



АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ

Э.К. Трутнев, М.Д. Сафарова

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ



Образовательные инновации

Эдуард Трутнев

**Градорегулирование в
условиях рыночной экономики**

«РАНХиГС»

2009

УДК 332.363:711.4-16(075.8)

ББК 65.050.23я73

Трутнев Э. К.

Градорегулирование в условиях рыночной экономики /
Э. К. Трутнев — «РАНХиГС», 2009 — (Образовательные
инновации)

ISBN 978-5-7749-0541-6

Учебное пособие уникально, поскольку в нем впервые комплексно и во взаимосвязи представлены все компоненты регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости с учетом зарубежного опыта и новейшего законодательства Российской Федерации. Учебное пособие адресовано студентам и аспирантам, изучающим право, экономику, управление (менеджмент), градорегулирование и архитектуру, землеустройство, специалистам, повышающим квалификацию в области планирования развития территорий, жилищно-коммунального хозяйства, работникам администраций федерального, регионального и местного уровней, а также всем, кто интересуется вопросами правового, экономического, планировочного обеспечения развития городов и иных территорий, проектирования и строительства.

УДК 332.363:711.4-16(075.8)

ББК 65.050.23я73

ISBN 978-5-7749-0541-6

© Трутнев Э. К., 2009

© РАНХиГС, 2009

Содержание

Предисловие	5
Тема 1.	7
1.1. Введение в градорегулирование	7
1.2. Градорегулирование и градостроительная деятельность	11
1.3. Особенности градорегулирования	14
1.4. Субъектно-объектные отношения в градорегулировании	19
1.5. Градорегулирование и инфраструктура рынка недвижимости	20
Контрольные вопросы	24
Литература	25
Тема 2.	26
2.1. Особенности возникновения и существования пространственно-территориального образования под названием «земельный участок» как объекта градорегулирования	26
Конец ознакомительного фрагмента.	35

Эдуард Константинович Трутнев, Мария Динаровна Сафарова

Градорегулирование в условиях рыночной экономики

Предисловие

Градорегулирование – это малоосвоенная в России деятельность, которую осуществляют все, результатами которой пользуются все, часто не осознавая этого. По мере развития рыночной экономики масштабы этой деятельности, степень осведомленности о ней неизбежно будут возрастать, вовлекая в процесс градорегулирования как управленцев различных уровней, так и специалистов различного профиля, а также граждан, не посвященных в специальные вопросы, но сталкивающихся с их решением в повседневной жизни. Именно поэтому **обладание знаниями** в области градорегулирования уже становится объективной необходимостью для всех специалистов по городской экономике. Со временем, увеличение степени вовлеченности объектов недвижимости в рыночный оборот неизбежно приведет к тому, что **будет расти потребность в профессионалах, работающих в сфере градорегулирования.**

Почему градорегулирование, а не более привычное и понятное градостроительство? Потому что, когда невозможно приказывать, но можно и нужно побуждать к свободной деятельности частных субъектов, ограничивая ее определенными рамками и гарантируя при этом права на использование недвижимости, неизбежно возникает градорегулирование. В этом суть рыночной экономики. Рынок недвижимости – это оборот недвижимости, при котором объект недвижимости может быть передан (путем продажи, передачи в аренду) одним лицом (собственником) другому лицу (покупателю или арендатору). История показала, что ситуация, предполагающая возможность оборота недвижимости, особенно оборота земельных участков, не является универсальной, общераспространенной. В России оборот земельных участков стал невозможным с 1917 г., а с начала 1990-х гг. он вновь стал возможным и признан необходимым, в том числе путем закрепления соответствующими законодательными нормами. В период отсутствия оборота земельных участков и рынка недвижимости неизбежно утверждалась система социалистического градостроительства, но градорегулирования не было и быть не могло. Поэтому градорегулирование для современной России является малоосвоенной, еще не понятой как необходимость, часто голословно отвергаемой сферой деятельности, освоение и утверждение которой, однако, является объективной и неотвратимой задачей.

В учебное пособие вошли материалы, подготовленные в процессе совместной работы авторов с коллегами во многих городах России: при подготовке проекта Градостроительного кодекса Российской Федерации, проектов региональных законов о градорегулировании, проектов правил землепользования и застройки в Великом Новгороде, Твери, Петербурге, Самаре, Казани, Хабаровске, Перми, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, а также иных проектов.

Всем многочисленным коллегам из этих и других городов авторы выражают глубокую благодарность за профессиональную поддержку и взаимопонимание. Особая признательность специалистам других организаций, с которыми авторы совместно выполнили и выполняют работы в различных городах страны, плодотворно сотрудничают и надеются на продолжение профессионального и дружеского взаимодействия. Авторы также благодарны руководству фонда «Институт экономики города», сотрудникам его различных направлений за профессио-

нальные советы и рекомендации, высказанные в процессе обсуждения различных тем и аспектов книги.

Н.Б.Косарева,

кандидат экономических наук,

президент фонда «Институт экономики города»

Тема 1.

Начала правового градорегулирования

1.1. Введение в градорегулирование

Градорегулирование в России – пока еще малоосвоенная область деятельности. Это деятельность, которую осуществляют все, результатами которой пользуются все, многие – не зная об этом. По мере развития рыночной экономики масштабы этой деятельности, степень осведомленности о ее результатах и вовлеченности в нее неизбежно возрастают: в процесс градорегулирования вовлекаются как управленцы разных уровней и специалисты разного профиля, так и граждане, не посвященные в специальные вопросы, но имеющие с ними дело в повседневной жизни.

Почему градорегулирование, а не более привычное и понятное градостроительство? Регулирование, градорегулирование неизбежно возникает тогда, когда уже невозможно приказывать, но можно и нужно побуждать к свободной деятельности частных субъектов, ограничивая эту деятельность определенными рамками и гарантируя при этом права на использование недвижимости. Ситуация, когда невозможно приказывать, но можно и нужно побуждать к свободной деятельности, – это рыночная экономика, это рынок недвижимости. Рынок недвижимости – это оборот недвижимости. Оборот недвижимости – это ситуация, когда один объект недвижимости может быть передан (путем продажи, передачи в аренду) одним лицом (собственником) другому лицу (покупателю или арендатору).

История показала, что ситуация, когда возможен оборот недвижимости, особенно оборот земельных участков, не является универсальной, общераспространенной. В России оборот земельных участков стал невозможным с 1917 г., а с начала 1990-х гг. он вновь признан необходимым, в том числе путем закрепления соответствующими законодательными нормами. В период отсутствия оборота земельных участков и рынка недвижимости неизбежно утверждалась система социалистического градостроительства, но градорегулирования не было и быть не могло. Поэтому градорегулирование для современной России является новой, неосвоенной, еще не понятой как необходимость, часто голословно отвергаемой сферой деятельности, освоение и утверждение которой, однако, становится объективной и неотвратимой задачей.

