первое место выдвигаются экономические и юридические решения проблем развития города во взаимодействии с пригородом, а на второе — решения относительно изменения границ административной принадлежности тех или иных земель.

Проблемы *участия граждан* в принятии градостроительных решений. Город представляет собой совокупность множества интересов, являясь инициатором огромного количества конфликтов. Поэтому здесь не может быть однозначных решений. Постоянно возникает потребность в специальных согласованиях. Например, есть жилой квартал, в котором можно построить церковь или храм, но надо понимать, что такое решение отрицательно скажется на определенных соседях из-за шума и пр. В такой ситуации жители имеют право поучаствовать в принятии решений и заявить, что строительство данного объекта будет возможным только при выполнении определенных условий.

Поэтому одним из важнейших факторов в системе градорегулирования являются общественные слушания для принятия градостроительных решений. Главным здесь является то, что предмет обсуждения – участки с чётко определёнными границами. Практика проведения таких слушаний уже достаточно развита и приносит свои плоды.

*Т.о. роль градорегулирования в развитии городов:*

- формирование стабильного финансового ресурса развития;
- формирование пространственного ресурса развития;
- повышение качества среды проживания;
- расширение общественного участия в МСУ.

**Контрольные вопросы к теме:**

1. В чем заключаются основные проблемы развития городов?
2. Каков механизм действия нормы «Несоответствующее использование» с точки зрения недопущения негативных действий?
3. Опишите в общих чертах программу действий администрации по реализации проектов развития и реконструкции городских территорий?
4. Какие основные задачи совершенствования системы градорегулирования существуют в России в настоящее время?

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### *Нормативные правовые акты*

1. Конституция РФ от 25.12.1993г., с изменениями от 30.12.2008г. // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

2. Градостроительный кодекс РФ от 22.12.2004г., с последними изменениями и дополнениями от 12.11.2012г. // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

3. Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30.11.1994г. и вторая от 26.01.1996г. с последними изменениями и дополнениями от 30.12.2012г. // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

4. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001г., с последними изменениями и дополнениями от 30.12.2012г. // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

5. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004г., с последними изменениями и дополнениями от 28.07.2012г. // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

6. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001г. // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

7. Федеральный закон от 28.08.1995г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

8. Федеральный закон от 18.06.2001г. "О землеустройстве" // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

9. Федеральный закон от 24.07.2007 "О государственном кадастре недвижимости" // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

10. Федеральный закон от 25.06.2002 "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

11. Федеральный закон от 30.12.2009 «Технический регламент безопасности зданий и сооружений» // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

12. Федеральный закон от 22.07.2008 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

### ***Основная литература***

13. Трутнев Э.К. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости: учебник. М.: Фонд "Институт экономики города", 2008. 296с.

14. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности». – М.: Издательство «Экзамен», 2008.

15. О'Салливан А. Экономика города. 4-е изд. / пер. с англ. М.: ИНФРА-М, 2002. (Серия «Университетский учебник»)

16. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях. М.: 2006. [http://www.gosstroy.gov.ru/str\\_pol\\_28.htm](http://www.gosstroy.gov.ru/str_pol_28.htm)

17. Лекции по экономике города и муниципальному управлению / под ред. А.С. Пузанова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

18. Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования: Аналитический доклад / под общ. ред. Э.К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

19. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях. 2-е изд., доп. / под ред. Э.К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.

20. Опыт градостроительного регулирования в пяти странах: возможность его использования в условиях России. М.: Фонд «Институт экономики города», 1996.

21. Правовое зонирование. Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России / под ред. А. Высоковского и У. Валлет-ты. М.: Русская панорама, 1999.

22. Управление недвижимостью и земельными ресурсами предприятий / под ред. Л.Э. Лимонова, Т.В. Власовой / ГП «Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». Спб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2002.

23. Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. «Градорегулирование в условиях рыночной экономики» Изд. «Дело» 2009

#### *Дополнительная литература*

24. Асаул А.Н., Иванов С.Н., Старовойтов М.К. Экономика недвижимости. 3-е изд. СПб.: АНО «ИПЭВ», 2009. 304с.

25. Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования. М. 1996.

26. Афанасьева Т., Трутнев Э., Валлетта У. Правовое зонирование города. Введение в проблемы организации современной системы земле-

пользования и застройки в российских городах в условиях формирования рынка недвижимости // Просто недвижимость. 1997. № 20, 22.

27. Березин М. Как реформировать условия для инвестиций в градостроительство: предписывать или запрещать? // Городское управление. 1998. № 1.

28. Бочаров Ю.П., Кудрявцев О.К. Планировочная структура. М., Стройиздат, 1972.

