

**Авилова Т. В.**

**УСТОЙЧИВОЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО:  
ВЗАИМОСВЯЗЬ ЭКОНОМИКИ  
И ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ**

**2025**

Т. В. Авилова

**УСТОЙЧИВОЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО:  
ВЗАИМОСВЯЗЬ ЭКОНОМИКИ  
И ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ**

Учебное пособие

Электронное текстовое издание

Санкт-Петербург  
Научно-технологические  
2025

© Авилова Т. В., 2025  
ISBN 978-5-907946-57-6

УДК 711.4  
ББК 85.118  
А20

Рецензенты:

*Александр Сергеевич Зинченко*, к.э.н.,  
Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет);  
*Елена Германовна Черных*, д.т.н., профессор,  
Тюменский индустриальный университет

А20 Авилова Т. В. Устойчивое градостроительство: взаимосвязь экономики и городской среды [Электронный ресурс]: учебное пособие. – СПб.: Научные технологии, 2025. – 87 с. – URL: <http://publishing.intelgr.com/archive/Gradostroitelstvo.pdf>.

ISBN 978-5-907946-57-6

Общие сведения о градостроительной деятельности создают основу для понимания роли градостроительства в формировании городской среды и определяют его значимость для устойчивого развития территорий. Описаны основные экономические функции градостроительной деятельности, исследуется взаимосвязь между экономикой и градостроительством, современные тенденции социально-экономического развития и концепция "умного города". Сделаны акценты на рынке недвижимости как важном компоненте экономики города, подробно рассматривая недвижимость как экономическую категорию, структуру и классификацию объектов, а также финансовые механизмы, влияющие на градостроительные процессы.

Учебное пособие основано на актуальных исследованиях и практическом опыте, что делает его полезным инструментом для анализа градостроительных процессов и их влияния на социально-экономическое развитие.

Учебное пособие предназначено для студентов, аспирантов и специалистов в области градостроительства, а также для всех, кто интересуется вопросами городского планирования и его влиянием на экономическое развитие городов.

УДК 711.4  
ББК 85.118

ISBN 978-5-907946-57-6

© Авилова Т. В., 2025

Учебное издание

**Авилова** Татьяна Владимировна

Устойчивое градостроительство:  
взаимосвязь экономики и городской среды

Учебное пособие

Электронное текстовое издание

Подписано к использованию 10.04.2025.

Объем издания – 3,8 Мб.

Издательство «Наукоемкие технологии»

ООО «Корпорация «Интел Групп»

<https://publishing.intelgr.com>

E-mail: [publishing@intelgr.com](mailto:publishing@intelgr.com)

Тел.: +7 (812) 945-50-63

Интернет-магазин издательства

<https://shop.intelgr.com/>

ISBN 978-5-907946-57-6



9 785907 946576 >

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	5
1.1. Содержание понятия градостроительной деятельности на современном этапе .....	5
1.2. Субъекты градостроительной деятельности .....	23
1.3. Градостроительное регулирование .....	27
ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	33
2.1. Взаимосвязь понятий «экономика» и «градостроительство» .....	33
2.2. Современные тенденции социально-экономического развития .....	37
2.3. Градостроительство в умном городе.....	40
ГЛАВА III. РЫНОК НЕДВИЖИМОСТИ В ЭКОНОМИКЕ ГОРОДА .....	50
3.1 Недвижимость как экономическая категория .....	50
3.2 Структура и классификация недвижимости.....	60
3.3 Тенденции развития рынка недвижимости .....	67
3.4. Финансы города.....	74
Библиографический список.....	84

# ГЛАВА I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## 1.1. Содержание понятия градостроительной деятельности на современном этапе

Развитие понятия «градостроительная деятельность» имеет свою историю. Определения градостроительной деятельности в законодательстве Российской Федерации, начиная с 1992 года, приведены в табл. 1.

Таблица 1

Развитие понятия «градостроительная деятельность»  
в законодательстве Российской Федерации в период 1992–2020 гг.

<i>Наименование нормативно-правового акта</i>	<i>Содержание понятия</i>
Об основах градостроительства в Российской Федерации: федер. закон от 14 июля 1992 г. № 3295-1 (в ред. от 19 июля 1995 г.)	<i>Градостроительство</i> – деятельность по пространственной организации систем расселения, направленная на развитие городов и других поселений, создание условий для их территориального развития, формирование производственной, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, строительство, реконструкцию, ремонт и реставрацию, переоборудование, модернизацию, иное функциональное изменение зданий, сооружений и их комплексов, объектов благоустройства, озеленение, изменение размеров и границ земельных участков и другой недвижимости. <i>Градостроительная политика</i> – целенаправленная деятельность государства по формированию благоприятной среды обитания населения исходя из условий исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития общества, национально-этнических и иных местных особенностей
Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ	<i>Градостроительная деятельность (далее также – градостроительство)</i> – деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и

<i>Наименование нормативно-правового акта</i>	<i>Содержание понятия</i>
	поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территории и поселений
Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 4 декабря 2007 г.)	<i>Градостроительная деятельность</i> – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства
Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.)	<i>Градостроительная деятельность</i> – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений
Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.)	<i>Градостроительная деятельность</i> – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий

Таким образом, из определения градостроительной деятельности на законодательном уровне в период с 1992 по 2020 г. исключены прямые упоминания о пространственной организации систем расселения, формировании различных видов инфраструктуры, а также определение градостроительной политики [10, 11].

Для эффективного использования земельных ресурсов и управления ими, а также гармоничного развития отдельного муниципального образования на всех уровнях планирования разрабатываются документы, в соответствии с которыми осуществляется градостроительная деятельность. Основным документом, регулирующим такую деятельность на территории Российской Федерации, является Градостроительный кодекс от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (редакция от 31.07.2020) (далее по тексту – Градостроительный кодекс РФ) определяет градостроительную деятельность как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений. На рис. 1 представлено содержание понятия «градостроительная деятельность» [2].



Рис. 1. Содержание понятия «градостроительная деятельность»

Территориальное планирование как вид градостроительной деятельности подразумевает планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значений.

Планирование предполагает разработку оптимальной с социальной точки зрения траектории движения к запланированному состоянию территориальной среды, при этом траектория движения должна обеспечивать минимум использования ресурсов при максимальном эффекте достижения результата на каждый момент при недопущении снижения качества проживания людей. Планирование должно обеспечивать достижение целей в интересах решения проблем различных групп населения, не ухудшать ощущение комфорта одних групп за счет других.

Территориальное планирование – это особое планирование социальной, экономической, градостроительной и другой деятельности с учетом ее пространственной локализации.

Согласно статье 9 Градостроительного кодекса РФ документы территориального планирования разрабатываются на трех уровнях (рис. 2).

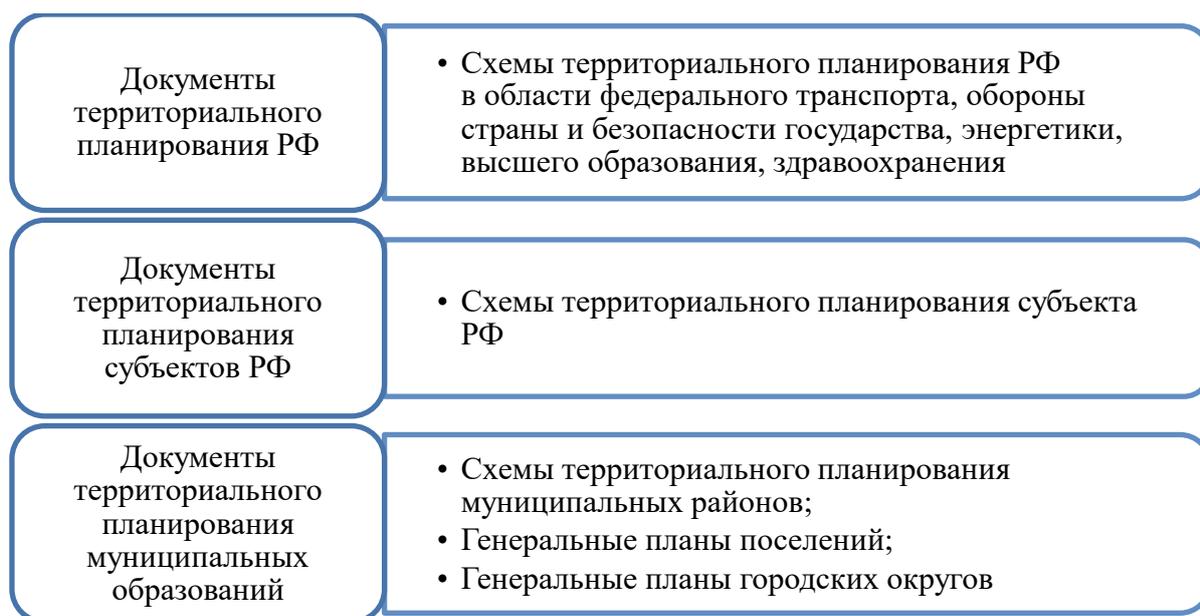


Рис. 2. Виды документов территориального планирования

Территориальное планирование должно определять, какие действия можно, а какие нельзя делать сегодня с позиций достижения будущего состояния. Документы территориального планирования должны стать основой для отбора (в процессе подготовки), а также результатом отбора (как утвержденный

документ) полезных действий и недопущения действий, ухудшающих состояние территории.

Территориальное планирование позволяет субъектам планирования – местному самоуправлению или государству в лице правительства, министерств или субъектов Российской Федерации – существенно повысить эффективность использования имеющихся ресурсов с целью достижения первостепенных актуальных результатов.

Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании документов стратегического планирования, межгосударственных программ, государственных программ Российской Федерации, национальных проектов, государственных программ субъектов Российской Федерации, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Система стратегического планирования – это механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Формируемая в России система документов стратегического планирования предполагает решение задач оптимального размещения ключевых точек экономического роста и объектов инфраструктуры. Основные нормативно-правовые акты:

1. Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Федеральный закон № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

3. Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

4. Градостроительный кодекс РФ.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования, приведены на рис. 3.

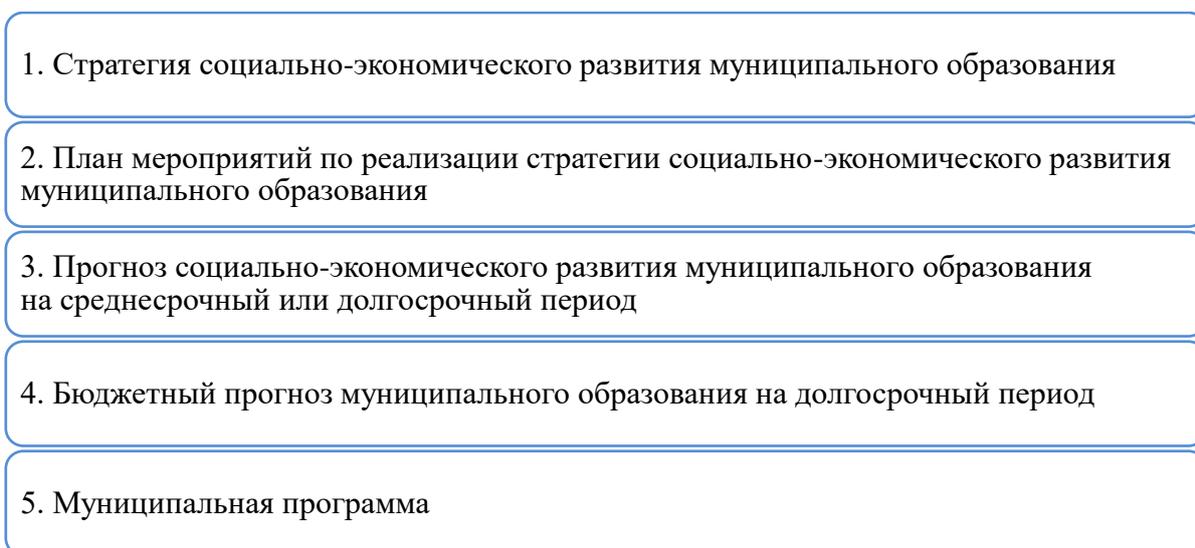


Рис. 3. Документы стратегического планирования  
на уровне муниципального образования

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы:

1. Социально-экономическое и территориальное планирование взаимосвязаны и составляют единую систему планирования развития территории. Стратегическое социально-экономическое планирование направлено на поиск новых ресурсов, развитие экономики, социальной сферы, привлечение инвестиций в первую очередь регулируется Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

2. Территориальное планирование направлено на создание условий для устойчивого развития территории, территориальной целостности, позволяет существенно повысить эффективность использования имеющихся ресурсов с целью достижения первостепенных актуальных результатов, осуществляется в соответствии с Градостроительным кодексом РФ.

3. Территориальное планирование – это видение будущего, отнесенного от настоящего на разные сроки в зависимости от решаемых задач. Планирование может быть краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным. В градостроительной деятельности, т. е. в планировании территорий, как правило, речь идет о долгосрочном планировании на 10 и более лет.

Градостроительное зонирование является видом градостроительной деятельности, которое включает зонирование территорий муниципальных образований, т. е. определение территориальных зон и установление градостроительных регламентов.

В свою очередь, согласно Градостроительному кодексу РФ территориальная зона – зона, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Градостроительный регламент – устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, в том числе:

- 1) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков;
- 2) предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- 4) расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур;
- 5) расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения.

В отношении территориальных зон устанавливаются градостроительные регламенты с учетом:

- 1) фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны;

2) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства;

3) функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований;

4) видов территориальных зон;

5) требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Как уже было отмечено, градостроительные регламенты содержатся в правилах землепользования и застройки. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ – это документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений. Состав правил землепользования и застройки представлен на рис. 4.

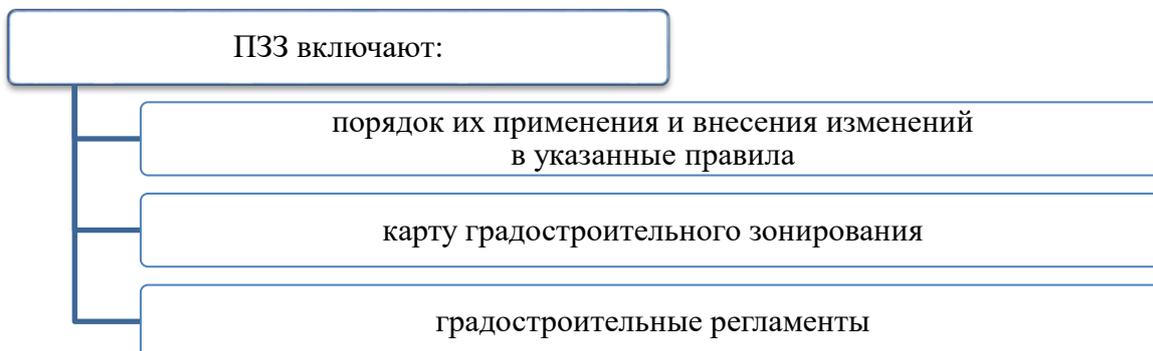


Рис. 4. Состав ПЗЗ

Далее кратко рассмотрим, что собой представляет каждый из разделов ПЗЗ.

Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения:

- 1) о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления;
- 2) об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами;
- 3) о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления;
- 4) о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;
- 5) о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- 6) о регулировании иных вопросов землепользования и застройки.

Состав сведений карты градостроительного зонирования представлен на рис. 5.