Градостроительство было прерогативой «технологов», им занимались исключительно профессионалы. Градорегулирование – прерогатива не только профессионалов, но и лиц, которые не могут причислить себя к таковым, но действуют с ними на равных в силу выраженной заинтересованности – наличия имущественных прав, защищаемых законом. В градорегулировании участвуют все, кого оно касается, а касается оно всех – прямо или косвенно.

Градорегулирование – это не столько профессиональная специализация, сколько синтетическая творческая деятельность, привлекающая и объединяющая специалистов многих профессий – планировщиков, архитекторов, управленцев (менеджеров), юристов, экономистов, экологов, социологов, землеустроителей, инженеров-изыскателей, строителей, оценщиков недвижимости, инвентаризаторов, специалистов в области информатики и иной деятельности.

Градорегулирование сопрягается и взаимодействует со всеми институтами управления, экономики, инфраструктурного обеспечения рынка недвижимости: институтом планирования, институтом землеустройства и технической инвентаризации, институтом государственного кадастрового учета недвижимости, институтом государственной регистрации прав на недвижимость, институтом предоставления земельных участков для строительства, институ-

тами массовой оценки недвижимости в целях налогообложения и индивидуальной оценки объектов недвижимости, институтом налогообложения недвижимости.

В силу своего синтетического, объединяющего характера градорегулирование в законодательном отношении оформляется позднее других институтов рынка недвижимости и управления. Такая ситуация характерна не только для России. Однако в России законодательное оформление института градорегулирования осложнено рядом особенностей.

Во-первых, градорегулирование – это «поздний ребенок». К моменту его появления «место было уже занято» ранее появившимися законами, значительная часть которых регулировала относительно узкие вопросы, в силу чего формировались далекие от оптимальных схемы управления, характеризующиеся дублированием однотипных действий. В законодательном отношении градорегулирование – это собирание ранее разбросанных камней, гармонизация законодательства. Гармонизирующая функция градорегулирования проявилась, например, при объединении многочисленных, ранее отдельно функционировавших видов государственной экспертизы проектной документации в одну государственную экспертизу с упразднением дублирования, но с сохранением всего комплекса требований, предъявляемых к такой документации¹.

Во-вторых, градорегулирование, в отличие от многих других видов деятельности, не может быть обеспечено одним или несколькими федеральными законами. Градорегулирование в условиях рынка недвижимости – это прежде всего гарантии прав и пределы свободы в использовании недвижимости. Такого рода права и гарантии могут определяться только и исключительно на местах – посредством муниципальных нормативных правовых актов, называемых правилами землепользования и застройки. Таких актов не было и не могло быть в начале периода перехода к рыночным отношениям. Но жизнь не могла стоять на месте, строительство должно было продолжаться, не дожидаясь подготовки необходимых документов. Потребовались инструменты, которые на время заместили бы то, чего не было и, повторим, не могло быть. И такие замещающие инструменты нашлись в виде внесистемных процедур предварительного согласования мест размещения объектов, иных квазиправовых процедур. Однажды появившись, эти временные эрзац-схемы начали утверждаться в сознании административных работников и специалистов как постоянные, как единственно возможные или предпочтительные. Стало происходить «выталкивание на обочину» процесса становления системы правового градорегулирования как ненужного изобретения, чуждого отечественной практике. Переходный период затянулся, угрожая превратиться из временного в вечный.

Таким образом, правовое градорегулирование в полномасштабном виде может состояться только в будущем – ближайшем или отдаленном (последнее – в случае превращения переходного и временного в вечно тянущееся и незавершенное). И в этом сегодня его главный «недостаток». Его надо создавать, для чего необходимо обладать знаниями, энергией и инициативой.

Но почему, собственно, правовое градорегулирование нужно создавать, кому и для чего оно нужно?

В результате не обремененных предрассудками размышлений нельзя не прийти к выводу, что в условиях рынка недвижимости этот универсальный инструмент регулирования необходим всем, в том числе:

- собственникам квартир, которые хотят быть уверенными, что не подвергнутся «уплотнительной застройке» или угрозе сноса дома, в котором они живут, ввиду реализации непра-

¹ Соответствующие нормы введены Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Посредством этого Закона были внесены изменения в более чем 30 федеральных законов.

вильно понимаемой и навязываемой административными органами государственной или муниципальной необходимости;

- лицам, которые желают приобрести квартиру и при этом быть уверенными в том, что рядом не возникнет вредное производство, близость к которому обесценит приобретенную недвижимость;

- собственникам частных домов и дач, которые хотят быть уверенными в том, что их сосед не построит на границе принадлежащего им земельного участка, например, баню и не подвергнет их постоянной угрозе пожара, который может перекинуться на принадлежащий им дом и уничтожить его;

- собственникам производственной и иной приносящей доход недвижимости, которые хотят знать, имеют ли они право изменить назначение принадлежащей им недвижимости, а также каковы допускаемые пределы ее реконструкции, с тем чтобы определять на будущее бизнес-планы развития производства и иной предпринимательской деятельности;

- застройщикам-девелоперам, которые хотят проявлять инициативу в развитии и обустройстве застроенных и незастроенных территорий и иметь уверенность в том, что их риски будут минимизированы, а проекты реализованы и что им будет гарантировано присоединение к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения;

- всем заинтересованным гражданам, которые хотят иметь достоверную информацию о наличии утвержденных документов, а также проектов документов, определяющих развитие города, в котором они живут, и участвовать в открытом процессе град ©регулирования посредством обязательных публичных слушаний;

- главам и работникам местных администраций, которые не боятся прозрачных правил игры, на основе открыто предъявленных документов (в интернете и/или в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности) создают условия для привлечения инвестиций на территорию в целях создания новых рабочих мест и повышения уровня жизни населения;

- региональным и федеральным органам исполнительной власти, которые, взаимодействуя в области территориального планирования, совместно подготавливают и реализуют крупные инфраструктурные проекты на соответствующих территориях, способствуя их активному развитию.

Цель данного пособия – раскрыть смысл градорегулирования. Дело в том, что градорегулирование – «это просто». Просто в исходных основаниях. Но в то же время это сложная, разветвленная и гибкая саморазвивающаяся система. Достигнув понимания исходных оснований, можно переходить к более углубленному изучению отдельных составляющих этой системы. Это тот путь, который в последующем могут пройти заинтересованные читатели самостоятельно, расширяя и углубляя свои знания в процессе учебы и профессиональной деятельности, так или иначе сопряженной со сферой градорегулирования.