29. Валлетта У. Об инвестиционно-строительной деятельности в Москве и Нью-Йорке // Архитектурный вестник. 1997. № 4 (36).

30. Владимиров В.В., Саваренская Т.Ф., Смоляр И.М. Градостроительство как система научных знаний / под ред. И.М. Смоляра. М.: УРСС, 1999.

31. Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. Бишкек: Ега-Басма, 2005.

32. Высоковский А.А., Трутнев Э.К. Концепция правового зонирования города. Методы разработки на примере Хабаровска. М.: Фонд «Институт экономики города», 1999 год.

33. Анисимов А.П., Донцова Д.Г., Юшкова Н.Г. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / Агентство (ЗАО) «Библиотечка «Российской газеты»; доп. к ком. Э.К. Трутнева. М., 2005.

34. Гутнов А.Э. Эволюция градостроительства. М.: Стройиздат, 1984.

35. Бандорин Л.Е., Боголюбов С.А., Трутнев Э.К. и др. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / рук. авт. кол., отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: ТК «Велби»: Проспект, 2005.

36. Иваненко Л.В., Файзрахманова Я.И. Проблемы жилищного строительства и развития застроенных территорий // Школа университетской нау-

ки: парадигма развития. Выпуск 1(1). Том 2. Тольятти: Издательско-полиграфический центр ПВГУС, 2012.

37. Иваненко Л.В., Файзрахманова Я.И. Зарубежный и отечественный опыт управления развитием застроенных территорий // Основы экономики, управления и права. Периодический всероссийский научный журнал / Гл. ред. А.Н. Сорочайкин. Самара: Издательство «Самарский университет», №1(1) 2012.

38. Иваненко Л.В., Файзрахманова Я.И. Теоретические аспекты управления развитием застроенных территорий в регионе и муниципальных образованиях // Основы экономики, управления и права. Периодический всероссийский научный журнал / Гл. ред. А.Н. Сорочайкин. Самара: Издательство «Самарский университет», №2(2) 2012.

39. Иваненко Л.В., Файзрахманова Я.И. Алгоритм формирования универсальной методики определения начальной стоимости права на развитие застроенной территории // Основы экономики, управления и права. Периодический всероссийский научный журнал / Гл. ред. А.Н. Сорочайкин. – Самара: Издательство «Самарский университет», №4(4) 2012.

40. Косарева Н.Б., Трутнев Э.К. Рекомендации по решению проблемных вопросов учета объектов недвижимого имущества // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации. 2001. № 4 (31).

41. Косарева Н.Б., Трутнев Э.К. Роль государства в развитии рынка земли и иной недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2003. № 7.

42. Лаппо. Г.М. География городов : Учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997.

43. Леонов С. Правовое зонирование городских территорий // Просто недвижимость. 1997. № 14.

44. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. СПб.: Наука, 2004.

45. Лимонов Л.Э., Веласова Т.В. Управление недвижимостью и земельными ресурсами предприятий. СПб.: ГПМЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2002. – 256с.
46. Макагонов П.П. Управление развитием городских территорий: учебное пособие. М.: ИПКГосслужбы, 2001.
47. Максимов С. Н. Девелопмент (развитие недвижимости). СПб.: Питер, 2003.
48. Мартусевич Р.А., Сиваев С.Б., Хомченко Д.Ю. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.
49. Печенев А.Н., Пичуков В.К., Прорвич В.А. Основы городского землеустройства и реформирования земельных отношений: учебное пособие. М.: МИИГАиК, 2008
50. Падиля Л.Ю. Сароса. Методические рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований. Москва: Институт экономики города, 2010. 112 с.
51. Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998–2000 годах // под ред. Н.Б. Косаревой, Р. Дж. Страйка. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.
52. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети: очерки теоретической географии. М. ; Смоленск, 1999.
53. Сиваев С.Б., Трутнев Э.К., Прокофьев В.Ю. Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры. Издательство "Дело" АНХ, 2008, 368 стр.
54. Трутнев Э.К. Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика. Обзорная информация. Вып. 4 / ВНИИТАГ Госкомархитектуры. М., 1990.
55. Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. Издательство "Дело" АНХ, 2008, 368 стр.

56. Трутнев Э.К. Градорегулирование: сущность предстоящих перемен // Городское управление. 1997. № 3.

57. Трутнев Э.К. Правовые аспекты устойчивого развития городов // Промышленное и гражданское строительство. 1997. № 3.

58. Трутнев Э.К. Правила застройки и градостроительная документация. Два способа введения правового зонирования в городах // Жильё, недвижимость, городское хозяйство. № 5 (27). М.: Фонд «Институт экономики города». 1999.