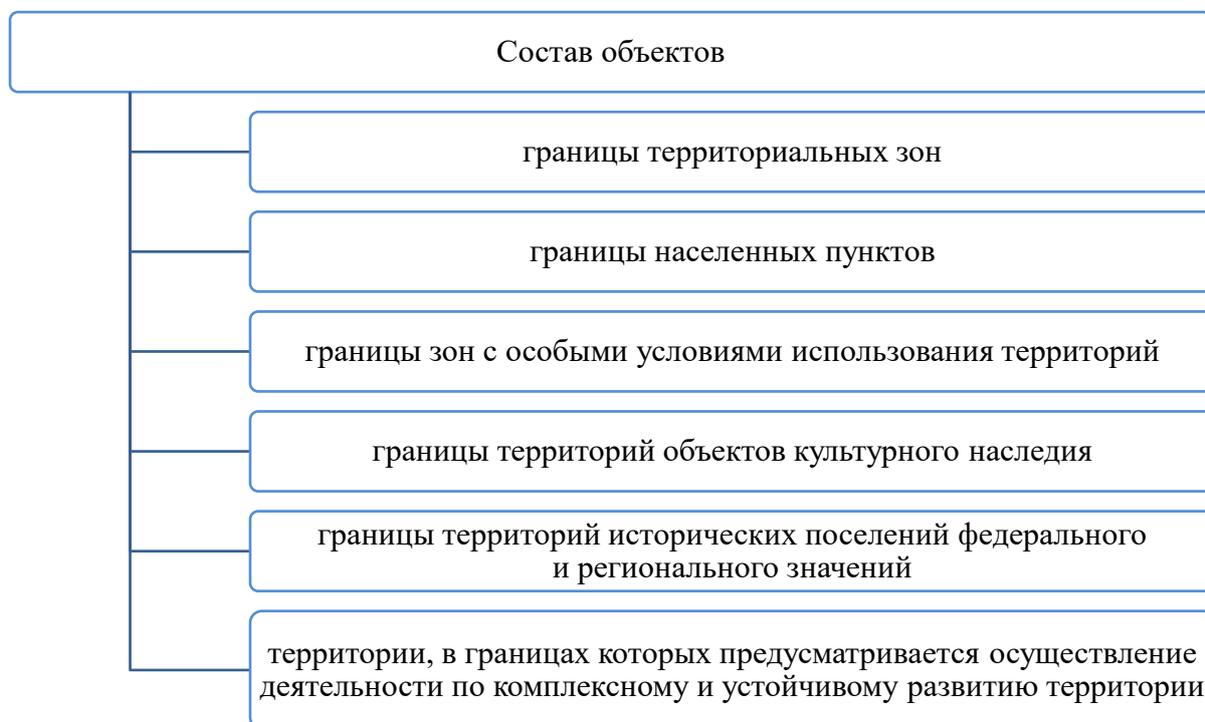
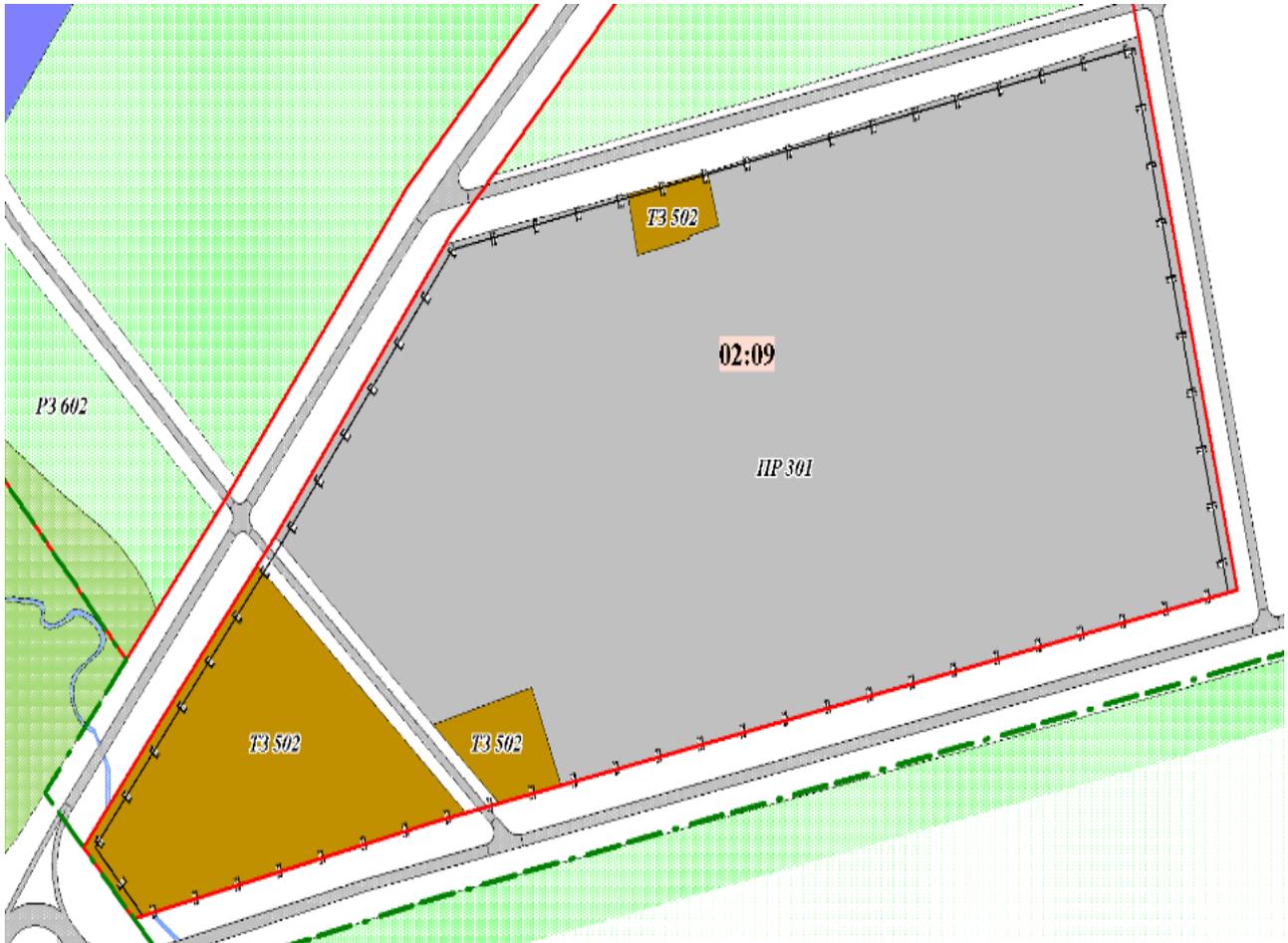


Рис. 5. Состав сведений карты градостроительного зонирования

В качестве примера рассмотрим фрагмент чертежа планировки промышленной зоны города Губкинский, на котором представлена территория планировочного микрорайона 02:09 (рис. 6).



Условные обозначения

-  Граница проекта планировки
-  Красная линия
-  Линия регулирования застройки
-  Номер планировочного микрорайона
-  Объекты хранения и обслуживания автомобильного транспорта
-  Объекты промышленности

Рис. 6. Фрагмент чертежа планировки промышленной зоны города Губкинский (панель 8, планировочный микрорайон 02:09)

В табл. 2 представлены градостроительные регламенты, установленные Правилами землепользования и застройки муниципального образования город Губкинский, утвержденные решением Городской Думы муниципального образования от 10.09.2015 г. № 502, действующие в границах рассматриваемой территории.

Таблица 2

Виды и параметры разрешенного использования  
в границах планировочного микрорайона 02:09

<i>Наименование территориальной зоны</i>	<i>Основные</i>		<i>Вспомогательные</i>	
	<i>Виды использования</i>	<i>Параметры</i>	<i>Виды использования</i>	<i>Параметры</i>
Промышленности	Объекты промышленности. Объекты коммунально-складского назначения	Этажность – 1 эт. Высота – до 10 м	Объекты административно-делового назначения. Объекты автомобильного транспорта	Этажность – 1 эт. Высота – до 10 м
Автомобильного транспорта	Объекты хранения и обслуживания автомобильного транспорта	Этажность – 1 эт. Высота – до 10 м.	Объекты коммунально-складского назначения	Этажность – 1 эт. Высота – до 10 м

Таким образом, можно заключить, что Правила землепользования и застройки устанавливают рамки, пределы, которые указывают правообладателям, как можно использовать земельный участок и объект капитального строительства с учетом видов разрешенного использования. Данный вид градостроительной документации предоставляет правообладателю выбрать тот вид разрешенного использования, который представляется наилучшим и выгодным в настоящее время, однако в рамках градостроительных регламентов [14].

Механизм градостроительного зонирования призван обеспечить экономическую и социальную эффективность, а также защиту от негативного воздействия на окружающую среду:

1. Защита окружающей среды – ограничение девелопмента; контроль за ликвидацией зеленых насаждений; контроль утилизации мусора; стимулирование использования общественного транспорта и снижения использования личного автотранспорта.

2. Увеличение экономической ценности – предоставление достаточного количества земли для размещения объектов общественно-делового и промышленного назначения; защита естественных природных ресурсов; контроль развития проектов девелопмента жилой недвижимости с целью эффективного расходования средств на проекты развития инфраструктуры.

3. Обеспечение социальных ценностей – защита здоровья и обеспечение безопасности жителей в местностях, подверженных затоплению, эрозии почв, возникновению лесных пожаров; защита объектов культурного наследия; создание общественных мест, парков, мест для отдыха в процессе реализации проектов девелопмента [10, 11].

Планировка территории как вид градостроительной деятельности осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

К градостроительной документации по планировке территории относятся проект планировки, проект межевания. Проект планировки и проект межевания территории могут подготавливаться в составе единого градостроительного документа.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в отношении выделяемых проектом планировки территории одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры, определенных правилами землепользования и застройки территориальных зон и (или) установленных схемами территориального планирования муниципальных районов, генеральными планами поселений, городских округов функциональных зон, территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию [4].

В соответствии с Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25.04.2017 № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры» к элементам планировочной структуры относятся следующие части территории, имеющие границы (рис. 7).

1. Район
2. Микрорайон
3. Квартал
4. Территория общего пользования
5. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан
6. Территория транспортно-пересадочного узла
7. Территория, занятая линейным объектом и (или) предназначенная для размещения линейного объекта
8. Улично-дорожная сеть

Рис. 7. Виды элементов планировочной структуры

Каждый элемент планировочной структуры имеет свои особые границы, свой особый набор потенциально возможных границ, отвечающих признаку планировочности – признаку отделения прав владения частью территории одного субъекта от аналогичных прав другого субъекта в отношении другой части территории.

Рассмотрим некоторые понятия элементов планировочной структуры в табл. 3.

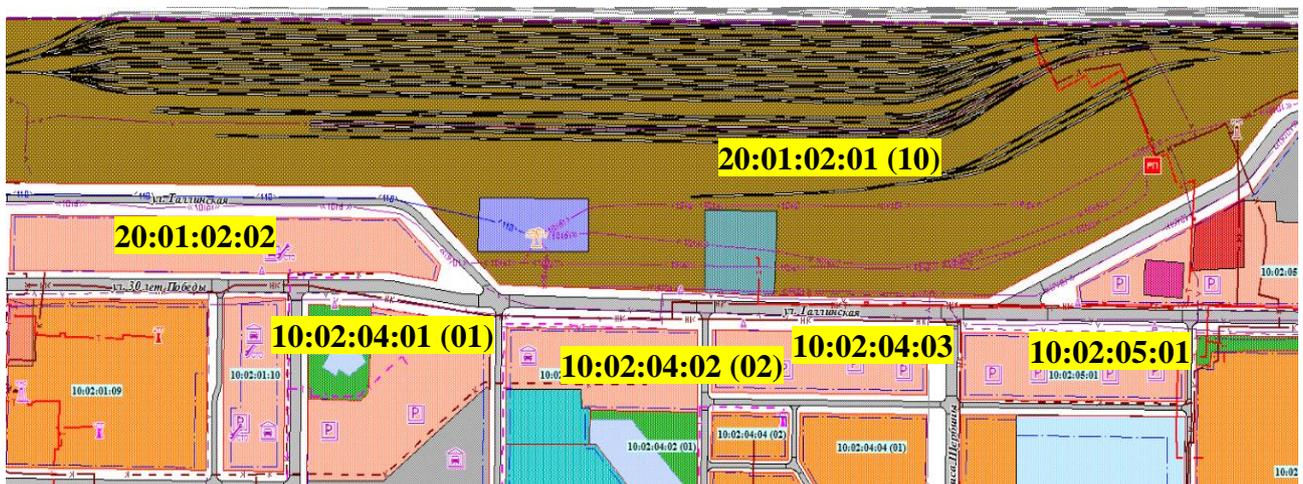
## Понятия элементов планировочной структуры

<i>Вид элемента планировочной структуры</i>	<i>Содержание понятия</i>
Квартал	Элемент планировочной структуры территории (единица застройки различного функционального назначения), не расчлененный улично-дорожной сетью, в границах красных линий улично-дорожной сети, полос отвода линейных объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, территорий общего пользования
Микрорайон	Элемент планировочной структуры городского и сельского поселения, не расчлененный магистральными улицами и дорогами, в границах красных линий магистральных или местных улиц, полос отвода железнодорожного транспорта, наземного внеуличного транспорта общего пользования, границ рекреационных зон
Район	Элемент планировочной структуры городского и сельского поселения, ограниченный красными линиями магистральных улиц городского и районного значения, линиями железных дорог и естественными рубежами (лесом, рекой, озером или оврагом), который состоит из группы микрорайонов, объединенных общим центром обслуживания – комплексом культурно-бытовых учреждений периодического использования
Территории общего пользования	Территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары)
Территория транспортно-пересадочного узла	Комплекс объектов недвижимого имущества, включающий в себя земельный участок либо несколько земельных участков с расположенными на них, над или под ними объектами транспортной инфраструктуры, а также другими объектами, предназначенными для обеспечения безопасного и комфортного обслуживания пассажиров в местах их пересадок с одного вида транспорта на другой
Улично-дорожная сеть	Система объектов капитального строительства, включая улицы и дороги различных категорий и входящие в их состав объекты дорожно-мостового строительства (путепроводы, мосты, туннели, эстакады и другие подобные сооружения), предназначенные для движения транспортных средств и пешеходов, проектируемые с учетом перспективного роста интенсивности движения

В качестве примера на рис. 8–9 представлены фрагменты проекта планировки территории 10-го планировочного района «Тюменский», который расположен в юго-восточной за железнодородной части города Тюмени и ограничен ул. Федюнинского (объездная дорога), ул. Мельникайте, Транссибирской магистралью.



Рис. 8. Территория 10-го планировочного района «Тюменский»



Условные обозначения

-  Социального и коммунально-бытового обслуживания
-  Железнодорожного транспорта

Рис. 9. Фрагмент проекта планировки 10-го планировочного района «Тюменский»

Наряду с территориальным планированием, градостроительным зонированием, в понятие градостроительной деятельности входят еще 4 разновидности производственной активности.

Архитектурно-строительное проектирование	<ul style="list-style-type: none"><li>• деятельность по подготовке проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым, а также в случаях проведения их капитального ремонта</li></ul>
Строительство	<ul style="list-style-type: none"><li>• создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства)</li></ul>
Капитальный ремонт	<ul style="list-style-type: none"><li>• замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или их элементов, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем и сетей инженерно-технического обеспечения, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций</li></ul>
Реконструкция	<ul style="list-style-type: none"><li>• изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций</li></ul>
Эксплуатация зданий	<ul style="list-style-type: none"><li>• комплекс работ по содержанию, обслуживанию и ремонту здания (сооружения), включает в себя следующие работы: санитарное содержание, техническое обслуживание, ремонтные работы здания (сооружения). Эксплуатация зданий, сооружений должна осуществляться в соответствии с их разрешенным использованием (назначением)</li></ul>
Благоустройство территории	<ul style="list-style-type: none"><li>• комплекс мероприятий по инженерной подготовке и обеспечению безопасности, озеленению, устройству покрытий, освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства</li></ul>

Рис. 10. Некоторые понятия видов градостроительной деятельности

Таким образом, виды градостроительной деятельности можно условно разделить на две категории в зависимости от результата деятельности:

1) деятельность, заключающаяся в подготовке различного рода документов: территориального планирования, градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки), по планировке территорий, архитектурно-строительной документации. Результатом данной градостроительной деятельности является принятие (утверждение) конкретного документа;

2) деятельность, заключающаяся в создании недвижимых материальных ценностей (строительство, ремонт и реконструкция зданий, строений, сооружений). Результатом этой категории градостроительной деятельности являются недвижимые объекты материального мира.

При этом, осуществление градостроительной деятельности по подготовке и принятию документов предшествует и обеспечивает возможность осуществления градостроительной деятельности, связанной с созданием недвижимых материальных объектов.

В настоящее время осуществление грамотной, планомерной, ориентированной на широкий круг населения градостроительной политики является актуальной задачей. Для ее эффективного решения в области градостроительства выделяют следующие сферы градостроительной деятельности: градостроительное планирование, градостроительное проектирование, градостроительное управление.

1. Планирование (прогноз) предполагает разработку плановых (прогнозных) материалов (социально-демографических, хозяйственных и др.), связанных с развитием городского или сельского поселения. Основными задачами прогнозирования развития города являются разработка перспективных и текущих планов экономического и социального развития города со всеми необходимыми показателями, в том числе расчет численности кадров трудящихся на градообразующих и градообслуживающих предприятиях, жилищной обеспеченности, культурно-бытового обслуживания и других показателей на текущую и на долгосрочную перспективу.

2. Проектирование предполагает разработку и представление проектных решений по перспективному развитию города, по общей планировочной организации его территории, планировке и застройке производственных зон, жилых районов и общественного центра, созданию инженерных систем, транспортных сетей и мест массового отдыха населения, формированию архитектурно-эстетической среды поселения.

Процесс проектирования – это прежде всего прогноз, т. е. обращенная в будущее творческая деятельность. При проектировании ее результатом являются городское или сельское поселение, жилой район, микрорайон, квартал, промышленное предприятие, производственный комплекс.