Целью – раскрыть смысл градорегулирования – определяется и основной метод (способ) ее достижения. Это метод логического анализа, который позволяет шаг за шагом продвигаться от незнания ко все большему знанию. С помощью этого метода можно последовательно раскрывать содержание компонентов градорегулирования, каждый из которых обладает собственной логикой, объясняющей необходимость и неизбежность его существования и закономерности функционирования, особенности взаимодействия с другими компонентами, их упорядоченность в виде системы, называемой системой градорегулирования. По мере такого последовательного логического знакомства с компонентами системы читатель убедится в том, что они существуют априори, их не надо изобретать и невозможно отрицать ввиду их неопровержимой доказательности, но, разумеется, можно и нужно говорить об особенностях их проявления – полного или неполного, адекватного или неадекватного – в разных ситуациях и в разное время.

Градорегулирование как система реально существует на логическом уровне и требует воплощения в жизни, реализации. Реализация – вот задача, неизбежность постановки и решения которой будет понята новым поколением градоустроителей – планировщиков, юристов, экономистов – в их синтетической деятельности, объединяющей на творческой основе различные профессиональные интересы.

1.2. Градорегулирование и градостроительная деятельность

Для того чтобы понять, как соотносятся между собой понятия «градорегулирование» и «градостроительная деятельность», нужно:

- 1) определить, какие виды деятельности осуществляются в системе градорегулирования;
- 2) на основе определения дифференцированных видов деятельности в системе градорегулирования установить, *кто* (какие публичные субъекты) и *чью* (каких публичных и частных субъектов) градостроительную деятельность регулирует.

Какая деятельность осуществляется в системе градорегулирования

Система градорегулирования (система правового градорегулирования) – деятельность публичной власти по созданию правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности и контролю за градостроительной деятельностью, осуществляемой органами власти (территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории; архитектурно-строительное проектирование и строительство объектов, полномочиями по созданию которых наделены органы власти) и застройщиками (архитектурно-строительное проектирование и строительство).

Из вышеприведенного определения следует, что применительно к системе градорегулирования можно говорить о деятельности двух видов:

- 1) созданию правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками;
- 2) контроле за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками.

Деятельность по *созданию правовых оснований и информационных условий для градостроительной деятельности, которая осуществляется органами власти и застройщиками*, включает в себя следующие виды градорегулирования:

- 1) подготовку и принятие законов и иных нормативных правовых актов, прежде всего правил землепользования и застройки;
- 2) подготовку и утверждение документов территориального планирования, планов реализации документов территориального планирования, документации по планировке территории;
- 3) создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, архивов документов градостроительного проектирования, фондов хранения иных информационных материалов для подготовки документов, определенных позициями 1 и 2, иных документов (включая проектную документацию);
- 4) мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовку рекомендаций с использованием материалов, определенных позицией 3, для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2.

Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый на стадии подготовки нормативных правовых актов и документов, определенных позициями 1 и 2, включает в себя:

- 5) проверку и согласование проектов документов градостроительного проектирования;
- 6) обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования: генеральных планов городских округов, поселений; правил землепользования и

застройки; документации по планировке территории, утверждаемых главами администраций генеральных планов городских округов, поселений.

Контроль за градостроительной деятельностью, которая осуществляется органами власти и застройщиками, проводимый путем проверки документов, подготовленных застройщиками, а также работ, выполнение которых было обеспечено застройщиками, предполагает:

7) проверку подготовленных застройщиками документов перед выдачей разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, заключений органов государственной экспертизы проектной документации, проверку выполненных работ перед выдачей заключений органов государственного строительного надзора; проверку документов, предшествующую выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости (применительно к двум последним видам разрешений – до проведения публичных слушаний);

8) обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости.

Как соотносятся между собой градорегулирование и градостроительная деятельность

Можно выделить три типа деятельности:

1) *градорегулирование, которое обеспечивает условия для градостроительной деятельности, но само не является градостроительной деятельностью:*

- подготовка и принятие законов и иных нормативных правовых актов;
- создание и обеспечение функционирования информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, архивов документов градостроительного проектирования, фондов хранения иных информационных материалов для подготовки документов в области градорегулирования;
- мониторинг процессов градостроительной деятельности, проведение аналитических работ и подготовка рекомендаций (с использованием материалов информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, архивов и т.д.) для обеспечения подготовки нормативных правовых актов и документов в области градорегулирования;
- согласование проектов документов градостроительного проектирования;
- обсуждение на публичных слушаниях проектов документов градостроительного проектирования;
- проверка подготовленных застройщиками документов перед выдачей разрешений на строительство, иных разрешений, заключений;
- обсуждение на публичных слушаниях подготовленных застройщиками документов при решении вопросов о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;

2) *градостроительная деятельность, которая не является градорегулированием, но подлежит регулированию:*

- архитектурно – строительное проектирование: осуществление инженерных изысканий, подготовка проектной документации;
- строительство, реконструкция, капитальный ремонт;

3) *деятельность, которая всегда является одновременно и градорегулированием, и градостроительной деятельностью. Это подготовка и утверждение публичной властью документов градостроительного проектирования:*

- градорегулирование как основание для последующей градостроительной деятельности;
- градостроительная деятельность как подготовка документов градостроительного проектирования.

Последний тип деятельности примечателен тем, что он определяет особенности градорегулирования, которые будут рассмотрены в следующем разделе.

1.3. Особенности градорегулирования

Всегда ли возможно градорегулирование? Что необходимо, чтобы градорегулирование было возможным?

Само слово «регулирование» указывает на особый характер отношений между тем, кто регулирует, и тем, чья деятельность подвергается регулированию. В системе градорегулирования действуют два основных типа субъектов: публичная власть и правообладатели недвижимости. Последние обладают суверенитетом, самостоятельностью по отношению к публичной власти – они владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащей им недвижимостью по своему усмотрению. Однако свобода правообладателей недвижимости по отношению к публичной власти не является абсолютной. Эта свобода ограничена, а ограничения установлены публичной властью. Применительно к использованию недвижимости есть только два способа ограничить свободу правообладателей недвижимости.

Первый способ — установление рамок, за пределы которых выходить нельзя, но в пределах которых можно пользоваться свободой выбора. В отечественной практике он называется градостроительным зонированием – установлением градостроительных регламентов (посредством правил землепользования и застройки). Это единственно возможный и, следовательно, универсальный способ в условиях рынка недвижимости. На каком основании мы это утверждаем?

Основой хозяйственной жизни, национальной экономики является частное предпринимательство, а максимальный экономический эффект частное предпринимательство приносит при наличии свободы выбора. Однако свобода выбора не может быть безграничной, ограничения устанавливает публичная власть, но они не могут устанавливаться таким образом, чтобы свобода выбора выродилась в «точку» приказа-предписания. В этом не заинтересованы ни предприниматели, ни публичная власть, которая их ограничивает. Поэтому единственным способом для установления ограничений становится определение рамок свободы. А рамки свободы предпринимательской деятельности, которые не вырождаются в «точку» приказа-предписания, – это и есть **градостроительные регламенты**.