59. Трутнев Э.К. Правовое зонирование города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного акта – правил землепользования и застройки. М.: Фонд «Институт экономики города», 2000.

60. Трутнев Э.К. Девелопмент: правовые условия развития // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2002. № 6 (11).

61. Трутнев Э.К. Дискуссионные вопросы развития градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2003. № 8 (23).

62. Трутнев Э., Гудзь Т., Сафарова М. Вопросы совершенствования системы государственного учета земельных участков и иных объектов недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2003. ноябрь.

63. Трутнев Э.К. Логика градостроительства // Ведомости (приложение «Недвижимость»). 2004. № 7.

64. Трутнев Э.К. Проект нового Градостроительного кодекса Российской Федерации о территориальном планировании // Местное самоуправление. 2004. № 13.

65. Трутнев Э.К., Копейкин А.Б., Хахалин А.В. и др. Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования : Ана-

литический доклад / под ред. Э.К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

66. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

67. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях // Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». Вып. 1. М., 2007. (Серия «В помощь специалисту-практику»).

68. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления (подготовлены Фондом «Институт экономики города») // Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». Вып. 2. М., 2007. (Серия «В помощь специалисту-практику»).

69. Шамузафаров А. Ш., Проблемы и перспективы перехода к правовому градорегулированию // «Правовое регулирование рынка недвижимости», №1 (6), март 2001. С. 6 – 13

70. Davies N.W.E. (ed.). Planning control in Western Europe. HMSO/ London, 1990.

71. Barrett S., Healey P. Land policy: problems and alternatives. Aldershot, 1985.

72. Burgess E.W., McKenzie R.D., Park R.E. The City. Chicago, 1925.

73. Hoover E.M., Giarratani F. An Introduction to Regional Economics. Alfred A. Knopf, Inc., 1984.

74. Hoyt H. The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities, U.S. Federal Housing Administration (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1939).

75. Heinrich von Thünen J. Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie (1st volume published in 1826, subsequent volumes published later); Wartenberg C.M. (tr.). The Isolated State (London: Pergamon Press, 1966).

76. Muth R. "Economic Change and Rural-Urban Land Conversion," *Econometrica* 29, 1 (January 1961).

### **Электронные источники (Интернет)**

77. Генеральный план города Москвы. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.mos.ru/about/plan/>).

78. Генеральный план г.о. Самары (с пояснительной запиской). [Электронный ресурс]: URL: <http://www.city.samara.ru/administration/general-plan>

79. Генеральный план развития г.о. Сызрань (с пояснительной запиской). [Электронный ресурс]: URL: <http://syzran-small.net>

80. Генеральный план г.о. Тольятти (с пояснительной запиской). [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gradtl.ru/docs/genplan/>

81. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gks.ru>

82. Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ) [Электронный ресурс]: URL: <http://asset-org.ru>

83. Институт региональной политики. Независимая консалтинговая компания, специализирующаяся на вопросах инвестиционной политики и пространственного развития [Электронный ресурс]: URL: <http://www.regionalistica.ru>

84. Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара [Электронный ресурс]: URL: <http://www.iet.ru>

85. Конгресс муниципальных образований (КМО) [Электронный ресурс]: URL: <http://www.kmo.ru>

86. Международный центр социально-экономических исследований Леонтьевский центр [Электронный ресурс]: URL: <http://www.leontief.ru>

87. Межрегиональная ассоциация городов центров субъектов Российской Федерации (МАГ): [Электронный ресурс]: URL: [http:// www.rustowns.com](http://www.rustowns.com)

88. Министерство экономического развития России [Электронный ресурс]: URL: [http:// www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)

89. Народная энциклопедия «Мой город» [Электронный ресурс]: URL: [http:// www.moigorod.ru](http://www.moigorod.ru)

90. Территориальное устройство России [Электронный ресурс]: URL: [http:// www.terrus.ru](http://www.terrus.ru)

91. Фонд «Институт экономики города» [Электронный ресурс]: URL: [http:// www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru)

Публикуется в авторской редакции  
Титульное редактирование *Т. И. Кузнецовой*  
Компьютерная верстка, макет *Н. П. Бариновой*

Подписано в печать 16.01.13. Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Печать оперативная.  
Усл.-печ. л. 5,1; уч.-изд. л. 5,5. Гарнитура Times. Тираж 100 экз. Заказ № 2279.  
Управление по информационно-издательской деятельности Самарского государственного  
университета: [www.infopress.samsu.ru](http://www.infopress.samsu.ru)  
Издательство «Самарский университет», 443011, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.  
Тел. 8 (846) 334-54-23  
Отпечатано на УОП СамГУ