Объектом проектирования является система территорий и сооружений поселения, включающая промышленные, научные, учебные, жилые, культурно-бытовые объекты обслуживания населения, городского транспорта, инженерного оборудования, территории массового отдыха, озеленения, благоустройства и пр.

3. Градостроительное управление (или градорегулирование), направленное на организацию правовых, экономических, социальных условий, способствующих реализации градостроительных решений.

В сфере реализации оцениваются эффективность и правильность принятых решений, осуществляется контроль выполнения градостроительных решений. При определении эффективности принятых решений используют комплексную оценку проектируемой территории, которая включает технико-экономические и социально-экономические показатели, отражающие различные стороны проектного решения в соответствии с градостроительными нормативами.

Градостроительные нормативы устанавливаются на каждом этапе проектирования в соответствии с социальными нормами и представлениями о необходимом уровне обеспеченности жильем, санитарно-гигиенических требованиях к застройке, необходимых территориях зон отдыха, общественных центров, об обеспеченности различными видами обслуживания и др.

Таким образом, можно сделать вывод, что градостроительная деятельность имеет определенную структуру и включает в себя совокупность определенных

сфер различной направленности. На каждом этапе осуществления градостроительной политики следует принимать взвешенные решения, потому как от этого зависит развитие территории как отдельного муниципального образования, так и субъекта в целом.

Поэтому для достижения наибольшей эффективности при управлении сложной системой градостроительного регулирования в современных рыночных условиях необходим комплексный подход к разработке проектной документации, учитывающий не только приоритеты градостроительных регламентов, но также интересы населения, застройщиков, инвесторов, кредитных и финансовых учреждений.

Изменения, произошедшие за последнее время в социально-экономическом развитии страны, неразрывно связаны с изменениями в градостроительной политике, активными инвестиционными процессами, происходящими в различных отраслях производства, в том числе строительстве, инженерном освоении и благоустройстве территорий поселений различного типа, как городских, так и сельских. Вследствие возрастания социальных запросов и появления новых потребностей населения в условиях рыночной экономики требуется разработка комплексной градостроительной документации, учитывающей интересы всех слоев населения – от инвесторов до потребителей – жителей муниципальных образований различного уровня.

## **1.2. Субъекты градостроительной деятельности**

Среди ученых нет единой точки зрения на классификацию субъектов градостроительной деятельности. Градостроительная деятельность подразумевает вовлечение и учет интересов множества лиц.

Круг субъектов градостроительной деятельности может быть достаточно широк: правообладатели земельных участков, представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, инвесторы и т. д.

Заслуживает внимания классификация субъектов градостроительной деятельности, предложенная Дж. Граскэмпом, в которой выделены следующие

группы: потребители пространства; производители пространства; создатели объектов инфраструктуры (табл. 4) [10, 11].

Таблица 4

Классификация субъектов градостроительной деятельности

<i>Субъекты градостроительной деятельности</i>	<i>Описание</i>
Потребители пространства	В группу входят потребители прямые (собственники и арендаторы недвижимости) и косвенные (посетители объектов недвижимости, покупатели, клиенты). Основными выгодами для представителей данной группы выступают удовлетворенные потребности, полученные услуги и иные преимущества от использования конкретного пространства в своих нуждах
Производители пространства	В группу входят обладатели всех видов профессиональных навыков, применяемых в процессе девелопмента. Это очень многочисленная группа поставщиков капитала, знаний, компетенций в сфере архитектуры и проектирования, которые прямо или косвенно, в материальной или нематериальной форме создают и преобразуют пространство для потребителей
Создатели объектов инфраструктуры	Сюда относятся структуры, обеспечивающие материальные и нематериальные объекты инфраструктуры, которые функционируют вне земельного участка, включая инфраструктуру улично-дорожной сети, коммуникации, комплекс услуг для населения (образование, здоровье, досуг и т. д.), систему регистрации прав на недвижимость и урегулирования споров и иные формы экономической активности

Каждый субъект градостроительной деятельности преследует свои интересы, поэтому возможна следующая классификация:

1. Физические лица и их коллективы – ключевой интерес заключается в формировании комфортной среды для жизни и работы.
2. Девелоперы – обеспечение дохода на инвестированный капитал, рентабельность, увеличение стоимости бизнеса.

3. Органы государственной власти, органы местного самоуправления – обеспечение устойчивого развития, т. е. создание благоприятных условий для жизни и деловой активности человека, использование всех видов ресурсов в интересах не только настоящего, но и будущего поколений.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ субъектами градостроительных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица (рис. 11).

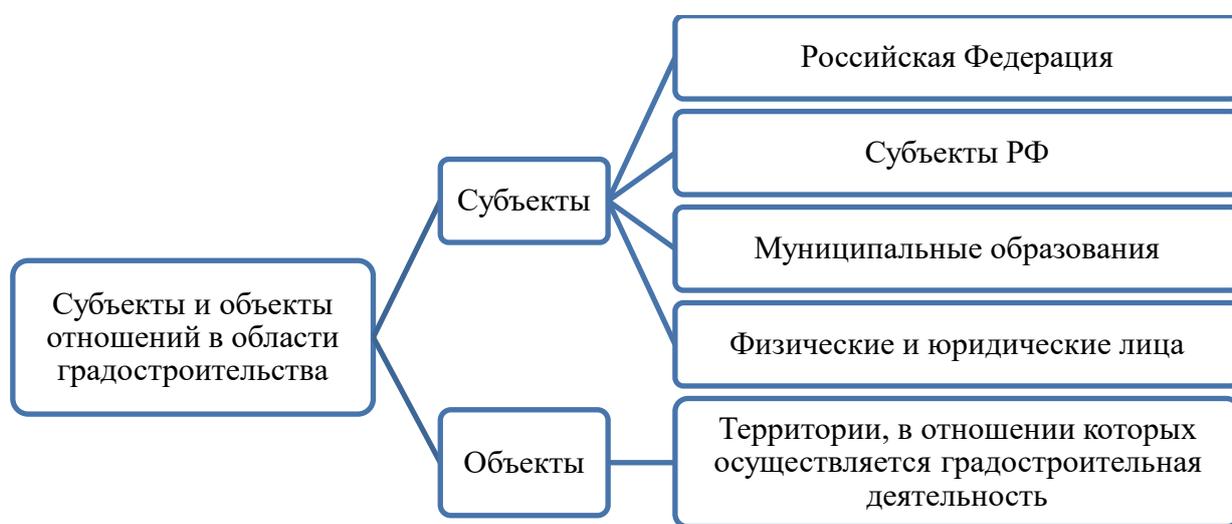


Рис. 11. Объекты и субъекты градостроительных отношений

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, являясь субъектами градостроительных отношений, обладают различными полномочиями в области градостроительной деятельности (рис. 12).

Полномочия органов власти закреплены в статьях 6–8 Градостроительного кодекса РФ.

Стоит отметить, что градостроительная деятельность в Российской Федерации является одной из важнейших функций государственных органов и органов местного самоуправления и основывается на обеспечении последовательности и преемственности решений на различных стадиях проектирования.



Рис. 12. Полномочия органов власти, органов местного самоуправления в области градостроительства

### 1.3. Градостроительное регулирование

Градостроительная деятельность определяется двумя основными компонентами – территориальным планированием и градостроительным регулированием, которые связаны между собой организационно и технологически и направлены на обеспечение устойчивого развития территорий.

В свою очередь, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ под устойчивым развитием территории понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений [4].

Градостроительное регулирование осуществляется на основании Градостроительного кодекса РФ, законов и иных нормативно-правовых актах, принятых на уровне Российской Федерации и ее субъектов, и основывается на следующих принципах:

- 1) обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории;
- 2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;
- 3) обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения;
- 4) осуществление строительства на основе градостроительной документации;
- 5) участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности;

б) ответственность органов государственной власти Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

7) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;

8) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, гражданской обороны, охраны окружающей среды и экологической безопасности, инженерно-технических требований, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам;

9) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;

10) ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности;

11) возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме.

Наличие основополагающих нормативно-правовых актов в области градостроительной деятельности недостаточно для возникновения института правового градорегулирования. Правовое градорегулирование как особый юридический институт и его применение на практике возможно при следующих условиях: наличие рыночных отношений, рынка недвижимости; наличие базовых законодательных актов, которые закрепляют первое условие и утверждают принципы градостроительного зонирования – установления ограничений использования недвижимости посредством зонального подхода к определению градостроительных регламентов; наличие документов градостроительного зонирования – правил землепользования и застройки.

В табл. 5 рассмотрены основные этапы развития законодательства о градостроительной деятельности в Российской Федерации.

Характеристика этапов развития законодательства  
о градостроительной деятельности в Российской Федерации

Этапы	Характеристика этапов с позиции наличия минимально необходимых условий для возникновения института правового градорегулирования				Наличие местных документов градостроительного зонирования (ПЗЗ)
	Наличие рынка недвижимости	Наличие базовых законов о градорегулировании			
		Базовый закон	Нормы о зональном установлении градостроительных регламентов	Нормы о правовых последствиях, наступающих при отсутствии документов град. зонирования	
<b>I этап:</b> с середины XIX в. до 1917 г.					
<b>II этап:</b> 1917–1992 гг., 1992 г. – год принятия ФЗ «Об основах градостроительства в Российской Федерации»					
<b>III этап:</b> 1992–1998 гг., период действия ФЗ «Об основах градостроительства в Российской Федерации» до принятия Градостроительного кодекса РФ от 07.05.1998					
<b>IV этап:</b> 1998–2001 гг., период действия Градостроительного кодекса РФ от 07.05.1998 до принятия Земельного кодекса РФ (25.10.01)					

Этапы	Характеристика этапов с позиции наличия минимально необходимых условий для возникновения института правового градорегулирования				Наличие местных документов градостроительного зонирования (ПЗЗ)
	Наличие рынка недвижимости	Наличие базовых законов о градорегулировании			
		Базовый закон	Нормы о зональном установлении градостроительных регламентов	Нормы о правовых последствиях, наступающих при отсутствии документов град. зонирования	
<b>V этап:</b> 2001–2004 гг., период действия Градостроительного кодекса РФ от 07.05.1998 и Земельного кодекса РФ до принятия Градостроительного кодекса от 29.12.2004					
<b>VI этап:</b> 2004 г. – по настоящее время, период действия Градостроительного кодекса от 29.12.2004					

*Примечание. Голубой цвет ячеек свидетельствует о наличии соответствующей характеристики.*

Таким образом, каждый этап развития законодательства отличался особенностями исторического развития, а также набором базовых условий, необходимых для становления института градорегулирования.

В начале шестого этапа, с принятием Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 и Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 № 191-ФЗ, были установлены

правовые последствия, наступающие по истечении определенного срока при отсутствии правил землепользования и застройки. Также установлена норма, согласно которой с 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки не допускается предоставлять частным лицам для строительства земельные участки, выделенные из состава государственных или муниципальных земель.

Градерегулирование включает в себя не только создание правовых оснований и информационных условий, но и деятельность по контролю за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками (рис. 13).



Рис. 13. Виды градерегулирования

Система градерегулирования (система правового градерегулирования) – 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. Это регулирование осуществляется органами власти (территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории; архитектурно-строительное проектирование и строительство – применительно к объектам, полномочиями по созданию которых наделяются органы власти) и застройщиками (архитектурно-строительное проектирование и строительство).

*Вопросы для самоконтроля*

1. Определение понятия «территориальное развитие», «территориальное планирование», «устойчивое развитие территорий», «градостроительная деятельность» и др.?
2. Связь территориального развития с природно-территориальными особенностями?
3. Стратегическое планирование территориального развития города. Правовые и нормативные основы территориального развития?
4. Градостроительное планирование и регулирование?
5. Градостроительное законодательство РФ?
6. Система документации по территориальному планированию?
7. Градостроительное зонирование территории?

## ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 2.1. Взаимосвязь понятий «экономика» и «градостроительство»

Экономическая функция градостроительства проявляется в том, что данный вид деятельности обеспечивает формирование и регулирование рынка, направляет поведение участников рынка, создает стимулы для экономических агентов.

Выделяют следующие направления экономики градостроительства:

- 1) экономическая база городов, прогнозирование ее развития, экономический рост и стагнирование городов;
- 2) инженерно-экономические основы градостроительного проектирования;
- 3) методы оценки эффективности градостроительных решений;
- 4) эффективность городского землепользования.

Исследования в сфере экономики градостроительства подразделяются на следующие направления:

- 1) оценка инвестиционной привлекательности городских территорий и определение путей ее повышения;
- 2) анализ экономических и градостроительных последствий проведения земельной реформы в городах и наиболее эффективные направления устранения негативных явлений;
- 3) оценка состояния инфраструктуры рынка городских земель и разработка рекомендаций по его совершенствованию;
- 4) совершенствование технико-экономических основ градостроительного проектирования, адаптация существующих методик к условиям и требованиям рыночной экономики;
- 5) развитие методов и критериев оценки социально-экономической эффективности градостроительных решений, корректировка экономических разделов в составе градостроительной документации, процедур разработки и утверждения самой документации;

б) анализ состояния подсистем города как следствие проведения социально-экономической реформы;

7) концепция устойчивого развития городов на основе анализа социально-экономических проблем, выявления основных дестабилизирующих факторов и определения эффективных направлений преодоления негативной ситуации с учетом принципов рыночной экономики [20].

Фундаментальные теории в экономике градостроительства приведены в табл. 6.

Таблица 6

Существующие теории в экономике градостроительства

<i>Наименование</i>	<i>Основная идея</i>
Теория больших конъюнктурных циклов	Используется для определения путей преодоления кризисов за счет инновационного обновления капитала
Теория инноваций	Определяется роль инноваций как фактора экономического роста территорий
Теория полюсов роста	Формирование полюсов экономического роста происходит в центрах и ареалах экономического пространства, там, где размещены предприятия динамично развивающихся отраслей, а также конкретные территории (населенные пункты), выполняющие в экономике страны или региона функцию источника инноваций и прогресса
Теория регионального жизненного цикла	Экономическая политика территории должна быть сконцентрирована на создании благоприятных условий
Теория технологических укладов	Обосновывается необходимость соответствия институциональной структуры происходящим технологическим сдвигам и технико-экономическим принципам (парадигмам)
Концепция национальных инновационных систем	Совокупность различных институтов, которые совместно и каждый в отдельности вносят свой вклад в создание и распространение новых технологий

Экономические обоснования в градостроительстве и территориальной планировке – сведения об экономике, которые необходимо знать и использовать в

ходе градостроительного и территориального прогнозирования, нормирования, проектирования для учета экономических реалий и оптимизации экономических последствий принимаемых решений. Экономические обоснования и расчеты позволяют получить представление о затратах, с одной стороны, и ожидаемых доходах и выгодах, которые будут получены в результате реализации проектного решения, с другой [8].

Экономические обоснования направлены на выбор оптимальных решений в системе «затраты – результат». В составе экономических обоснований рассматриваются две группы связанных между собой задач: во-первых, как наиболее эффективно использовать необходимые для развития поселений ресурсы и, во-вторых, каковы наиболее целесообразные методы планировки и застройки поселений, освоения межселенных территорий.

При определении эффективности решений в градостроительстве и территориальной планировке необходимо учитывать не только экономический, но и социальный эффекты [22].

При определении экономической эффективности используются технико-экономические показатели, т. е. величины, критерии, уровни, измерители, коэффициенты, индикаторы, индексы и т. д., позволяющие судить о полезном результате и затратах ресурсов и инвестиций для его достижения. Среди множества показателей, характеризующих экономическую эффективность решений в градостроительстве и территориальной планировке наиболее важными являются: баланс территории, баланс трудовых ресурсов, интенсивность использования территории, доступность мест тяготения, затраты на освоение территории, стоимость строительства, эксплуатационные расходы (табл. 7).

*Таблица 7*

**Основные технико-экономические показатели**

<i>Понятие</i>	<i>Определение</i>
Баланс территории	Соотношение территорий (и акваторий) различного функционального назначения по состоянию на момент проектирования, на первую очередь реализации, на момент полной реализации проекта

<i>Понятие</i>	<i>Определение</i>
Баланс трудовых ресурсов	Система показателей, характеризующих численность экономически активного населения в границах территориального образования или поселения с учетом возрастного-полового состава, соотнесенную с наличием и качеством рабочих мест
Интенсивность использования территории	Уровень функциональной нагруженности территории (плотность населения, застройки, жилищного фонда, транспортной сети, озелененность территории и др.)
Доступность мест тяготения	Время, которое необходимо затратить, или расстояние, которое необходимо преодолеть населению от мест нахождения (жилой дом, предприятие) до мест тяготения – мест работы, отдыха, объектов общественного обслуживания, остановок общественного транспорта и др.
Стоимость строительства	Определяется по укрупненным показателям, включает затраты на освоение территории и эксплуатационные расходы
Затраты на освоение территории	Включают стоимость затрат, предшествующих началу строительства – затраты на отвод участка, инженерную подготовку территории, прокладку уличной сети, инженерное оборудование. Отвод участка включает затраты на вертикальную планировку территории и выплату компенсаций за сельскохозяйственные культуры, снос построек, перенос высоковольтных линий электропередач, другие расходы.
Эксплуатационные расходы	Рассчитываются по прогнозным данным о затратах, необходимых для функционирования градостроительного объекта, и о доходах, которые ожидаются в результате взимания платы за землю (земельный налог, плата за аренду).