Второй способ — приказ-предписание использовать недвижимость по однозначно определенному назначению и однозначно определенным (посредством проектной документации) параметрам, когда заведомо не допускается свобода выбора, если она вырождается в «точку» приказа-предписания. Это единственно возможный способ в условиях отсутствия рынка недвижимости. Попробуем понять почему.

Основой хозяйственной жизни является не частное предпринимательство, а централизованная государственная экономика. Субъекты планирования, распределения и расходования финансовых ресурсов на все виды строительства объединены в одном лице – государстве, которое представляют различные уполномоченные органы, взаимодействующие между собой по схеме «приказ—подчинение». Юридически полноправные субъекты недвижимой собственности отсутствуют. Юридических контрагентов у публичной власти нет, диалог на правовой основе вести не с кем. В системе отношений, выстраиваемых по схеме «приказ – подчинение», свобода выбора является избыточной, ненужной. В условиях, когда свобода выбора в отношении недвижимости не нужна, не нужны и рамки-ограничения для нее. Не нужны рамки для ограничения свободы выбора – не нужна и система, посредством которой такие рамки устанавливаются, т.е. не нужны ни градостроительные регламенты, ни правила землепользования и застройки. А что нужно? Нужна система «целевого назначения» каждого объекта недвижимости в отдельности. Нужны распорядители-администраторы, которые по своему усмотрению

это назначение будут устанавливать. При таком установлении могут использоваться документы технологического характера, которые не определяют правовой режим использования земельных участков по причине отсутствия полноценных правообладателей.

Регулирование (градорегулирование) возникает тогда, когда есть субъект регулирования, «внешний» по отношению к другому субъекту – непосредственно осуществляющему деятельность (градостроительную деятельность). В условиях, описанных выше применительно ко второму способу ограничения свободы правообладателей недвижимости, субъект регулирования деятельности и субъект деятельности слиты в одном лице (которым может быть любой представитель государства). Такие отношения являются отношениями административного подчинения, а не отношениями регулирования. Это не градорегулирование, а градостроительство нерыночного социалистического типа.

Правовое градорегулирование как особый юридический институт может начать функционировать на практике только при трех условиях:

1. Наличие рыночных отношений, рынка недвижимости, когда публичным субъектам регулирования противостоят и взаимодействуют с ними суверенные в юридическом отношении правообладатели недвижимости.

2. Наличие базовых законодательных актов, которые закрепляют первое условие и утверждают принципы градорегулирования, основанные на признании суверенитета правообладателей недвижимости и их предпринимательской активности, ограничиваемой определенными рамками – градостроительными регламентами.

3. Наличие документов градостроительного зонирования – правил землепользования и застройки, посредством которых устанавливаются градостроительные регламенты. Это условие определяет специфику градорегулирования. Если при других видах регулирования достаточно первых двух условий (наличие рыночных отношений, поддерживаемых законодательными и иными нормативными правовыми актами), то для градорегулирования этого недостаточно. Градорегулирование – это установление ограничений (пределов) использования недвижимости. Недвижимость где-то расположена, недвижимость локальна. Ограничения – пределы ее использования должны быть привязаны к месту и описаны в документах градостроительного зонирования. Правилами землепользования и застройки устанавливаются градостроительные регламенты, определяющие правовой режим использования недвижимости их правообладателями, пределы и возможности их экономической активности. Нет таких документов – нет ограничений-пределов – нет оснований для регулирования.

Итак, вышесказанное убеждает нас в том, что градорегулирование не только не всегда возможно, но и не всегда нужно.

Градорегулирование не нужно, когда нет рынка недвижимости, когда стержнем экономической активности является деятельность централизованного государства, в котором отрицаются права собственности на землю. Тогда нужно градостроительство, а не градорегулирование. Градорегулирование невозможно, когда нет документов градостроительного проектирования, т.е. нет юридических оснований для регулирования, установления ограничений в использовании недвижимости. В этом случае системные действия по необходимости замещаются суррогатными схемами, когда вместо свободы в некоторых пределах применяются приказы-предписания о целевом использовании недвижимости. Однако долго это продолжаться не может: закономерности развития рынка недвижимости с неизбежностью будут подталкивать к созданию системы правового градорегулирования.

Публичные и частные интересы в градорегулировании

Градорегулирование – это всегда отношения между публичными и частными лицами, между публичными и частными интересами. Такие отношения имеют свои особенности.

Во-первых, интерес – это мотивация, побуждение к действию, в данном случае к градостроительной деятельности. В силу того что градостроительная деятельность частных лиц является первичной, сбалансированная система градорегулирования должна выстраиваться «вокруг» частных интересов и в соответствии с ними.

Во-вторых, логика возникновения градорегулирования определяется осознанной самими частными лицами необходимостью быть ограниченными. Такие ограничения могут устанавливаться только публичной властью с позиций общего, публичного интереса. Сей факт означает, что публичный интерес имеет приоритет над частными интересами.

Суммируя эти два положения, можно сказать так: *примат частного интереса над публичным в градорегулировании определяется тем, что именно частный интерес является источником возникновения всей системы градорегулирования, в то же время во имя интересов публичных на частные интересы должны быть наложены ограничения.* Такова логика этой «круговой» системы. Далее, чтобы ее подтвердить, проанализируем содержание частных и публичных интересов.

Частные интересы, интересы частных лиц, правообладателей недвижимости – это интересы, состоящие в том, чтобы:

- 1) иметь свободу для максимальной экономической, хозяйственной деятельности;
- 2) быть защищенными, иметь гарантии того, что стоимость недвижимости не уменьшится в результате неконтролируемой экономической деятельности соседей;
- 3) быть гарантированно обеспеченными извне поступающими на земельный участок инженерно-техническими ресурсами в необходимом объеме;
- 4) пользоваться благами окружения – рекреационным пространством, социальными объектами, местами приложения труда, в том числе путем передвижения по общественным дорогам.

Содержание трех последних из перечисленных частных интересов указывает на то, что они могут быть удовлетворены только публичной властью. Это означает, что частные лица фактически формируют заказ для публичной власти обеспечить их частные интересы.

Публичные интересы – это особые интересы. Они не противостоят частным интересам. Публичные интересы возникают как совокупность частных интересов, своего рода апелляция к публичной власти оградить частных лиц от деструктивных последствий проявления первого частного интереса – эгоистического стремления иметь неограниченную свободу для экономической деятельности. Поэтому публичный интерес – это интерес производный, вторичный, возникающий как неизбежное следствие проявления частных интересов. Итак, публичные интересы – это интересы представляющих частных лиц публичных субъектов (органов власти, избранных частными лицами), состоящие в том, чтобы по заданию частных лиц (иными словами, по мандату – специально сформулированному или подразумеваемому) обеспечить частные интересы посредством обеспечения публичных интересов.

К публичным интересам следует отнести:

1. *Экономические интересы.* Публичная власть, получая налоги от недвижимости, заинтересована в повышении ее стоимости как базы налогообложения (и, следовательно, в повышении благосостояния населения). Поэтому в интересах публичной власти одновременно и предоставить частным лицам свободу для максимальной экономической активности, и ограничить ее разумными пределами так, чтобы эта активность не нанесла ущерба окружению и не привела к уменьшению стоимости недвижимости. Эта стоимость, в свою очередь, определяется гарантированным функционированием недвижимости, наличием технологических возможностей для поставки инженерно-технических ресурсов (воды, газа, электричества) в требуемых объемах и в значительной мере качеством окружения: наличием рекреационных пространств, социальных объектов, мест приложения труда, которых можно достичь, передви-

гаясь по общественным дорогам. Таким образом, экономические интересы публичной власти полностью согласуются с частными интересами, сформулированными выше.

2. *Экологические интересы.* Это интересы поддержания достойного качества среды, и в этом отношении они сходятся с интересами экономическими. Кроме того, к экологическим интересам публичной власти следует отнести обеспечение сохранения публичных земель, в состав которых включаются бульвары, скверы, парки, городские леса, иные территории, используемые в общественных рекреационных целях. Экологические интересы публичной власти согласуются с четвертым видом частных интересов, сформулированных выше.

3. *Политические интересы.* Эти интересы состоят в том, чтобы не допускать, предотвращать конфликты и иметь процедурные механизмы их разрешения.

Все интересы публичной власти имеют один способ выражения и обеспечения – это градорегулирование.

Следует обратить внимание на то, что все интересы (и частные, и публичные) могут быть разбиты на две группы, одна из которых связана с *сохранением* (сдерживанием развития), другая – с *развитием*. Градорегулирование – это установление ограничений-пределов, которые, однако, подразумевают не только сдерживание, но и побуждение к развитию. Развитие на частных землях не может состояться без общественной инфраструктуры – инженерно-технической, социальной. Развитие – это будущее, это планирование, которое для публичной власти является неизбежной необходимостью. Планирование не может быть сведено к одноразовому действию. Это технология, особенности которой будут рассмотрены далее (тема 7).

Градорегулирование как механизм обеспечения баланса интересов, гарантирования прав и возможности проявления инициативы частными лицами

Общественные и частные интересы согласуются между собой, но они не могут и не должны отождествляться. Нельзя полностью согласиться с теми, кто утверждает: хорошо частному лицу – хорошо обществу, поскольку неограниченная деятельность частных лиц может причинить обществу вред. Но точно так же неправы и те, кто говорит: хорошо обществу – хорошо частному лицу. Частным лицам будет плохо, если их свободная деятельность неоправданно ограничивается. От этого будет плохо и обществу. Значит, мы имеем дело с нетождественными интересами, и между ними необходимо установить баланс. Возможность установления такого баланса возникает при наличии в системе градорегулирования ответов (в форме соответствующих решений, документов, технологий) на запросы частных лиц и общественности (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Ответы системы градорегулирования на запросы частных лиц и общественности – через частных лиц

Основные категории заинтересованных лиц	Содержание интересов частных лиц и общественности, представленной частными лицами	Ответы системы градорегулирования на запросы частных лиц и общественности
1	2	3
Все категории частных лиц: собственники квартир; лица, желающие приобрести недвижимость; застройщики	Потребность в информации о перспективах развития соответствующей территории, включая информацию о том, что соответствующая недвижимость: <ul style="list-style-type: none"> • не попадет (попадет) в зону планируемого размещения объектов, для размещения которых допускается принудительное изъятие для государственных или муниципальных нужд; • не попадет (попадет) в зону с особыми условиями использования территории (например, в санитарно-защитную зону) 	Решения о подготовке документов градостроительного проектирования подлежат опубликованию. Утвержденные документы градостроительного проектирования (в части, относящейся к соответствующей территории) в обязательном порядке направляются и размещаются в муниципальных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности ¹ . Содержащиеся в муниципальных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности документы открыты для ознакомления всем заинтересованным лицам ²
	Потребность в информации относительно правовых гарантий использования недвижимости и возможностей развития недвижимости	Такая информация представлена в виде градостроительных регламентов в составе муниципальных нормативных правовых актов – правил землепользования и застройки, которые доступны всем заинтересованным лицам ³
	Возможность отстаивать имущественные интересы и участвовать в принятии решений	В отношении проектов документов градостроительного проектирования, утверждаемых органами местного самоуправления, в обязательном порядке должны проводиться публичные слушания ⁴
Собственники квартир в многоквартирных домах, которые еще не стали собственниками (на правах общей долевой собственности) земельных участков таких домов	Потребность выделить земельный участок посредством документации по планировке территории (проектов межевания) Недопущение неправомерного «уплотнения» – внедрения в существующую застройку новых объектов, размещение которых	Возможность подготовки проектов межевания как по инициативе органа местного самоуправления, так и по инициативе заинтересованных лиц ⁵ Наличие в ГрК РФ «защитительных» норм относительно того, что должны учитываться нормы градостроительного

	ущемит права собственников квартир	проектирования в части минимальных размеров земельных участков, действовавших на период застройки ¹
	Защита территорий общего пользования (например, внутриквартальных скверов и т.п.) от неправомерной застройки	Наличие в ГрК РФ «защитительных» норм относительно того, что границы территорий общего пользования определяются красными линиями (установляемыми документацией по планировке территории) ²
Застройщики отдельных объектов – лица, заинтересованные в приобретении выделенных из состава государственных или муниципальных земель земельных участков (свободных от прав третьих лиц) для предоставления в целях строительства отдельных объектов	Наличие указанных земельных участков и наличие возможности проявить инициативу – самостоятельно подготовить документацию по планировке территории, посредством которой такие земельные участки выделяются и становятся объектом предоставления физическим и юридическим лицам для строительства	Такая возможность предоставляется в соответствии с нормами ГрК РФ, которые могут быть развиты и детализированы законами субъектов РФ, местными нормативными правовыми актами ³
Застройщики-девелоперы, комплексно осваивающие земельные участки в границах вновь образуемых кварталов, микрорайонов или обеспечивающие развитие застроенных территорий, в том числе со сносом ветхих домов и строительством на их месте новых домов	Наличие указанных земельных участков и возможности проявить инициативу – самостоятельно подготовить предложения (в том числе в виде документации по планировке территории) по выделению таких земельных участков, территорий для предоставления в целях комплексного освоения и развития территорий	Такая возможность предоставляется в соответствии с нормами ГрК РФ, которые могут быть развиты и детализированы законами субъектов РФ, местными нормативными правовыми актами – правилами землепользования и застройки

Примечание. Таблица составлена с использованием положений ГрК РФ.²

² 1. Подробнее см.: «Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости»/под ред. Э.К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008 (далее – [1]), разд. 7.3.2. См. там же (гл. 12).3. См. там же (гл. 9 и 12).4. См. там же (гл. 13).5. См. там же (разд. 10.4).1. См. [1] (разд. 10.4).2. См. там же (разд. 10.3), а также аналитическую записку «Рекомендации по решению проблемных вопросов правового характера при подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения» на сайте Института экономики города www.urbanecomics.ru.3. См. [1] (разд. 10.3), а также «Рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки» на сайте Института экономики города www.urbanecomics.ru

1.4. Субъектно-объектные отношения в градорегулировании

Градорегулирование возникает при наличии рынка недвижимости, который невозможен без земельных участков. О появлении земельного участка можно говорить после его государственного кадастрового учета с момента регистрации прав субъекта на земельный участок³, т.е. когда субъект и объект становятся неразрывным целым.