Выбор оптимального решения осуществляется либо по целевой эффективности (максимально возможное приближение к поставленным экологическим, социальным, хозяйственным целям при заданных затратах ресурсов и инвестиций), либо по ресурсной эффективности (минимизация затрат при приемлемой степени достижения целей).

Нормативный метод экономической оценки заключается в сравнении технико-экономических показателей проектного решения с градостроительными

нормативами. Нормативный метод может применяться и для сравнения вариантов проектного решения с тем, чтобы определить вариант, в большей степени соответствующий нормативным показателям [21].

Сравнительная оценка вариантов выбора территории для градостроительного освоения проводится с использованием следующих технико-экономических показателей: компактность территории; удельный вес условно непригодных для застройки территорий; удельные затраты на освоение территории. Критерием оптимальности является минимизация затрат на освоение территории, прокладке транспортных и инженерно-технических коммуникаций, затрат времени на связи с пунктами внешнего тяготения [23].

Сравнение различных вариантов развития может производиться на имитационных математических моделях, абстрагированных от содержания элементов системы и имитирующих ее поведение в некоторой среде. Изменяя условия (например, поля расселения, этажность застройки, средства сообщения), можно наблюдать вероятностные модификации поведения реальной системы [25].

## **2.2. Современные тенденции социально-экономического развития**

Основной тенденцией развития современного общества стало сокращение относительной доли занятых в материальном производстве и увеличение доли тех, кто занят в нематериальном производстве. Выявлению более детальных тенденций современного экономического развития общества помогает классификация секторов общественного производства, предложенная американским социологом и экономистом Д. Беллом [29].

В соответствии с его классификацией все общественное производство подразделяется на три сектора: первичный, вторичный и третичный. К первичному сектору относятся сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, рыболовство и лесоводство, т. е. те виды деятельности, которые связаны преимущественно с природными ресурсами. К вторичному сектору относятся отрасли, занятые обработкой добытых ресурсов: металлургия, машиностроение и металлообработка, химия и

нефтехимия, легкая и пищевая промышленность, энергетика, строительство и пр. К третичному сектору относятся наука, искусство, телекоммуникации, производство программного обеспечения, оборона, торговля, медицинское обслуживание, образование, административное управление и другие виды услуг [24].

В соответствии с этой классификацией всю историю человеческого общества можно разделить на три этапа: доиндустриальный, индустриальный и постиндустриальный [28].

В доиндустриальном обществе структура занятости такова, что почти все заняты в первичном секторе, преимущественно в сельском хозяйстве. При этом производительность труда в сельском хозяйстве еще относительно низка и не дает возможности высвободить работников для других секторов общественного производства [27].

По мере того как растущая производительность труда в сельском хозяйстве позволяет меньшему количеству людей прокормить все общество, начинает расширяться вторичный сектор: происходит индустриализация. В индустриальном обществе основная часть занятых работает во вторичном секторе, при этом третичный сектор вбирает в себя пока еще относительно небольшую часть всех занятых [25].

В постиндустриальном обществе в первичном секторе занята незначительная часть активного населения (обычно ниже 5–10 %). Во вторичном секторе, который традиционно ассоциируется с индустриальной мощностью и уровнем развития страны в целом, с научно-техническим прогрессом в его материально-вещественном выражении, число занятых снижается до 20–30 % всех занятых. Большая часть всего занятого населения начинает работать в третичном секторе, который в значительной степени совпадает с нематериальным производством в системе общественного производства [26].

В регионе на стадии индустриального развития действуют закономерности, определяемые ролью ведущих отраслей, «локомотивов индустрии», которые создают так называемый мультипликативный эффект и определяют развитие региона в целом. Ведущая отрасль создает дополнительные рабочие места, а вся инфраструктура региона как бы обслуживает основное производство. В этих

условиях нередко формируются регионы с моноотраслевой структурой, когда одно или несколько предприятий одной отрасли определяют состояние экономики и социальной сферы всего региона [23].

На постиндустриальной стадии развития региона главным фактором, определяющим его благосостояние, становится уровень развития инфраструктуры. Развитость дорожной сети, связи, жилищного сектора, сферы услуг и индустрии развлечений, предложение офисных помещений, низкий уровень преступности, обеспеченность региона квалифицированными кадрами, в целом способность инфраструктуры региона принять новые виды бизнеса и новых людей, быстро и эффективно приспособиться к новым условиям – все это определяет потенциал постиндустриального развития [8].

Труд и капитал затрачиваются преимущественно в нематериальном производстве, следовательно, и основная часть добавленной стоимости создается именно в нематериальном производстве. Этот вывод дает возможность по-новому рассмотреть многие факты современной экономической жизни и по-новому проанализировать тенденции экономического развития стран, регионов и городов.

Город в теории систем трактуется как сложная социально-территориальная система, поэтому актуален вопрос о возможности и эффективности применения синергетического подхода к исследованию его поведения и управлению его развитием. Что важно для сообщества, когда мы говорим о градостроительном развитии:

1. Обеспечение условий для целостного и устойчивого материально-пространственного развития города путем создания системы резервирования территорий для развития городской инфраструктуры и отражения в градостроительных регламентах положений стратегических документов сферы градостроительного планирования.

2. Сохранение градостроительных ценностей путем координации и интеграции градостроительного регламента с регламентами различных ведомств,

направленными на охрану историко-культурного и природного наследия, с учетом экономических последствий их реализации;

3. Создание условий функционирования цивилизованного рынка недвижимости путем обеспечения конституционных прав собственников и других пользователей объектов недвижимости на преобразование объектов недвижимости, защита их от административного произвола на основе постоянно действующих градостроительных регламентов, фиксирующих ограничения на преобразование недвижимости и пользование ею по отношению к каждому земельному участку.

4. Создание благоприятного инвестиционного климата путем достижения правовой «прозрачности», упорядочения процедур и сокращения сроков выдачи разрешительных документов строительство, с выделением упрощенных процедур для типовых ситуаций.

### **2.3. Градостроительство в умном городе**

Концепция умных городов активно обсуждается в последнее десятилетие. Термин Smart city («умный город») появился в 1993 году в Кремниевой долине (США) и трактовался следующим образом: любая целенаправленная кооперация бизнеса и жителей по улучшению жизни и условий труда с использованием доступных информационных технологий [25].

Проблема умного и устойчивого городского планирования, которое лежит в основе разработки и реализации концепции «умный город», является актуальной в связи с высоким уровнем урбанизации и непрерывным развитием городской среды. Задача «умного города» – объединение информационных, управленческих и интеллектуальных потенциалов в единый ресурс стратегических изменений.

В настоящее время концепции умных городов основаны не только на развитии технологий, но и на создании условий для роста человеческого капитала. Согласно подходу, разработанному Центром региональной науки Венского университета, в умной городской среде выделяются следующие компоненты, представленные на рис. 14.

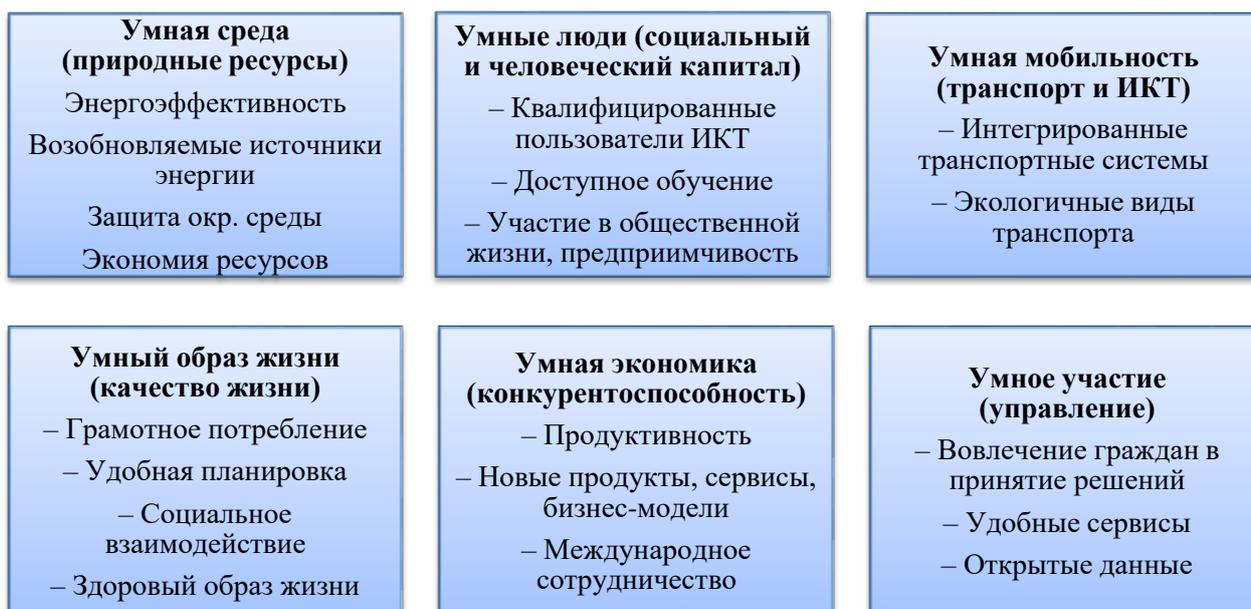


Рис. 14. Характеристики умного города

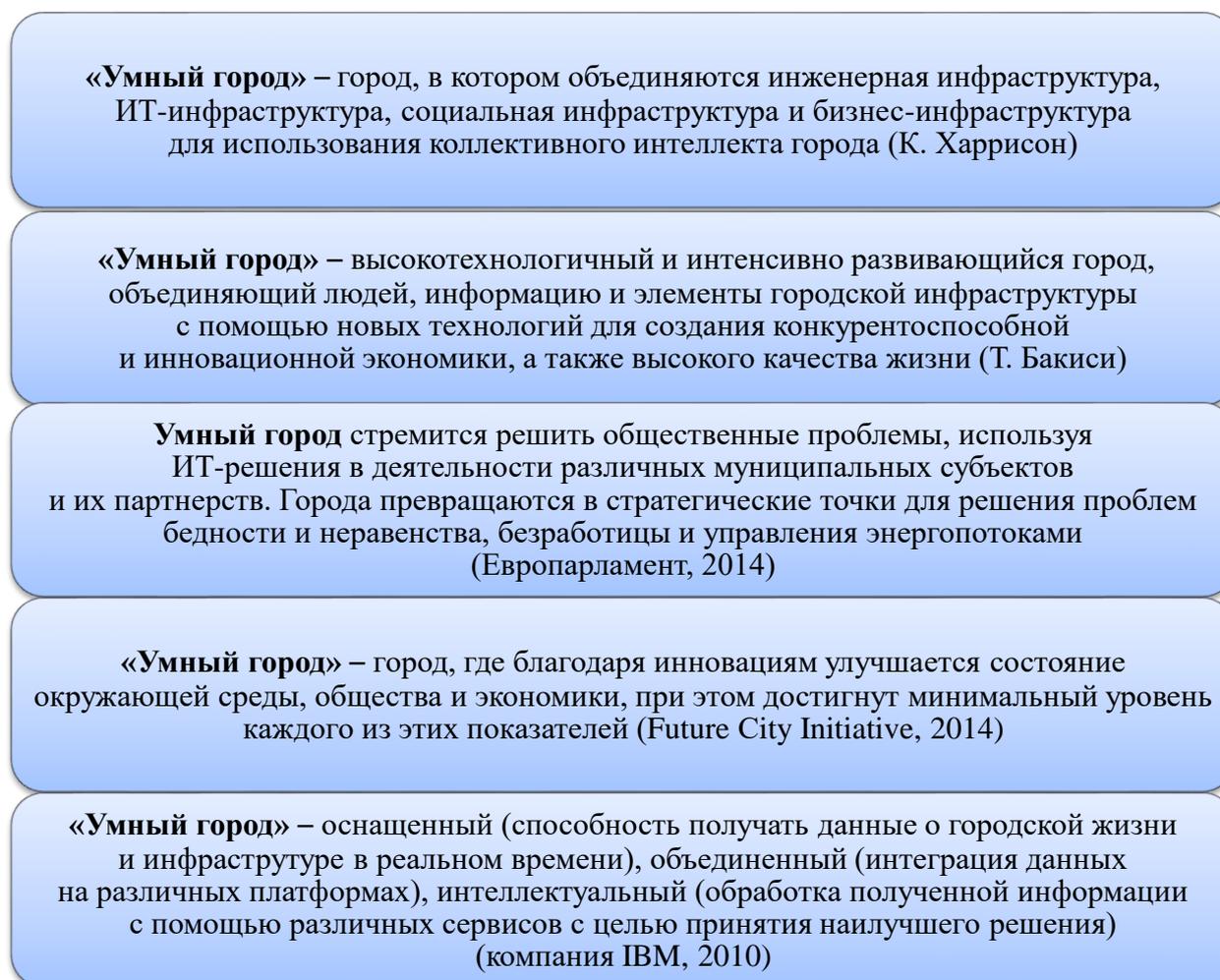


Рис. 15. Понятие «умный город»

В основе формирования и развития умного города должен лежать комплексный принцип, включающий в себя данные сферы [26].

Понятие «умный город» находится в постоянном развитии и дополняется новыми смыслами. На рис. 15 представлены некоторые понятия «умный город».

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что определения «умного города», предложенные авторами, отражают различные аспекты его жизнедеятельности. Тем не менее все они предполагают схожее видение «умных городов» как территорий с высоким уровнем жизни, благоприятной городской и экологической средой и высокими темпами развития экономики.

Таким образом, можно выделить следующие значимые структурные компоненты умной городской среды:

1. Городская инфраструктура.
2. Масштабное использование ИКТ и инноваций.
3. Ориентация на формирование и использование новых знаний.
4. Снижение экологической нагрузки на территорию.

При этом объединяющим условием структурных компонентов являются процессы цифровизации и информатизации социально-экономического пространства современного города.

В настоящее время, умные города являются инновационной концепцией в градостроительной сфере. В умном городе должно формироваться экологичное будущее региона и закладываться экономический рост с основополагающей чертой – использованием интеллектуальных систем обработки информации для обеспечения устойчивой связи между человеком и знанием.

Основная отличительная черта умных городов – наличие стратегии долгосрочного устойчивого развития. Управление устойчивым развитием в настоящее время выступает приоритетной задачей, которая представлена в международных стандартах и документах территориального планирования.

На основании международных документов, а также национальных стандартов Российской Федерации, был разработан ГОСТ Р ИСО 37120-2015 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества

жизни». Данный стандарт предлагает универсальную систему показателей, которая состоит из ста индикаторов (основных и вспомогательных), охватывающих 17 направлений (рис. 16), и позволяет оценивать эффективность и динамику предоставления муниципальных услуг, а также качество жизни в городе [8].

Каждое направление характеризуется основными и вспомогательными показателями. Например, для сферы градостроительства, основным показателем является площадь зеленых насаждений (в гектарах) на 100 000 жителей, вспомогательными – количество ежегодно высаживаемых деревьев на 100 000 населения; соотношение рабочих мест и жилья [21].

Для характеристики транспортной системы в границах населенного пункта определяется километраж системы общественного транспорта в расчете на 100 000 жителей, количество личных автомобилей на душу населения [22].