Поскольку земельный участок является базовым элементом градостроительной деятельности и первичным объектом градорегулирования, закономерности его существования определяют принципы строения более сложных объектов градорегулирования – городов и регионов (о закономерностях существования земельного участка городов и регионов см. тему 2).

Неразрывностью субъектно-объектных отношений определяются принципы деятельности публичных субъектов градорегулирования, которые создают условия для градорегулирования в виде законодательных и иных нормативных правовых актов, документов градостроительного проектирования (документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории).

Неразрывность субъектно-объектных отношений для публичных субъектов градорегулирования характеризуется двумя положениями:

1. Каждый публичный субъект градорегулирования действует в границах своей юрисдикции, в границах соответствующего административно-территориального образования⁴: органы местного самоуправления городского округа – в границах городского округа, органы местного самоуправления поселения – в границах поселения, органы местного самоуправления муниципального района – в границах муниципального района, органы государственной власти субъектов РФ – в границах соответствующих субъектов РФ, федеральные органы власти – в границах Российской Федерации.

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

³ В случаях, когда земельный участок для предоставления частным лицам сформирован из состава государственных земель, до разграничения государственной собственности на землю государственной регистрации прав органов власти не требуется. Земельный участок в этом случае начинает юридическое существование с момента государственного кадастрового учета, что, однако, не противоречит – не формально-юридически, а содержательно – высказанному утверждению. Просто в данном случае принадлежность земельного участка публичному субъекту *подразумевается* – без юридической фиксации.

⁴ При совместной подготовке проектов документов территориального планирования допускается планировать размещение соответствующих объектов на территории соседнего органа публичной власти с согласия последнего. Таким образом, принцип неразрывности субъектно-объектных отношений не нарушается.

1.5. Градорегулирование и инфраструктура рынка недвижимости

Для существования регулируемого (цивилизованного) рынка недвижимости необходимы четыре условия.

Условие первое. Возможность максимального экономического поведения. Такая возможность является исходным условием эффективной и конкурентоспособной экономики. Возникает эта возможность при наличии рынка недвижимости. Следовательно, рынок недвижимости – это универсальный способ существования такой экономики.

Условие второе. Наличие у субъектов экономической деятельности прав на земельные участки (прав собственности или прав аренды). При наличии таких прав возможно максимальное экономическое поведение.

Условие третье. Возможность оборота недвижимости, в результате чего земельные участки и иная недвижимость могут переходить от менее эффективных правообладателей к более эффективным. Оборот недвижимости возможен при наличии у субъектов экономической деятельности прав на земельные участки. Оборот недвижимости стимулирует правообладателей быть максимально эффективными в экономическом отношении.

Условие четвертое. Установление посредством градорегулирования ограничений для потенциально опасной максимальной экономической активности. Максимальное экономическое поведение необходимо – это императив экономики. Но в своем предельном выражении оно потенциально опасно для субъектов такого поведения: каждый из них несет угрозу другим субъектам, поскольку может нанести ущерб соседним объектам недвижимости. С некоторого момента возникает потребность, осознанная самими правообладателями недвижимости, в ограничении потенциально опасной максимальной экономической активности. Ограничения – это регулирование. Ограничения в использовании недвижимости – градорегулирование. Поэтому градорегулирование с необходимостью утверждает себя как неотъемлемый компонент в ряду других компонентов регулирования рынка недвижимости.

Регулирование рынка недвижимости включает в себя следующие основные компоненты:

- 1) градорегулирование;
- 2) землеустройство и техническая инвентаризация объектов строительства, реконструкции – подготовка документов для государственного кадастрового учета земельных участков и иных объектов недвижимости;
- 3) государственный кадастровый учет земельных участков и иных объектов недвижимости;
- 4) институт предоставления земельных участков, выделенных из состава государственных, муниципальных земель частным лицам;
- 5) государственная регистрация прав на земельные участки и иные объекты недвижимости;
- 6) оценка недвижимости (массовая оценка недвижимости для целей налогообложения и индивидуальная оценка недвижимости для совершения сделок);
- 7) налогообложение недвижимости;
- 8) институт сделок – смены правообладателей недвижимости;
- 9) информационное обеспечение рынка недвижимости (входит в состав каждого компонента, но также может являться самостоятельной деятельностью);
- 10) обучение субъектов рынка недвижимости и субъектов регулирования рынка недвижимости.

Как соотносится и взаимодействует градорегулирование с иными компонентами инфраструктуры рынка недвижимости на различных этапах «жизни недвижимости» – от подготовки условий для создания объектов недвижимости до их последующей эксплуатации, видно из табл. 1.2. В таблице 1.2 зафиксирована реальная последовательность действий, выполняемых до создания объектов, в процессе их создания и после создания, т.е. в процессе использования. Анализ таблицы позволяет сформулировать два вывода принципиальной значимости:

- 1) система градорегулирования соотносится и взаимодействует со всеми без исключения компонентами инфраструктуры рынка недвижимости;
- 2) система градорегулирования является смысловым, содержательным стержнем системы регулирования рынка недвижимости.

Таблица 1.2

Соотношение и взаимодействие системы градорегулирования с иными компонентами инфраструктуры рынка недвижимости

Этапы «жизни недвижимости»	Компоненты инфраструктуры рынка недвижимости:								
	1	2	3	4	5	6	7	8	
		2.1	2.2	3.1	3.2	5.1	5.2	6.1	6.2
Этап 1 – обеспечение условий для создания и создание земельных участков									
Территориальное планирование									
Планы реализации документов территориального планирования									
Градостроительное зонирование – установление градостроительных регламентов									
Массовая оценка (переоценка) земельных участков с учетом градостроительных регламентов	А								
Планировка территории – градостроительные планы земельных участков									
Этап 2 – юридическое возникновение земельного участка, создание объектов строительства									
Подготовка землеустроительной документации на основе градостроительного плана земельного участка	Б								
Государственный кадастровый учет земельного участка	В								
Предоставление земельного участка частным лицам – конкурентные процедуры	Г								

		2.1	2.2	3.1	3.2	5.1	5.2	6.1	6.2		
Государственная регистрация прав частных лиц на предоставленные земельные участки	Д										
Текущие платежи за пользование земельным участком	Е										
Подготовка проектной документации застройщиком – правообладателем земельного участка											
Получение разрешения на строительство, осуществление строительства											
Получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию											
Техническая инвентаризация построенного объекта	Ж										
Государственный кадастровый учет построенного объекта	З										
Государственная регистрация прав на построенный объект	И										
Этап 3 – использование земельного участка, преобразования											
Использование недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом											
Изменение назначения недвижимости без изменения ее параметров с последующим внесением изменений в документы государственного кадастрового учета недвижимости											
Реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства с последующим внесением изменений в документы государственного кадастрового учета недвижимости											
Преобразование земельных участков (разделение, слияние, изменение границ) с последующим внесением изменений в документы государственного кадастрового учета недвижимости	К										
Сделки с объектами недвижимости – смена правообладателей недвижимости	Л										

Примечания:

А – учет установленных в системе градорегулирования градостроительных регламентов при массовой оценке недвижимости для целей налогообложения.

Б – использование подготовленного в системе градорегулирования градостроительного плана земельного участка для выполнения землеустроительных работ.

В – отражение в документах государственного кадастрового учета земельных участков градостроительных регламентов.

Г – включение в пакет документов по предоставлению земельного участка градостроительного плана земельного участка, содержащего, в частности, информацию о градостроительном регламенте, о технических условиях подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения, иную информацию.

Д – ссылка на документы государственного кадастрового учета – градостроительные регламенты и т.д., содержащие информацию, подготовленную в системе градорегулирования.

Е – размер текущих платежей. Определяется с учетом фактического использования недвижимости, вид которого должен содержаться в перечне видов разрешенного использования недвижимости, определенного градостроительным регламентом для соответствующей территориальной зоны.

Ж – техническая инвентаризация. Проводится на основе и с учетом проектной документации, в соответствии с которой построен объект.

З – содержащаяся в документах государственного кадастрового учета объекта информация, определенная в системе градорегулирования.

И – содержащаяся в документах государственной регистрации прав на построенный объект ссылка на документы государственного кадастрового учета, в которых представлена информация, определенная в системе градорегулирования.

К – осуществляемый в системе градорегулирования контроль за соблюдением требований законодательства о градостроительной деятельности – в части предельных размеров земельных участков, наличия подходов, проездов, выполнения требований технических регламентов в области градостроительного проектирования.

Л – установленные в системе градорегулирования градостроительные регламенты, влияющие на цену продажи недвижимости.

Иные компоненты инфраструктуры рынка недвижимости – это действия в отношении уже известного, определенного, созданного в системе градорегулирования. По этой причине такие «постсодержательные» действия являются по преимуществу технологическими, рутинными. Например, в процессе землеустроительных работ, осуществляемых на основе документации по планировке территории, не определяются ранее решенные вопросы о том, как наиболее рациональным образом должна быть организована территория с учетом разнообразных вариантов ее развития, обоснования и выбора вариантов с применением критериев оценки по комплексу разнообразных факторов, совокупность которых выходит за пределы технологии землеустройства. Такие вопросы решаются в области градостроительного проектирования – деятельности по преимуществу творческой. Другой пример – это массовая оценка недвижимости, которая должна опираться на документы градостроительного зонирования и использовать рутинные, формализованные методы, с тем чтобы результаты оценки были однозначны и доказательны.

Указанные рутинные технологии производят новую информацию, новые данные, новые документы, которые абсолютно необходимы для функционирования рынка недвижимости. Однако сами по себе они не создают нового содержания – они могут только более или менее адекватно его отражать. Создание содержательного основания для других компонентов инфраструктуры рынка недвижимости обеспечивается в системе градорегулирования.

Контрольные вопросы

1. Какие виды деятельности осуществляются в системе градорегулирования?
2. Как соотносятся градорегулирование и градостроительная деятельность?
3. Каким образом система градорегулирования обеспечивает баланс между частными и публичными интересами? Приведите примеры.
4. Как взаимодействует система градорегулирования с остальными компонентами инфраструктуры рынка недвижимости на определенных этапах «жизни недвижимости»?

Литература

1. Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости [1].
2. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Градостроительный кодекс Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности [9] (гл. I)⁵.

⁵ http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=195&mat_id=233&page_id=5743

Тема 2.

Объекты градорегулирования: закономерности существования и функционирования

2.1. Особенности возникновения и существования пространственно-территориального образования под названием «земельный участок» как объекта градорегулирования

Если представить себе процесс произрастания дерева из семени, то земельный участок можно сравнить с семенем, из которого развивается дерево – город. С определенными оговорками можно считать, что город – это достигшая завершенности форма упорядоченной организации совокупностей земельных участков.

Рассматривая понятие «земельный участок», будем последовательно продвигаться от положения к положению, фиксируя промежуточные итоги результирующими утверждениями.

1. Земельный участок – это часть территории (земли), пространства.

2. Территорию разделяет на части субъект – человек. В силу чего у человека имеется потребность разделять территорию на части – на земельные участки?

3. Человек существует в том числе и как субъектное физическое тело, которое нуждается в пространственном обрамлении-защите – одежде, пещере, доме, земельном участке. Пространственное обрамление-защита – это выделение «своего» из «чужого-чуждого». Субъектному физическому телу имманентно присуща потребность в пространственном обрамлении, иначе субъект прекращает существование. Субъект – это всегда отношение «я – не я», «свое – чужое».

4. Способы пространственного обрамления: «свое» – это земельный участок, «чужое» – территория, из которой выделен земельный участок. Обрамление – это рамка, рамка – это граница.

5. Существует различная степень принадлежности ко «мне», различная степень освоенности-отчужденности, и этим определяется иерархия пространства—территории: свой земельный участок, свой квартал, своя часть города, чужая часть города, чужая неизвестная территория. Образ свечения: ярко – менее ярко – мутно – темно.

6. Необходимость и неизбежность различных степеней освоенности – это отношение «ближе – дальше», связанное с понятием

«центральность»: чем ближе к центру, тем ближе к самому себе, тем дороже.

7. Физическая центральность – отражение внутренней субъективной ценности, и наоборот.

Первое утверждение: *возникновение и существование пространственно-территориального образования под названием «земельный участок» неизбежно и необходимо.*

8. Субъект в виде человека возможен только тогда, когда существует другой субъект, другие субъекты. «Я» существует постольку, поскольку существует «не я».

9. Каждый субъект (непосредственно или как родство субъектов) неизбежно создает вокруг себя обрамление – земельный участок. Совокупность субъектов – это всегда совокупность земельных участков.

10. Совокупность земельных участков неизбежно начинает структурироваться, упорядочиваться (как производное от упорядочения совокупности субъектов – общества).

11. Отношение «субъект – субъект» (соответственно «земельный участок – земельный участок») не безразличное, а *различающее*. Различение – это отрицание хаоса (безразличия-беспорядка) и стремление к порядку, осознанное или неосознанное.