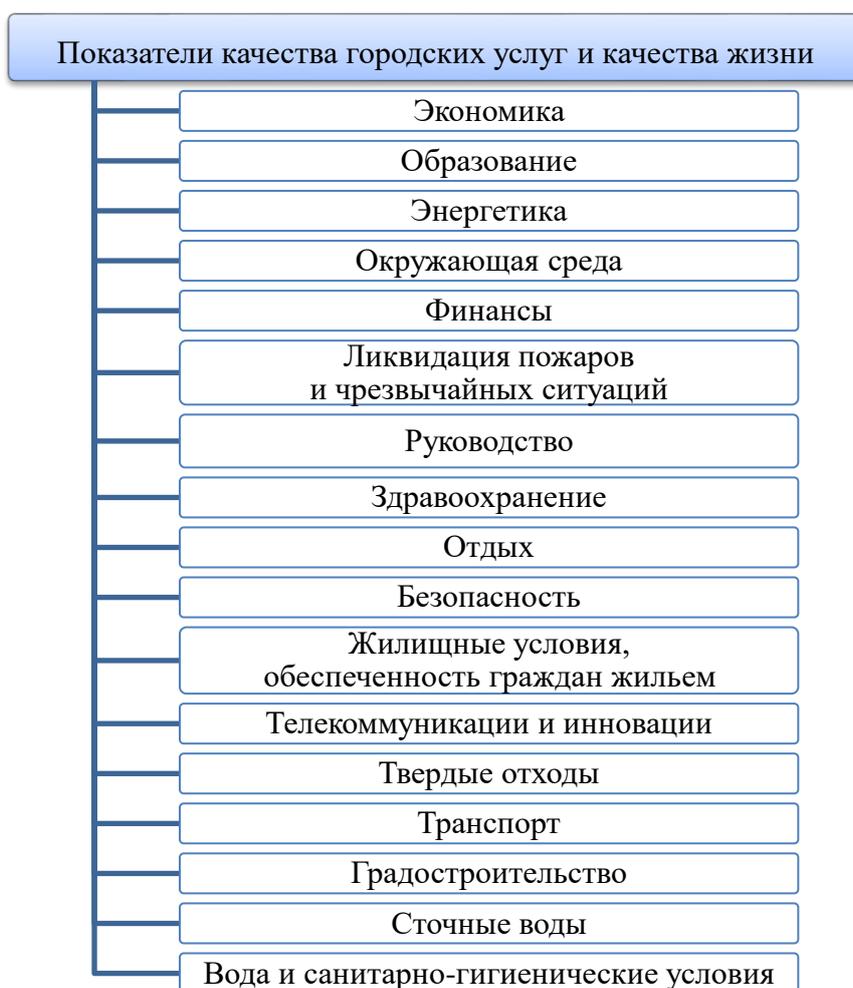


Рис. 16. Показатели качества городских услуг и качества жизни

Однако стоит отметить, что соблюдение данного стандарта носит рекомендательный характер, поэтому его применение в части измерения показателей оценки городских услуг и качества жизни является необязательным [24]. Также данный стандарт не содержит шкалу оценок, позволяющей производить анализ полученных значений.

Также с целью повышения качества городской среды был принят Национальный проект «Формирование комфортной городской среды», утвержденный протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту от 21.12.2018 г. № 3 [8].

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации осуществляет контроль в части реализации данного проекта, который разработан сроком на 5 лет до 2024 года [25].

Целью Национального проекта является повышение комфортности городской среды, сокращение количества городов с неблагоприятной средой в два раза. Также проект предполагает создание механизма прямого участия граждан в вопросах, связанных с благоустройством городских пространств, путем голосования с использованием цифровых технологий.

В плане мероприятий Национального проекта запланировано создание региональных центров компетенций по вопросам городской среды в субъекте Российской Федерации, которые будут содействовать созданию проектного, экспертного, информационного и методологического сопровождения муниципальных образований в формировании комфортной городской среды.

С целью оценки качества территорий муниципальных образований в рамках данного проекта была разработана методика индекса качества городской среды – Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 31 октября 2017 года № 1494/пр «Об утверждении Методики определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации» [22].

Согласно приведенной методике, расчет индекса осуществляется исходя из набора индикаторов, значения которых рассчитываются на основании данных

органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления, государственных информационных систем [23].

При оценке муниципального образования учитывается более 40 показателей, на основании которых рассчитывается индекс и формируется лист оценки по следующим направлениям:

1. Состояние жилья и прилегающих пространств.
2. Состояние среды уличной инфраструктуры.
3. Состояние среды озелененных и прибрежных пространств.
4. Состояние среды общественно-деловой инфраструктуры и прилегающих пространств.
5. Состояние социально-досуговой инфраструктуры и прилегающих пространств.
6. Состояние среды общегородского пространства.

На основании оценки муниципальных образований формируется индекс по конкретному субъекту Российской Федерации.

Для достижения целей данного проекта по цифровизации отрасли городского хозяйства, благоустройству жилых и общественных пространств города необходим системный подход. На региональном уровне должна быть разработана программа, которая определяла бы участие муниципальных образований в проекте по формированию комфортного городского пространства, а также содержала бы мероприятия, направленные на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. Также на уровне муниципальных образований должна быть разработана муниципальная программа, предусматривающая график благоустройства, перечень объектов, нуждающихся в реконструкции или капитальном ремонте [27].

В свою очередь, на региональном и местном уровнях необходимо утвердить правила благоустройства, которые будут предусматривать принципы развития городской среды, механизмы и формы участия граждан в вопросах проек-

тирования городского пространства, а также закон, устанавливающий виды ответственности собственников за неудовлетворительное содержание их недвижимого имущества [24].

Таким образом, можно сделать вывод, что Национальный проект «Формирование комфортной городской среды» направлен в большей мере на формирование комплексного подхода к благоустройству территорий, реализацию проектов как на уровне муниципальных образований, так и на уровне субъектов. Разработка программных средств, с помощью которых граждане смогут принимать участие в решении вопросов городского хозяйства, не в полной мере решают вопрос создания и развития умного городского пространства [28].

На уровне Тюменской области программа благоустройства реализуется только в некоторых муниципальных образованиях – Тюмени, Ишиме, Ялуторовске, Заводоуковске, Тобольске и Тюменском муниципальном районе [23].

С целью развития информационных технологий и цифровой экономики в населенных пунктах была принята Национальная программа «Цифровая экономика», предусматривающая решение задач, представленных на рис. 17.

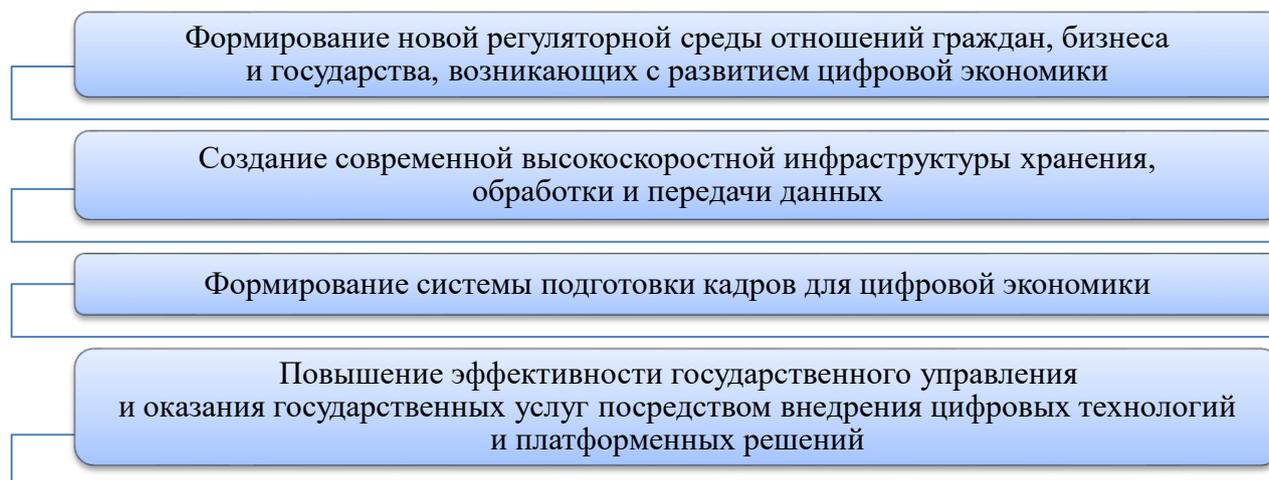


Рис 17. Задачи проекта

Также программа предполагает создание методических и организационных основ для формирования экосистемы «умной городской среды», разработку универсальных цифровых платформ управления городскими ресурсами, а также

обеспечение информационной безопасности таких платформ, что говорит о заинтересованности органов государственной власти в развитии умных городских пространств и готовности выделять бюджетное финансирование на эти цели.

План мероприятий по развитию и созданию городов на основе интеллектуальных систем закреплен в Стандарте «Умный город», утвержденном 4 марта 2019 года Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Мероприятия по развитию инфраструктуры в населенных пунктах будут осуществляться по следующим направлениям, представленным на рис. 18.

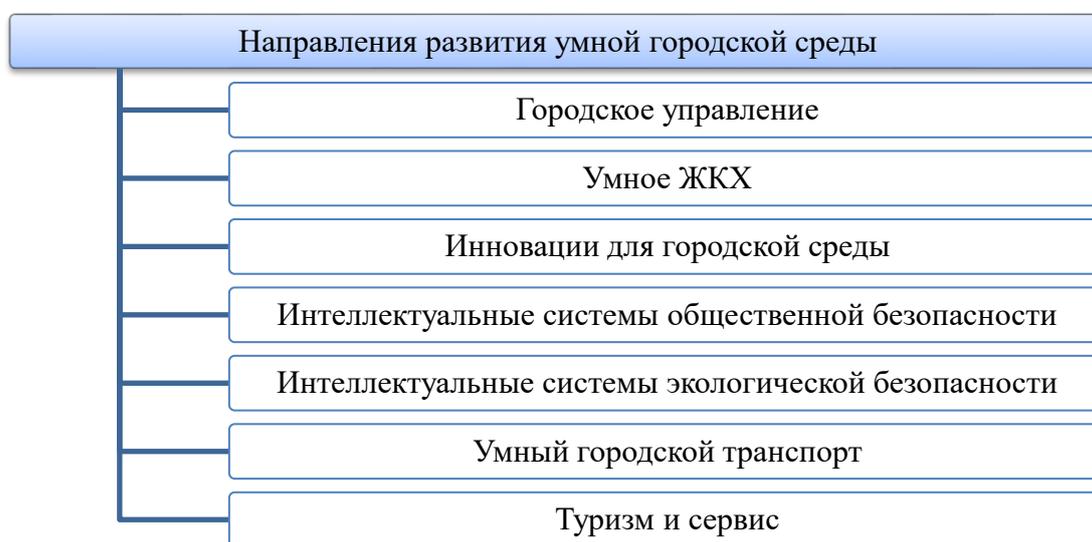


Рис. 18. Приоритетные направления развития «Умный город»

Однако стоит отметить, что данный стандарт ориентирован на населенные пункты, с численностью населения свыше 100 тыс. человек, а также городов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, что является препятствием для создания интеллектуальных высокотехнологичных систем в малых городах с численностью населения от 10 000 до 50 000 человек.

В настоящее время развитие малых и средних городов, сельских поселений становится актуальной задачей как на уровне муниципальных образований, так

и субъектов, потому как данные населенные пункты могут стать центрами развития инвестиционной деятельности, бизнеса, малого и среднего предпринимательства, концентрации населения, точками роста в различных сферах народного хозяйства и т. д. Совокупность городских поселений в составе субъекта определяют его конкурентоспособность. Города являются организующими центрами регионов и выполняют административно-политические, хозяйственные, культурные, научные и другие функции. Города функционируют в тесной взаимосвязи, что осуществляется посредством линий коммуникаций, среди которых выделяются транспортные сети [29].

Организовать «умные» системы наиболее эффективно можно при их проектировании и строительстве, в том числе стратегию развития и генеральный план города. В данном случае удастся получить максимальный синергетический эффект за счет объединения отдельных элементов городской системы.

Одна из проблем заключается в попытке сделать «умным» уже существующий город. Для этой цели, как правило, на первом этапе используют не связанные между собой элементы инфраструктуры города, например, различные системы многофункционального управления городом, улучшающие коммуникацию различных учреждений и жителей города с администрацией. Внедрить полноценные платформы умного города, объединить элементы инфраструктуры в единую систему функционирования и управления позволяет градостроительная документация.

На сегодняшний день одной из проблем, возникающей при реализации концепции умного города, является отсутствие интеграции данной концепции в существующие градостроительные документы. Особенно часто данная проблема характерна для компактных городов, которые ограничены в росте, в бюджетном финансировании, в полномочиях в области градостроительной деятельности, управления земельными ресурсами. В свою очередь, изменение градостроительных документов требует большого количества согласований и занимает много времени.

*Вопросы для самоконтроля*

1. Учет экономических, экологических и социальных требований в градостроительной практике?
2. Экономическое, экологическое и социальное обоснование градостроительного развития? Учет экономических, экологических и социальных требований в градостроительной практике?
3. Понятие умного города и перспективы развития?
4. Раскройте содержание понятия «эффективность градостроительного решения»?

## **ГЛАВА III. РЫНОК НЕДВИЖИМОСТИ В ЭКОНОМИКЕ ГОРОДА**

### **3.1 Недвижимость как экономическая категория**

В экономике города рынок недвижимости имеет все традиционные составляющие (рынок земельных участков, рынок жилья, рынок нежилых помещений, рынок недвижимости предприятий и организаций) и является частью инвестиционного рынка. Недвижимость обладает всеми особенностями товара, который или продается, или покупается, таким образом, обращается на российском рынке. Этот товар представляет собой сферу вложения капитала в объекты недвижимости и систему экономических отношений, которые проявляются при расширенном воспроизводстве. Рынок недвижимости представляет собой сферу отношений между продавцами (производителями) и покупателями (потребителями) товаров и, соответственно, отражает экономические отношения реализации объектов недвижимости как товара (продукта труда).

Итак, недвижимость является на рынке финансовым активом, операции с которым осуществляются на финансовом рынке, кроме того, как экономическая категория, она представляет собой созданные физическим трудом объекты, обладающие определенной стоимостью и обязательно привязанные к земле. При совершении любых сделок, таких как: продажа, аренда, залог и т. п., эти объекты недвижимости моментально выступают в качестве рыночного товара. К этому товару, как и к любому другому на рынке, покупатель предъявляет соответственный перечень своих требований. Он, естественно, может быть абсолютно разнообразным. Основными и значимыми критериями определено могут быть и местоположение объекта, и его экологические и технические характеристики, которые, соответственно, влияют на его рыночную стоимость (рис. 19). Потребительские свойства объектов недвижимости в рыночных условиях являются основными элементами, которые учитываются при расчете текущей стоимости.

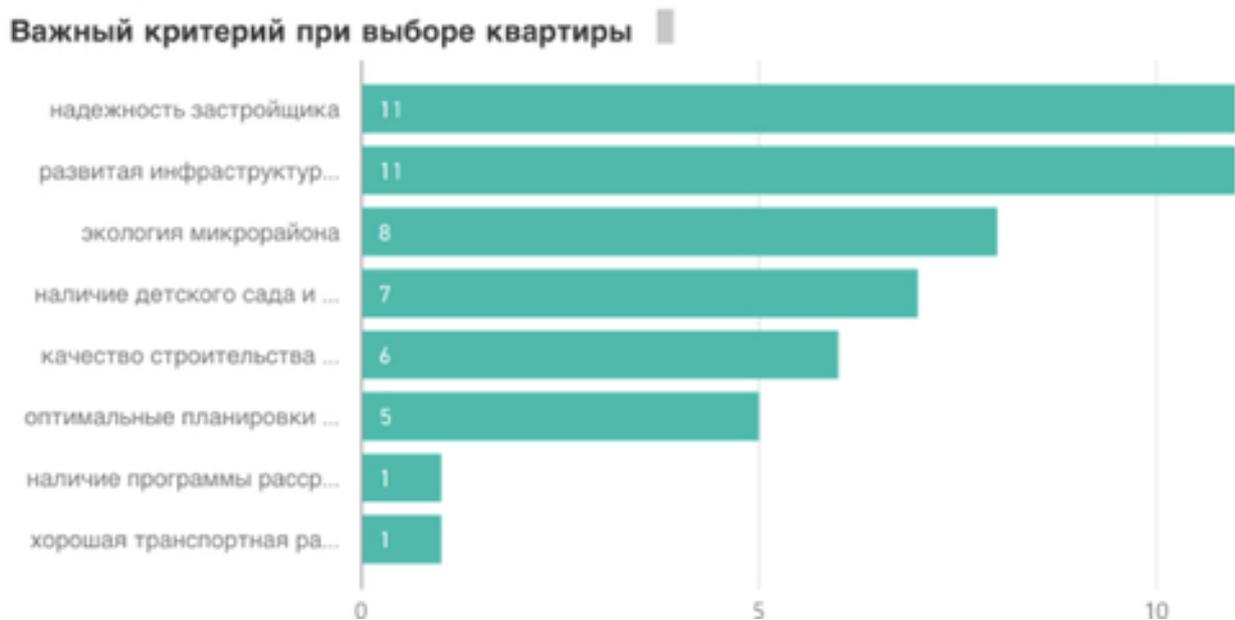


Рис. 19. Важные критерии при выборе квартиры

В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (далее по тексту – Гражданский кодекс РФ) к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. К недвижимым вещам относятся воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

На рынке недвижимости в качестве товара выступают права на объекты недвижимости. Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права и является обязательной для всех субъектов, действующих на рынке недвижимости.

На момент регистрации прав на недвижимость возникают серьезные вопросы, связанные с отношениями собственности, а они проявляются в правах владения, пользования и распоряжения. Владение – это непосредственное фактическое удержание вещи физическим или юридическим лицом, т. е. обладание ею. Владение можно рассматривать не только как один из элементов права собственности, но и отдельно от права собственности. В этом случае право отдель-

ного владения представляет собой право, основанное на законе или договоре (законное владение) либо факт, не имеющий законного основания или противоречащий действующему законодательству (незаконное владение). Право пользования, как и право владения, может выступать как составной элемент содержания права собственности (наряду с владением и распоряжением), так и в виде, отдельного от права собственности. Право отдельного пользования, соответственно, возникает по двум значимым основаниям: по воле собственника право отдельного пользования в соответствии с договором, либо без такового, может быть полным и не полным, в зависимости от объема получаемых доходов от пользования имуществом. В статье 216 Гражданского кодекса РФ предусмотрены следующие вещные права:

- 1) право пожизненного наследуемого владения земельным участком;
- 2) право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;
- 3) сервитуты;
- 4) право хозяйственного ведения имуществом;
- 5) право оперативного управления имуществом.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о ГРН) определяет, что государственной регистрации подлежат:

1) право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132, 133.1 и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации;

2) в случаях, установленных федеральным законом, государственной регистрации подлежат возникающие, в том числе на основании договора, либо акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности, сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, наем жилого помещения.

Распоряжение – это способность собственника определить дальнейшую юридическую судьбу соответствующего объекта: продать, сдать в аренду, подарить, передать в залог и т. п. Содержание экономических содержаний отношений

непосредственно к собственности характеризуется двумя основными аспектами. А именно: хозяйственным господством над вещью, позволяющим собственнику по своему усмотрению и независимо от чьей-либо воли использовать принадлежащие ему блага с целью получения доходов либо удовлетворения потребностей, устраняя при этом от них всех прочих лиц, а также бременем собственности, которое заключается в необходимости осуществления затрат на содержание, ремонт и охрану имущества, уплате налогов, а также в риске возможных потерь от нерационального либо неумелого хозяйствования, вплоть до разорения.

Отношения собственности трактуются следующим образом: это отношения между людьми по поводу определенного имущества. Они выражаются в присвоении этого имущества конкретным лицом и недопустимости посягательства на имущество собственника со стороны третьих лиц. С другой стороны, отношение собственности – это отношение лица к присвоенному имуществу как к своему собственному. Собственник обращается с имуществом по своему усмотрению с учетом его потребительских свойств, а также необходимости соблюдения прав и законных интересов других лиц.

Собственниками объектов недвижимости могут быть:

1. Граждане и юридические лица (частная форма собственности).
2. Российская Федерация и субъекты Российской Федерации (государственная собственность).

В соответствии со статьей 214 Гражданского кодекса РФ недвижимое имущество, принадлежащее республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам – государственная собственность субъекта Федерации.

3. Муниципальная собственность (муниципальная форма собственности).

Различные объекты недвижимости могут находиться и в долевой собственности всех перечисленных лиц. Собственником объекта недвижимости является гражданин, который может выступать в двух качествах – как просто гражданин и как индивидуальный предприниматель без образования юридического лица. Виды собственности на недвижимость представлены на рис. 20.



Рис. 20. Виды собственности на недвижимость

Среди многообразия объектов недвижимости особо необходимо выделить ряд особых товаров, таких как жилье и нежилые помещения, которые имеют соответствующие свойства:

1. Жилье и нежилые помещения являются стационарным продуктом труда.
2. Существует ограниченность в накоплении жилых и нежилых помещений как товара в больших объемах.

3. Стационарность жилых и нежилых помещений ограничивает возможность реализации его как товара.

4. Жилье и нежилые помещения имеют большой запас долговечности как в физическом, так и в моральном плане.

5. Потребление жилых и нежилых помещений, в отличие от других товаров происходит достаточно в длительном периоде.

6. Недвижимость как товар может быть объектом абсолютно многочисленных актов купли-продажи из-за продолжительности его использования.

7. Недвижимость является не только объектом купли-продажи, но и объектом других отношений, таких как аренда, дарение и т. п.

8. Если учитывать длительный период потребления жилых и, соответственно, нежилых помещений именно как продукта труда, то на рынке создана целая отрасль, занимающаяся его эксплуатацией.

Жилые и нежилые помещения как продукт труда, естественно, могут выступать в двух формах: в товарной и нетоварной соответственно. Если говорить о товарной форме, то она характерна для такого уровня общественного производства, которому в обязательном порядке присущи развитая система общественного разделения труда с углубленной специализацией и одновременно экономическое обособление производителей жилья и лиц, имеющих потребность в приобретении этого жилья.

Товарность жилых и нежилых помещений характерна как рыночной экономике, так и частично смешанной. Она, естественно, предполагает, что потенциальный потребитель выступает как покупатель, который, в отличие от покупателя любого другого предмета потребления, оплачивает выбранный для своих нужд товар не сразу, а, как правило, через определенный период. И этот период, как показывает практика и ипотечное кредитование, может растянуться на длительный срок, в то время как оплата элементарных или дорогостоящих предметов бытовой техники имеет сроки значительно меньшие. Итак, процесс купли-продажи жилых и нежилых помещений предполагает не кратковременный, а по-

стоянный риск, связанный с осуществлением определенной сделки. Таким образом, сама сделка в отличие от любой другой процедуры купли-продажи, которая имеет свое место на рынке товаров потребления, требует специфические условия, которые бы обязательно гарантировали возможность оплаты этого товара. Например, этими условиями могут являться зкладные, что не всегда характерно для любой товарной сделки. Таким образом, процесс потребления происходит именно с момента осуществления сделки подписания договора и растягивается на длительный период, что, соответственно, ведет к необходимости страхования этого товара на длительный период. Когда, например, приобретаются продовольственные товары и предметы бытовой техники, такая процедура страхования не является типичной.

Следует отметить, что во многих странах жилье может принимать не обязательно товарную форму. Во-первых, это обусловлено тем, что во многих странах, особенно в странах третьего мира, значительный удельный вес составляет сельское население, которое осуществляет строительство жилья не для продажи, а для своих собственных нужд, во-вторых, в некоторых странах достаточно широко распространено строительство жилья для малообеспеченных слоев населения за счет бюджета. И наконец, характерна практика некоторых фирм, которые возводят жилища для своих работников определенно с целью укрепления их связи с фирмой, предоставляемое жилье рассматривается как особый и проверенный способ закрепления работника на предприятии. Необходимо выделить неодинаковую товарность различных видов недвижимости.

Например, в России законодательно ограничена свободная купля-продажа земли, в результате участок и расположенный именно на нем объект разобщены как товары. Соответственно, неодинакова товарность и у объектов недвижимости, которые относятся к различным формам собственности.

Рассматривая товарность жилья, важно остановиться на том, какие существуют точки зрения на полезность жилья, какова потребительная стоимость жилья, каким образом производится оценка объектов жилья.

Итак, жилые и нежилые помещения, если рассматривать их как товар, обладают уникальными характеристиками, отражающими его специфику. Этот товар стационарен, его не надо перемещать, его нельзя потерять в физическом смысле.

Если говорить о физических характеристиках, то они включают данные о его размерах и форме, о внесенных улучшениях, о поверхностном и подпочвенном слое, о дренаже, о ландшафте, о подземных путях, об окружающей среде, о коммунальных услугах, о неудобствах и опасностях. Совокупность этих характеристик определяет полезность объекта.

Потребительная стоимость жилых помещений значительно отличается от потребительной стоимости объектов производственной недвижимости и нежилых помещений. Потребительная стоимость каждого объекта недвижимости характеризуется большим количеством показателей, чем любой другой товар, включая объекты сложной бытовой техники. Объекты недвижимости, особенно производственной, включают в себя систему взаимосвязанных между собой блоков зданий и сооружений, которые функционируют в определенном режиме.

Долговечность жилья, нежилых помещений, зданий и сооружений как элемента потребительной стоимости превышает этот показатель практически у всех иных товаров. Объекты недвижимости изменяются в течении срока своего существования, и при этом можно выделить 4 фазы жизненного цикла каждого объекта: рост, стабильность, упадок, обновление. Потребительная стоимость недвижимости во многом зависит от разнообразных обстоятельств и конкретных ситуаций. Так, если говорить о производственной недвижимости, то степень ее привлекательности зависит от того, насколько она расположена вблизи транспортных коммуникаций, источников сырья, рынков сбыта. Говоря о жилой недвижимости, учитывается ее расположение (в центре города, на окраине, степень экологической чистоты района, наличие магазинов, рынка, школ, детских садов, медучреждений и т. д.). Эта социальная составляющая потребительной стоимости жилой недвижимости подчеркивает ее своеобразие в отношении других объектов недвижимости, а также многих товаров вообще (продовольственных и непродовольственных).

Разнородность и неповторимость образуют еще одну группу признаков не-движимости. Практически невозможно говорить о двух одинаковых строениях, о двух одинаковых участках, так как у них обязательно будут различия в расположении по отношению к другим объектам, к коммуникациям, к линии горизонта и к сторонам света.

На каждом этапе циклического развития может возникнуть различное отношение к приобретению жилой, нежилой и производственной недвижимости, то есть оценка ее потребительной стоимости будет меняться. В условиях кризиса, депрессии, когда имеет место перепроизводство товаров, невозможность их сбыта, потребительная стоимость недвижимости будет меняться в зависимости от того, рассматривается эта недвижимость как товар или как капитал. В первом случае будут наблюдаться противоречивые тенденции. С одной стороны, потребительная стоимость недвижимости будет возрастать, так как в стремлении уйти от инфляции люди будут стремиться приобретать недвижимость. Объекты же производственной недвижимости будут терять свою потребительную стоимость, так как выход из кризиса предполагает снижение стоимости выпускаемых товаров и повышение их качества.

Потребительная стоимость недвижимости как товара определяется и тем, что он содержит в себе не только экономическую, но и социальную привлекательность. Особенно это относится к такому товару, как жилье.

Теперь о законах, действующих на рынке жилья (недвижимости). Действие закона о росте потребностей выражается как в количественном росте потребности, так и в повышении качественной составляющей эту потребность и появлении новых потребностей. В условиях значительного роста производительных сил и социальной напряженности действие этого закона ограничивается. Что же касается законов спроса и предложения в политэкономической литературе эти законы рассматриваются обычно в связи с изменением цены, но при этом учитываются и неценовые факторы, говорится об эластичности спроса и предложения. Все это важно, когда мы говорим о рынке жилья (недвижимости) и инвестициях в жилищное строительство.

Одним из важнейших факторов, определяющих спрос на жилье, является реальная ставка банковского процента. Люди могут брать кредиты под залог строящегося дома для финансирования расходов на его строительство, ставка процентов выступает в качестве издержек на погашение ссуды. Таким образом, снижение ставки процентов увеличивает спрос на жилье и инвестиции в жилищное строительство.

Надо рассматривать и специфику самого товара и, исходя из этого, учитывать спрос и предложение.

Спрос на жилье не формируется так, как формируется на любой другой предмет потребления (продовольственные и непродовольственные товары). Он проявляется на определенном этапе развития жизненного цикла семьи, отдельного человека под воздействием многочисленных факторов – экономических, социальных, этнических, демографических.

Переход человека из одной социальной группы в другую, более привилегированную, усиливает в нем стремление к повышению имиджа, а это ведет к росту спроса на рынке жилья.

Если же процесс перехода происходит в обратном направлении, то напротив, спрос понижается. Низкие темпы демографического роста, старение населения также сказываются на спросе.

Поэтому закон спроса на рынке жилья, как нигде, подвержен воздействию социальных факторов. Спрос на жилье как на определенный товар не является ни постоянным, ни массовым, что характерно, в частности, для продовольственных товаров. Тем не менее можно выделить сугубо индивидуальный спрос отдельных лиц на различные объекты жилья, спрос определенных социальных слоев (военнослужащие, люди-одиночки и т. д.), вынужденный спрос большой массы людей (беженцы) и, наконец, массовый спрос на жилье у населения, которое обладает достаточными средствами на приобретение жилья.

Спрос на рынке жилья ажиотажного характера не принимает, как на рынке предметов потребления. Ажиотажное поведение на рынке ведет к росту цены, дефициту товаров. Стремление у населения избежать потерь в конечном итоге

выражается в приобретении товаров впрок. Жилье же не относится к числу таких товаров. Действие закона спроса на рынке жилья имеет свою специфику: им нельзя маневрировать, как другими товарами, уменьшая или увеличивая их количество. Предложение жилья связано и с общей хозяйственной конъюнктурой и состоянием самой строительной отрасли.

Предложение жилья на рынке во многом зависит от того, на какой фазе цикла находится наша экономика, какова продолжительность каждой фазы этого цикла. Объем инвестиций в жилищное строительство зависит от спадов и подъемов производства. Кроме того, демографические колебания являются одной из причин колебаний спроса на жилье. Увеличение объемов жилищного строительства требует для экономики страны больше средств и усилий, чем производство любых других потребительских товаров. Поэтому прогнозные оценки продолжительности фаз экономического цикла имеют большое значение. В пределах краткосрочных периодов оживления и подъема начинается строительство жилья и обеспечивается его продажа на рынке.

Российский рынок недвижимости представляет собой перспективную сферу вложения капитала и сегодня отражает все проблемы переходной рыночной экономики и характеризуется неравномерным развитием своих отдельных сегментов, несовершенной законодательной базы и невысокой инвестиционной активностью.

### **3.2 Структура и классификация недвижимости**

В процессе классификации рынка недвижимости определяются группы недвижимости, имеющие сходные характеристики функционирования. Классификация объектов недвижимости по различным признакам способствует более успешному исследованию рынка недвижимости и облегчает в дальнейшем определение ее стоимости и управление.

Перечень объектов недвижимости в соответствии с действующим законодательством показан на рис. 21.



Рис. 21. Объекты недвижимости в соответствии с действующим законодательством

К жилым помещениям относятся помещения, отвечающие установленным санитарным, противопожарным, градостроительным и техническим требованиям и предназначенные для проживания граждан. Не допускается размещение в жилых домах промышленных производств. Размещение собственником в принадлежащем ему жилом помещении предприятий, учреждений или организаций допускается только после перевода такого помещения в нежилое. Перевод жилого помещения в нежилое производится в порядке, определяемом жилищным законодательством.

В соответствии с Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» здание – результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) де-

тельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных. В общероссийском классификаторе основных фондов народного хозяйства в Российской Федерации дается определение здания и сооружения. Здание представляет собой архитектурно-строительный объект, назначением которого является создание условий для труда, жилья, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей.

К сооружениям относятся технические объекты, которые создают необходимые условия для производственных процессов (мосты, плотины, каналы, шахты, нефтяные скважины, дороги), а также отдельные инженерно-строительные объекты, предназначенные для целей непромышленного обслуживания (сооружения городского благоустройства).

Сооружение – результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов, например, магистралей, улиц, автомобильные, железные дороги, взлетно-посадочные полосы аэродромов; мосты, эстакады, тоннели; водные магистралей, плотины и другие гидротехнические сооружения; магистральные трубопроводы, линии связи и электропередачи; местные трубопроводы, шахты и сооружения для отдыха, развлечений и проведения досуга; исторические памятники, которые невозможно определить как жилые или нежилые здания; волнорезы, дамбы, насыпи для борьбы с наводнениями и т. д., предназначенные для увеличения количества и улучшения качества земель, расположенных в непосредственной близости от этих сооружений (примыкающих к ним), и сооружения, необходимые для разведения аквакультур, такие как рыбоводческие хозяйства, садки для выращивания моллюсков и т. п.

К незавершенному строительству относятся объекты, по которым в установленном порядке не оформлены документы о приемке объектов в эксплуатацию.

Предприятием признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, товарные знаки и др.

В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (коммерческое обозначение, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором. Предприятие в целом или его часть могут быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав.

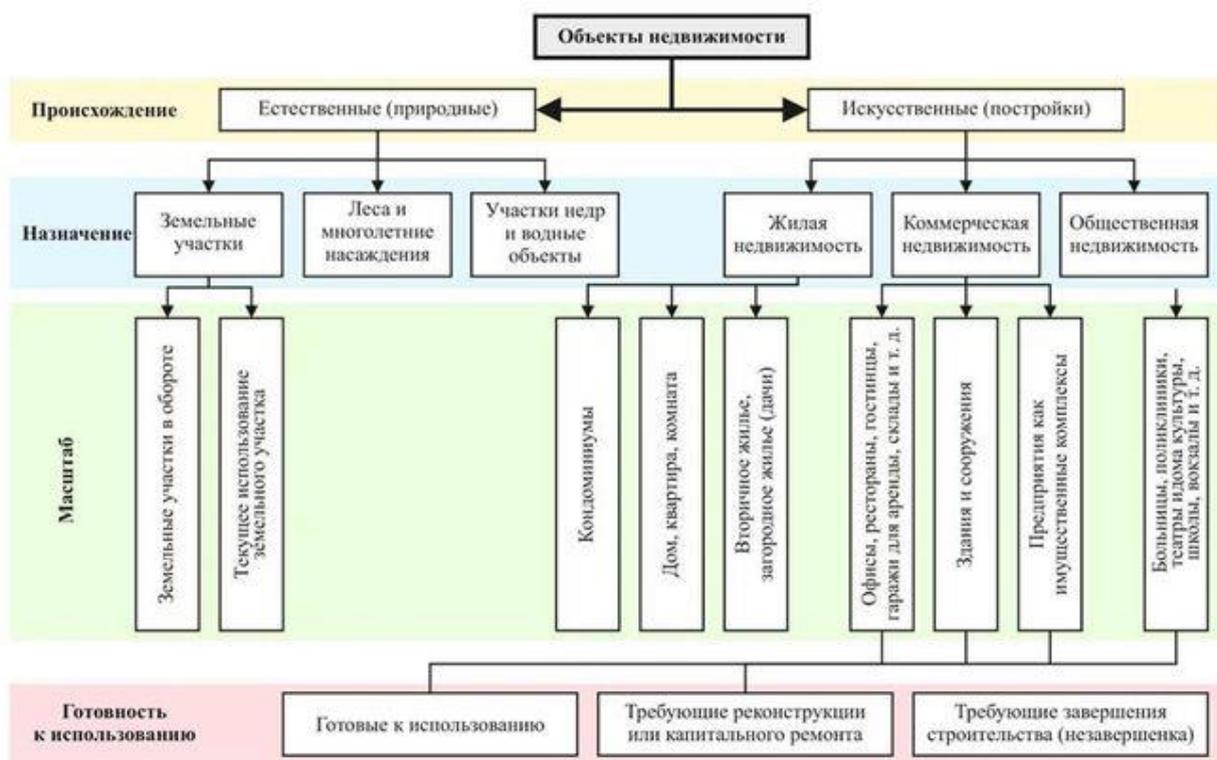


Рис. 22. Классификация объектов недвижимости

Можно привести более детальную классификацию объектов недвижимости, при разработке которой учитывался ряд специфических характеристик (рис. 22).

На сформировавшемся западном рынке принята другая, отличающаяся от предложенной выше, классификация объектов недвижимости по категориям А, В, С (табл. 8).

Таблица 8

Классификация объектов недвижимости по категориям А, В, С

<i>Категория</i>	<i>Характеристика объектов категории</i>
А	Объекты недвижимости, используемые для ведения бизнеса (предприятия, части предприятий, которые могут быть использованы самостоятельно; неспециализированная недвижимость; офисы, склады, корпуса и др.)
В	Недвижимость для вложения инвестиций с целью получения дохода от вложения капитала (аренда, рента, лизинг, ипотека и т. д.)
С	Избыточная недвижимость, выставленная на продажу из-за невозможности ее использования в бизнесе

*Категория А*

Недвижимость, используемая владельцами для ведения бизнеса:

- продаются вместе с бизнесом (специализированная недвижимость);
- продаются или сдаются в аренду – жилые дома, магазины, офисы, фабрики, склады и т. п. (неспециализированная недвижимость).

*Категория Б*

Недвижимость для инвестиций. Данными видами недвижимой собственности владеют с целью получения дохода от аренды или извлечение прибыли на вложенный капитал.

*Категория В*

Избыточная недвижимость – земля со зданиями или свободные участки, которые больше не нужны для ведения бизнеса сегодня или в будущем, поэтому объявляются избыточной недвижимостью.

Как отмечалось выше, объекты недвижимости привязаны к земельным участкам, на которых они построены. В рыночных условиях в стоимость любого вида строения (жилого дома, предприятия, торгового здания, гаража и т. д.) выходит стоимость соответствующего участка. Следовательно, необходимы четкие правила купли-продажи земельных участков или их аренды на длительные сроки.

Конституция РФ закрепляет за гражданами и их объединениями право иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяется Земельным кодексом РФ и другими законодательными актами РФ и субъектов РФ. Так, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ (Конституция РФ ст. 72 п. 1 в). Следовательно, ограничения прав собственности на землю могут предусматриваться не только федеральными законами, но и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ. Земли сельскохозяйственного назначения в силу своей значимости для обеспечения жизнедеятельности человека имеют наибольшее число ограничений. Право пользования земельным участком может быть ограничено в связи с размещением на нем чужого объекта недвижимости.

В соответствии со ст. 260 Гражданского кодекса РФ лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. Несмотря на то что проблема купли-продажи земли или долгосрочной ее аренды до конца еще не решена, движение в этом направлении объективно существует. Поэтому рынок недвижимости, хотя и медленно, но развивается. Это связано с тем, что рынок недвижимости в целом, особенно в строительстве, занимает особое место в рыночной экономике. Рынок недвижимости

является одной из существенных составляющих любой национальной экономики и составляет около 80 % национального богатства многих стран.

По функциональному назначению недвижимость можно разбить на следующие основные составляющие, представленные на рис. 23.



Рис. 23. Сегментация рынка недвижимости

К этим сегментам можно отнести:

- земельные участки;
- объекты жилья (городское, сельское, загородное);
- нежилые помещения (офисы, торговые помещения, складские помещения);
- промышленная недвижимость;
- недра, лесной фонд и водные объекты;
- суда и космические объекты.

Каждая из этих составляющих объектов недвижимости развивается самостоятельно, так как опирается на собственную законодательную и нормативную базу и имеет существенные различия в политике приватизации государственной и муниципальной собственности.

### 3.3 Тенденции развития рынка недвижимости

Рынок недвижимости, в отличие от других рынков товаров, относится к числу молодых. Если рынки потребительских и производственных товаров имеют продолжительную историю, здесь накоплен большой опыт, используются различные формы взаимоотношений между покупателями и продавцами, то на рынке недвижимости подобного нет. Рынок недвижимости – это особая сфера вложения капитала и система экономических отношений, возникающая при сделках с недвижимостью. Эти отношения появляются при ипотеке, инвестициях, сделках купли-продажи, сдаче объектов недвижимости в аренду, наем и т. д. При этих отношениях осуществляется движение капитала. Субъектами рыночных отношений на рынке недвижимости являются юридические и физические лица. Соотношение их менялось в соответствии с происходившим процессом приватизации собственности, в зависимости от законодательной базы, условий финансирования. Проведение приватизации государственной собственности в РФ предусматривало два этапа ее реализации: чековый (ваучерный) и денежный. Временные рамки указанных этапов были определены следующим образом: этап чековой приватизации – с июня 1992 года по 1 июля 1994 года; этап денежной приватизации – с 1 июля 1994 года по настоящее время. Мероприятия по приватизации по времени осуществлялись посредством включения в ежегодные государственные программы приватизации, имевшие силу закона, конкретных адресных заданий по приватизации.

Программа предусматривала четыре способа приватизации: аукцион, коммерческий конкурс, аренда с правом выкупа, акционирование. В качестве основного инструмента приватизации на ее первом этапе были использованы приватизационные чеки. Каждый владелец приватизационного чека имел четыре возможности: 1) использовать свой приватизационный чек при закрытой подписке на акции своего предприятия; 2) участвовать в чековом аукционе; 3) купить акции чекового инвестиционного фонда; 4) продать чек.

С 1 июля 1994 года начался денежный этап приватизации. Особенностью денежного этапа приватизации является его направленность на осуществление перехода от системы бесплатной раздачи собственности к ее реальной продаже. К основным объектам приватизации нового этапа относятся три вида имущества: государственные пакеты акций приватизированных предприятий, земельные участки приватизированных предприятий и объекты недвижимости. Рынок недвижимости в основном представлен объектами, которые ранее были в эксплуатации (производственные здания и помещения, магазины, жилье и т. д.). Доля объектов нового строительства незначительная. По мере улучшения жизненного уровня населения доля новых объектов будет возрастать, но ограниченность денежных доходов населения будет способствовать сохранению интереса к объектам, которые были построены ранее.

Экономические исследования показывают, что на спрос и предложение на рынке недвижимости воздействует целый ряд факторов:

- 1) местоположение объекта недвижимости (мегаполис, город, сельская местность, наличие инфраструктуры, источники сырья для предприятий и др.);
- 2) доходы населения и уровень развития бизнеса;
- 3) наличие финансовых и кредитных ресурсов (деловая активность);
- 4) состояние конкуренции и альтернативных смежных рынков;
- 5) цены на рынке недвижимости и уровень арендной платы;
- 6) риски инвестиций в недвижимость и стоимость строительства;
- 7) цены и тарифы на коммунальные услуги и энергоресурсы;
- 8) демографические тенденции;
- 9) образовательный уровень населения и тенденции его изменения, изменение социальной структуры населения;
- 10) уровень преступности;
- 11) налоговый режим, правовые и экономические условия получения прав на застройку или реконструкцию;
- 12) условия окружающей среды, уровень развития инфраструктуры, обеспечение транспортными сетями, экологическая обстановка.

Взаимодействие вышеперечисленных факторов в конечном счете определяет состояние и динамику спроса и предложения на рынке недвижимости.

Развитие рынка недвижимости в отдельных городах происходило по-разному. В Москве квартирный рынок сформировался к концу 1991 года, рынок нежилых помещений несколько позже, и это определялось тем, что Москва по темпам роста осуществляемых перемен шла впереди многих городов. Во многих районах столицы стали действовать десятки и сотни риелторских фирм. Последние шли или по направлению увеличения количества услуг, оказываемых клиенту, или по линии специализации на одном профиле деятельности. Помимо операций с квартирами, широкую популярность приобрела игра на растущей стоимости муниципального жилья. В конце 1992 и начале 1993 года еженедельный рост аукционных цен на жилье доходил до 10–12 %. Легко подсчитать, какие прибыли могли быть получены, если перепродажа осуществлялась через 1–2 месяца. С 1993 года риелторские фирмы начали принимать участие в строительстве путем инвестирования строительства многоквартирных домов. Не остался без внимания и арендный сектор квартирного рынка, некоторые фирмы обеспечили сдачу в аренду меблированных комнат, обслуживаемых целым набором работников, от охранников до сантехников. Появились фирмы, торгующие незавершенными строительными объектами, муниципальными квартирами, правами аренды на нежилые помещения, отдельно стоящими зданиями и земельными участками.

Характерной чертой рыночных отношений в сфере недвижимости являются наличие специальной нормативно-правовой базы, регламентирующей отношения, связанные с недвижимостью. В 90-х годах были приняты основополагающие нормативные и законодательные акты, регламентирующие правовые отношения на рынке недвижимости. Это Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», принятый 24 декабря 1992 года, новый Гражданский кодекс, содержащий наиболее важные нормы, связанные с осуществлением прав на объекты недвижимости. Особое место занимают закон «О приватизации жилищного фонда в РФ» и Земельный кодекс РФ.

Сегодня особое внимание обращает на себя продажа и аренда земельных участков. Легализация продажи земельных участков привела к появлению на рынке значительного количества недвижимости как собственности частных лиц. Большинство проводимых землеотводов составляют участки размером 5–10 соток, что не отвечает современным понятиям и нормам и не имеет большого спроса. Повышенным спросом пользуются участки свыше 0,5 гектара. Покупатели и продавцы земельных участков и загородных домов должны учитывать циклический характер этого рынка, который носит сезонный характер практически на всех территориях. Спрос начинает расти в конце зимы, наивысшей точки достигает в начале летнего периода и снижается до минимума к началу осеннего периода. Необходимо отметить характерную особенность рынка земли – постоянный рост спроса. Спрос на земельные участки повышается при инвестировании средств в инфраструктуру, обустроенные участки стоят значительно дороже. Агентства недвижимости, работающие на земельном рынке, на основании статистики цен предложения и спроса выявили зависимость стоимости участков от их назначения (под жилую застройку, для садоводства, для крестьянского хозяйства), удаленности от города, престижности местности, наличие водоемов, леса, дорог, охраны.

Одним из сегментов рынка недвижимости является рынок объекта незавершенного строительства. Здесь имеется своя специфика, выраженная в том, что приобретение объектов незавершенного строительства вызывает, как правило, большие затруднения в связи с необходимостью осуществления дополнительных дорогостоящих работ. Эти объекты могут относиться как к жилым, так и к нежилым помещениям. В связи с этим и определяется другой подход в определении стоимости незавершенного строительства. В последнее время инвесторы все больше начинают обращать внимание на объекты незавершенного строительства, государственные и муниципальные структуры проводят их инвентаризацию.

Особо необходимо отметить состояние и тенденции на рынке жилья. Рынок жилья можно дифференцировать следующим образом:

- 1) старый фонд;
- 2) хрущевки;

- 3) сталинские дома;
- 4) кирпичные дома 60-х годов;
- 5) панельные дома 70-х годов;
- 6) современные кирпичные дома;
- 7) современные панельные дома;
- 8) старый индивидуальный фонд;
- 9) коттеджи;
- 10) коммунальное жилье;
- 11) общежития.

Можно привести и другие классификации жилого фонда, но в этом нет необходимости, потому что сегодня не сложилось единого подхода в системе показателей полезности жилья.

Спрос и предложение на рынке жилья во многом определяется его качеством и стоимостью. В конечном итоге оценку потребительной стоимости жилья можно осуществить по следующим направлениям:

1. Оценка самого жилища (квартиры, дома).
2. Оценка дома, где находится квартира или строение (дача, коттедж).
3. Оценка благоустройства объекта.
4. Оценка степени привлекательности района, где расположено жилище (транспортные коммуникации, магазины, лечебные учреждения).

Рынок жилья можно рассматривать как первичный (построенное и не проданное жилье) и вторичный (жилье, которое эксплуатировалось).

Ввиду еще высокой стоимости нового жилья соотношение между продавцами на первичном и вторичном рынках в пользу последнего. Если говорить о степени развитости рынка жилья, то она различна. В целом по стране рынок жилья представлен городским, а не сельским рынком жилья. По отдельным городам степень его развития высока в столице, а также в городах-миллионерах и постепенно убывает по мере перехода к средним городам и малым городам. Особо необходимо отметить города-спутники мегаполисов, где развита инфраструктура и хорошая экологическая обстановка. Здесь цены на недвижимость могут

быть достаточно высокие. На развитие рынка жилья существенное влияние оказывают платежеспособные группы населения.

Разброс цен на рынке жилья в значительной степени определяется типологическим богатством жилой застройки. Качественные различия типов жилья довольно быстро получили денежное выражение. Наличие в городе индивидуальной застройки стало позитивным фактором развития рынка. Индивидуальное строительство в городах многие годы было очень ограничено. Однако в конце 80-х годов, по результатам проведенных социологических исследований, ценность индивидуального дома для жителей малых городов доминировал в структуре жилищных предпочтений. Сегодня активность рынка непосредственно связана с долей индивидуальной застройки в городе. Предложения о продаже частных домов, по нашим данным, в большинстве случаев находят спрос. Невысокий уровень благоустройств частных домов зачастую компенсируется выгодным местоположением. Столичные города Москва и Санкт-Петербург являются центрами, где аккумулируется значительная часть российского капитала, что стимулирует развитие предпринимательства и привлекает большое количество людей не только из различных регионов России, но и ближнего зарубежья, что формирует большой спрос на жилье, чем в других городах. Однако в последнее время в столичных городах стала наблюдаться тенденция, когда реализация жилья замедлилась.

Получил свое дальнейшее развитие и неорганизованный рынок жилья. Продавцы стараются избежать посредников в связи с высокими ставками комиссионных и оформление документов берут на себя.

Отсутствие достаточных средств у населения на приобретение жилья и в то же время необходимость некоторого улучшения жилищных условий заставляют некоторую часть населения идти на обмен квартир с некоторой доплатой.

Развитие рынка жилья сдерживается низким уровнем жизни населения, и этот период продлится достаточно долго.

С развитием рыночных отношений в России растет потребность в нежилых помещениях (офис, складские помещения, культурно-спортивные, развлекательные и пр.). Дефицит нежилых помещений способствует росту цен на их аренду. Существенной особенностью рынка нежилых помещений является значительное несоответствие запросов арендаторов и арендодателей. Операции с нежилыми помещениями регулируются положениями п. 7 гл. 30 Гражданского кодекса РФ. При продаже нежилого помещения предметом договора является также права на ту часть земельного участка, которая занята этой недвижимостью и необходима для ее использования. На рынке нежилых помещений происходит постепенное смещение акцента. Все больше ощущается нехватка торговых, складских и производственных помещений по сравнению с преобладающими ранее офисными помещениями.

Результаты исследований на рынке недвижимости позволяют сделать следующие выводы:

1) рынок недвижимости реагирует на экономическую и политическую ситуацию в стране. Политическая стабильность влечет улучшение ситуации на рынке недвижимости;

2) негативными факторами, влияющими на рынок недвижимости, являются: политическая нестабильность, криминогенная обстановка, низкий уровень доходов населения, экономическая нестабильность;

3) для стабилизации обстановки на рынке недвижимости (особенно жилья) необходимо государственное регулирование отношений и государственная поддержка;

4) неоправданно жесткая политика государства в вопросах налогообложения сделок с недвижимостью стимулирует нелегальный оборот наличных денег, а, следовательно, ухудшает криминогенную ситуацию на рынке недвижимости;

5) завершение периода становления рынка недвижимости будет характеризоваться в будущем его стабилизацией.

### 3.4. Финансы города

Достижение целей и решение задач, стоящих перед местным самоуправлением, невозможно без наличия необходимых для этого финансовых ресурсов. Финансы города в условиях регионализации и локализации товарно-денежных потоков характеризуются обострением противоречий интересов городской поселенческой общности, государства, банковского сообщества, градообразующих предприятий в сфере формирования доходной и расходной частей местных бюджетов.

Муниципальная экономическая политика включает муниципальную фискальную политику и налоговое регулирование. Это местная политика возмещения затрат (тарифы водо- и энергоснабжения, уборка мусора и регулирование стоков; взносы), местные налоговые ставки, муниципализация и приватизация финансовых обязательств предприятий и учреждений.

Одним из принципов городского самоуправления является принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям. Этот принцип получил свое правовое закрепление в Европейской хартии о местном самоуправлении, Конституции РФ, законодательстве о местном самоуправлении.

Наличие конституционных гарантий ресурсной обеспеченности местного самоуправления является фундаментом формирования финансово-экономической основы городского самоуправления, необходимой и достаточной для его реальной самостоятельности при осуществлении собственных и переданных полномочий.

Для оценки обеспеченности городского самоуправления финансовыми ресурсами решающее значение имеет вопрос, кто пользуется правом распоряжаться доходами местных бюджетов. В соответствии с законодательством право формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов предоставлено органам городского самоуправления. Вместе с тем, непременным условием обеспечения самостоятельности и собственной ответственности органов городского

самоуправления является наличие в их распоряжении собственных доходов. Перераспределение средств производится в том случае, если собственные доходы оказываются недостаточными.

Поскольку местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы РФ, то они же образуют фундамент фискального федерализма. Это означает, что невозможно укрепить цивилизованные принципы фискального федерализма на местном уровне, не укрепив и не улучшив всю систему федеративных бюджетных отношений.

Необходимо учитывать социальный аспект и политическую значимость укрепления городского уровня фискального федерализма. Дело в том, что именно в местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу. Современный механизм построения российских межбюджетных отношений в социальной сфере сформирован таким образом, что основные социальные функции (образование, здравоохранение, обеспечение жильем, выплата детских пособий, пособий по безработице) переданы с федерального уровня на региональный, а с регионального – в ведение муниципалитетов.

Все это свидетельствует о том, что за годы рыночных реформ состоялось принципиальное перераспределение бюджетных ресурсов государства от федеративного уровня в пользу территориальных (региональных и городских) органов управления и внебюджетных источников. В организационно-экономическом аспекте подобная перестройка бюджетного процесса называется «децентрализация бюджетной системы» государства.

По мере укрепления рыночных реформ на муниципальные бюджеты приходится все большее число функций, ранее выполнявшихся федеральным бюджетом. Так, сегодня посредством муниципальных бюджетов финансируется две трети расходов консолидированного бюджета на образование, около двух третей затрат на жилищно-коммунальное хозяйство, более половины затрат на здравоохранение и социальную политику.

В новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в главе 8 содержится достаточно подробное изложение основ местных бюджетов, расходов и доходов местных бюджетов, выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, финансовой помощи муниципальным образованиям.

Каждое муниципальное образование, в том числе городское, имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

Проект городского бюджета, решение об утверждении его, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ. Органы городского самоуправления ведут реестры

расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования.

Органы городского самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Осуществление городских бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ. Доходы местного бюджета представлены на рис. 24.



Рис. 24. Классификация объектов недвижимости

Собственные налоговые доходы местных бюджетов включают:

- 1) доходы от местных налогов и сборов;
- 2) доходы от региональных налогов и сборов;
- 3) доходы от федеральных налогов и сборов.

В доходы городских бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Общие требования к порядку определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципалитета (бюджетов городских округов) и методике распределения дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) устанавливаются Бюджетным кодексом РФ.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей, прогнозируемых на плановый период, доходов и расходов не допускается.

Распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципалитета утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта РФ может быть образован фонд муниципального развития.

Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта РФ может быть образован фонд софинансирования социальных расходов.

Целевое назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта РФ.

Отбор муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, и распределение указанных субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой законами субъектов РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами субъекта РФ, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Муниципальные образования вправе привлекать также и заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

По существу, пределы самостоятельности местного самоуправления в части формирования доходов бюджетов ограничены только теми налоговыми доходами, которые органы местного самоуправления вправе самостоятельно вводить и по которым вправе устанавливать ставку, порядок и сроки уплаты (то есть имеют право регулировать объем налоговых доходов), и неналоговыми доходами.

Способом регулирования доходов местных бюджетов является предоставление органами местного самоуправления дополнительных налоговых льгот. Органы местного самоуправления вправе предоставлять дополнительные льготы по налогам в части, зачисляемой в местные бюджеты, в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

Закрепленные налоговые доходы отличаются от регулирующих по степени надежности. Первые, в отличие от вторых, закреплены за местными бюджетами на долговременной основе. Нормативы отчислений в городские бюджеты по регулирующим доходам могут пересматриваться органами государственной власти. Такая ситуация осложняет для органов местного самоуправления процесс среднесрочного и долгосрочного планирования развития муниципального образования.

Проблема роста экономической эффективности местного налогообложения образует составную часть проблемы политики экономического роста и повышения эффективности власти на всех уровнях ее функционирования. Вместе с тем обеспечение повышения экономической эффективности местного налогообложения предполагает наличие необходимых для этого системы организационно-экономических и финансово-экономических предпосылок. Здесь важно создание такой финансово-экономической базы, которая могла бы на деле обеспечить реальную самостоятельность населения и создаваемых им органов муниципальной власти в решении экономических вопросов в пределах предоставляемой федеральными и региональными органами власти самостоятельности и компетенции.

Столь же важное значение для определения резервов роста экономической эффективности местного бюджета имеет разделение муниципального бюджета на бюджет по решению вопросов местного значения (обязательные и добровольные полномочия) и на бюджет по реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Важным инструментом повышения эффективности использования местных бюджетных средств становится муниципальный заказ. Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачиваются за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя.

Основными принципами предполагаемого подхода к формированию, размещению и исполнению заказов на поставку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд являются централизация, унификация и автоматизация закупок путем создания единой структуры, проводящей торги и конкурсы в электронном режиме.

На открытые электронные торги выставляются наиболее значимые позиции, такие как: приобретение расходных материалов, медикаментов, ГСМ, приобретение оборудования.

Введение данной системы будет способствовать достижению следующих целей: оптимизации процесса планирования затрат, повышению открытости и гласности процесса закупок, равному доступу всех претендентов к исполнению заказов, дополнительной экономии бюджетных средств, усилению контроля за исполнением муниципальных заказов.

Контроль за расходованием бюджетных средств и деятельностью муниципальных предприятий осуществляется и в рамках проводимого регулярно аудита. Мэрии утверждают перечень муниципальных унитарных предприятий,

подлежащих обязательной аудиторской проверке ежегодно уполномоченными аудиторскими фирмами.

Муниципальные образования РФ имеют возможность, используя свой административный и финансовый ресурс, оказывать поддержку предприятиям и организациям в привлечении инвестиций и других источников финансирования. Финансовая помощь, главная задача которой заключается в повышении социально-экономической эффективности конкретных инвестиционных проектов и программ, может быть оказана при выполнении следующих функций:

1) привлечение финансовых вложений из федерального и регионального бюджетов посредством лоббирования участия муниципального образования в федеральных программах с использованием государственного инвестирования и в международных программах с участием федеральных властей (например, конверсионные, экологические программы). В данном направлении особое значение имеет информированность соответствующих комитетов муниципального образования о проводящихся и готовящихся федеральных и региональных программах, детальное знание структур бюджетов и объемов финансирования отдельных статей бюджетов. Необходимо отметить, что принципиально важным является инициативность администраций муниципального образования в выдвигании предложений по формированию этих программ;

2) разработка перечня целевых (адресных) программ муниципального образования, имеющих первостепенное значение для развития муниципальных образований, и финансирование этих программ из местного бюджета. Перечню целевых программ, безусловно, должна предшествовать разработка комплексных планов, прогнозов и программ социально-экономического развития муниципального образования, где будут расставлены приоритеты развития;

3) участие в создании хозяйственных товариществ и обществ (в частности, возможна передача прав на аренду земли и объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности в качестве вложений в уставный капитал создаваемого предприятия). Данная функция муниципального образования является одним из наиболее сильных механизмов для стимулирования инвестиций в

приоритетные для развития региона и социально значимые отрасли, так как ставит муниципальное образование в равное партнерское положение с частными инвесторами;

4) муниципальные внешние заимствования (выпуск муниципальных облигаций, займов и других ценных бумаг), обеспеченные имуществом, находящимся в собственности муниципального образования, позволяют привлекать кредитные ресурсы для финансирования краткосрочных проектов муниципального образования. Использование внешних заимствований требует обеспечения прозрачности бюджета и мер по формированию доверия к займам и облигациям муниципального образования;

5) поручительство муниципального образования для предоставления кредитов предприятиям и организациям, которое может быть: поручительством под залог, когда муниципальное образование выступает гарантом возврата предприятием кредита, предоставляя в залог муниципальное имущество или имущество государственных предприятий, где есть доля муниципалитета.

Пределы финансовой самостоятельности городов определяются, таким образом, как внешними (федеральными и субфедеральными), так и внутренними факторами. Наряду с качеством и эффективностью самого местного самоуправления и деятельности органом муниципального управления важнейшим экономическим фактором является уровень развития и структура экономики на территории города.

#### *Вопросы для самоконтроля*

1. Раскройте содержание понятия «рынок недвижимости».
2. Какие вещные права предусмотрены в Гражданском кодексе РФ?
3. Кто может выступать в качестве собственника объектов недвижимости?
4. Классификация объектов недвижимости?
5. Сегментация рынка недвижимости?
6. Кто пользуется правом распоряжаться доходами местных бюджетов?

## Библиографический список

1. Варламов А. А. Основы кадастра недвижимости: учебник для обучающихся вузов, обучающихся по направлению подготовки «Землеустройство и кадастры» УМО / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – Москва: Академия, 2013. – 224 с. – Текст: непосредственный.
2. Варламов А. А. Основы кадастра недвижимости: учебник для обучающихся вузов, обучающихся по направлению подготовки «Землеустройство и кадастр» / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – 2-е изд., стер. – Москва: Академия, 2014. – 220 с. – Текст: непосредственный.
3. Варламов А. А. Оценка объектов недвижимости: учебник для вузов по направлению 120300 Землеустройство и кадастры и специальностям 310900 Землеустройство, 311000 Земельный кадастр, 311100 Городской кадастр / А. А. Варламов, С. И. Комаров; ред. А. А. Варламов. – Москва: ФОРУМ, 2010. – 288 с. – Текст: непосредственный.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ: принят Государственной Думой 22 декабря 2004 г.: одобр. Советом Федерации 24 декабря 2004 г.: (ред. от 27.12.2019). – Текст: электронный // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040).
5. Градостроительство и планировка населенных мест / А. В. Севостьянов, Н. Г. Конокотин, Л. А. Кранц [и др.]; под ред. А. В. Севостьянова, Н. Г. Конокотина. – Москва: КолосС, 2012. – 398 с.– Текст: непосредственный.
6. Груздев В. М. Основы градостроительства и планировка населенных мест: учебное пособие / В. М. Груздев; Нижегород. гос. архитектур.-строит. ун-т. – Нижний Новгород: ННГАСУ, 2017. – 105 с. Текст: непосредственный.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации: от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ: принят Государственной Думой 21 октября 1994 г.: (ред. от 16.12.2019). – Текст: электронный // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_9898](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_9898).

8. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 136-ФЗ: [принят Государственной Думой 28 сентября 2001 г.: одобр. Советом Федерации 10 октября 2001 г.]: (ред. от 31.07.2020). – Текст: электронный // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773).

9. Классификация объектов недвижимости (часть 1): учебное пособие / под ред. Е. В. Черкашиной. – Москва: ГУЗ, 2016. – 43 с. – Текст: непосредственный.

10. Котляров М. А. Экономика градостроительства: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. А. Котляров. – Москва: Юрайт, 2019. – 152 с. – Текст: непосредственный.

11. Котляров М. А. Экономика недвижимости: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. А. Котляров. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2019. – 238 с. Текст: непосредственный.

12. Основы градостроительства и планировки населенных мест: учебное пособие / сост. Э. В. Батоева. – 2-е изд., испр. – Иркутск: Изд-во БГУ, 2017. – 75 с. – URL: <http://lib-catalog.isea.ru>. (дата обращения: 10.06.2020). – Текст: электронный.

13. Горанова О. А. Управление городским хозяйством: учебное пособие для направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», профиль «Управление городским хозяйством» / О. А. Горанова, И. О. Иванов, Е. В. Титов. – Москва: МГУУ Правительства Москвы, 2017. – 260 с. – Текст: непосредственный.

14. Севостьянов А. В. Основы градостроительства и планировка населенных мест: учебник для студ. вузов / А. В. Севостьянов. – Москва: Академия, 2014. – 288 с. – Текст: непосредственный.

15. СП 42.13330.2016. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*[утвержден приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр]:

(ред. от 20.03.2020). – Текст: электронный // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=21072#08674696648582001>.

16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ: принят Государственной думой 16 сентября 2003 года: одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года. – Москва: Проспект, 2017. – 158 с. – Текст: непосредственный.

17. Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 07.12.2016 № 793. – Текст: электронный // Консультант Плюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_289833/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289833/).

18. Об утверждении видов элементов планировочной структуры: приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 25.04.2017 № 738/пр. – Текст: электронный // Гарант: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: <http://base.garant.ru/71685970/89300effb84a59912210b23abe10a68f/>.

19. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон № 384-ФЗ: принят Государственной думой 23 декабря 2009 года: одобрен Советом Федерации 25 декабря 2009 года. – Москва: Проспект, 2017. – 123 с. – Текст: непосредственный.

20. Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года: [в ред. от 01 июля 2020 года № 2-ФКЗ]. – Текст: электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody> (дата обращения: 09.06.2024).

21. Официальный портал Росреестра. Публичная кадастровая карта / [Электронный ресурс] // Сетевое издание: [сайт]. – URL: <http://pkk5.rosreestr.ru/> (дата обращения: 19.06.2023).

22. Официальный портал органов власти Тюменской области / [Электронный ресурс] // Сетевое издание: [сайт]. – URL: <https://admtyumen.ru> (дата обращения: 04.06.2024).

23. Официальный портал Администрации города Тюмени / [Электронный ресурс] // [сайт]. – URL: <http://www.tyumen-city.ru> (дата обращения: 09.06.2024).

24. Официальные документы города Тюмени / [Электронный ресурс] // Сетевое издание: [сайт]. – URL: <http://tyumendoc.ru> (дата обращения: 09.06.2024).

25. Avilova T. Existing problems of emergency housing and their impact on the development of the city / T. Avilova, N. Cherezova // E3S Web of Conferences: 22, Voronezh, 08–10 декабря 2020 года. – Voronezh, 2021. – DOI 10.1051/e3sconf/202124406008. – EDN WHPEUE.

26. Avilova T. Eliminating the problem of emergency housing using the example of the city of Omsk / T. Avilova, L. Oznobihina, A. Ermakova // E3S Web of Conferences: Topical Problems of Green Architecture, Civil and Environmental Engineering, TPACSEE 2019, Moscow, 20–22 ноября 2019 года. – Moscow: EDP Sciences, 2020. – P. 08010. – DOI 10.1051/e3sconf/202016408010. – EDN MYKYJJ.

27. Bogdanova O. V., Chernykh E. G., Kryakhtunov, A.V. Zonas naturales especialmente protegidas como objeto de actividad inversora // Revista ESPACIOS. – 2018. – Vol. 39 (Number 16). – P. 36. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.revistaespacios.com/a18v39n16/a18v39n16p36.pdf>.

28. Kustysheva I. The concept of inter-settlement territory in the Russian Federation / I. Kustysheva, A. Konyukhova // E3S Web of Conferences: 22, Voronezh, 08–10 декабря 2020 года. – Voronezh, 2021. – DOI 10.1051/e3sconf/202124403006.

29. Merkurieva K. The transformation of the spatial system within the framework of the integrated development of the territory / K. Merkurieva // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Ussurijsk, 20–21 июня 2021 года. – Ussurijsk, 2021. – P. 042038. – DOI 10.1088/1755-1315/937/4/042038.