12. Стремление к порядку последовательно приводит к материализованному порядку. Порядок – это наличие связи. Материализованная связь – это проезд, подъезд (проход, подход). Проезд – это «вывернутость земельного участка наружу».

13. У земельного участка имеются две ипостаси: обращенность вовнутрь и обращенность вовне, наружу. Проезд – это нить, связующая несколько земельных участков, питающая их извне. В каком питании извне нуждается земельный участок? По возрастающей: родственные связи, общение – приток информации, функциональные связи – обмен продуктами питания и производства.

Второе утверждение: *однажды возникшие земельные участки неизбежно порождают пространственно-территориальные структуры, обладающие признаками упорядоченности и стремлением к упорядоченности.*

Какую форму принимает это стремление к упорядоченности? Возникшая выше тема «проезда» позволяет продолжить движение к третьему утверждению.

14. С возникновением земельного участка одновременно и неотвратимо возникает «подъезд – выезд – проезд» («подход – выход – проход»):

а) неизбежность «проезда к» (поскольку земельный участок выделяется из территории, это неизбежность движения из внешнего-чужого к внутреннему—своему – к земельному участку);

б) неизбежность «выезда из» (следует заметить, что для «выхода наружу» могут быть редкие исключения⁶; здесь имеется возможность прерывания цепи, однако эта возможность предельно мала, если мы говорим о массовых, общераспространенных процессах);

в) одновременное и неизбежное наличие и «проезда к», и «выезда из» – это наличие «проезда».

15. Все без исключения земельные участки – это в функциональном смысле транзитные точки.

16. Неизбежное и одновременное возникновение двух элементов – земельного участка и проезда – это начало возникновения пространственной структуры (порядка) из двух элементов: а) частноиндивидуальных земельных участков (локальных частей структуры); б) общих связей – дорог (линейных частей структуры). Это первый этап (но не во времени, а в логике – одномоментно).

17. Второй этап – возникновение общего дела. Дорога всегда общая, возникновение дороги – это возникновение первого общего дела, обеспечение функциональной связи земельных участков друг с другом.

18. Одновременно с возникновением первого общего дела в виде дороги начинает проявляться феномен «белки в колесе»: однажды возникшая функциональная связь охватывает все больше дополнительных земельных участков. Объем общего дела увеличивается. С определенного количественного порога такое увеличение порождает вторую функцию (помимо первой – связи) – функцию управления.

19. Всякая функция требует материального воплощения – пространства, земельного участка. Функция управления – это локальная функция, она требует локального (нелинейного) земельного участка.

⁶ Существование отшельников. Отшельник – ушедший «отсюда», из мира.

20. Возникновение локального земельного участка для управления – это одновременно возникновение отношения такого земельного участка: а) ко всем иным локальным земельным участкам, б) к дорогам. Локальный земельный участок для функции управления – это особый земельный участок. Он не может быть индифферентным к месту расположения в совокупности земельных участков.

21. Общее дело – то, в чем участвуют или к чему причастны все, – имеет более высокую ценность, чем частное дело. Предел ценности – это центр ценности, центр пространства, центр совокупности земельных участков.

22. С возникновением центра сразу возникает и периферия, друг без друга они не существуют.

23. Центр—периферия – это ось. По этой оси неизбежно структурируется все пространство, вся совокупность земельных участков. Неизбежные универсальные (во всех без исключения случаях проявляющиеся) контуры пространственной структуры таковы: центр – срединная зона – промежуточная зона – периферийная зона – отдаленные, «не свои», чужие-чуждые территории.

24. Последовательность выстраивания во времени пространственной структуры: а) земельный участок – дорога; б) количественный рост элементов соотношения «земельный участок – дорога» до качественного порога возникновения локальной функции управления; в) центр – периферия; г) количественное наращивание и дифференциация генетически заданной (значит, принципиально не изменяемой в базовых основаниях) пространственной структуры по оси «центр – периферия»⁷.

Третье утверждение: *неизбежно, во всех без исключения случаях формируются универсальные контуры пространственных структур: центр – срединная зона – промежуточная зона – периферийная зона – отдаленные, «не свои», чужие-чуждые территории.*

Другой пространственной структуры быть не может. Представление о наличии иных структур обусловлено либо суженным, нецелостным видением фрагментов пространства, либо материализованными деформациями и мутированиями, которые подавили, исказили, затуманили, скрыли подлинную пространственную структуру. Это своего рода болезнь, которую надо лечить, или следует дать возможность организму, порождающему пространственные структуры (обществу), вылечиться самому и приобрести адекватную, здоровую телесную форму. Подтверждением высказанного утверждения являются положения⁸, где обсуждаются различные модели строения урбанизированных пространств.

На основании этих трех утверждений можно сделать следующие выводы:

1. Неизбежное наличие оси «центр – периферия» – это, во-первых, не бремя, а благо – проявление материализации духовных ценностей, а во-вторых, указание на то, что пространство не может быть равнозначным – равным самому себе во всех точках. Смысл пространства – в субъекте, в пространстве находящемся и его воспринимающем, а также в сверхсубъекте, который воспринимается субъектом во время восприятия пространства.

2. Неравномерное пространство имеет две ипостаси: с одной стороны, в нем заключена возможность продвижения к максимуму – **эстетическому, экономическому, этическому, экологическому**, с другой – это справедливое пространство. А справедливое пространство – адекватная оболочка для неповторимых индивидуальностей.

⁷ Позиции 14—24 отражают функционально-прагматическое направление рассуждений. Может быть и иное направление – сакральное (от лат. *sacer*— посвященный Богу, священный, относящийся к религиозному культу и ритуалу). Оба направления ведут к одному и тому же результату: функционально-прагматическое направление – более длинным путем, сакральное – более коротким. При сакральном направлении движения к третьему утверждению последовательность «шагов» прямо противоположная: сначала – центр, потом – все остальное. Более подробную информацию по этому вопросу см. [1] (и. 2.2.1).

⁸ См. там же.

3. У пространства в силу его материальности есть пределы приспособления к неповторимым индивидуальностям. Урбанизированное пространство требует унификации, огрубления. Главный способ борьбы с унифицирующим огрублением – это выбор. Отсутствие выбора блокирует и деформирует развитие урбанизированного пространства, делает его мертвым. Выбор же возможен только при наличии оборота земельных участков⁹.

Оборот земельных участков как условие достижения максимума -экономического, этического, эстетического, экологического

Итак, возникли две темы: тема общего дела и тема оборота земельных участков. Из их связи рождается третья тема, которая может быть обозначена как *достижение максимума*.

1. Общее дело – это поддержание совместными усилиями дорог, объектов инженерно-технической инфраструктуры, которые обслуживают потребности всех.

2. Универсальная форма участия каждого в общем деле – это налогообложение .

3. Как должна определяться доля участия каждого? Справедливым образом. Что такое «справедливым образом»? Это когда в интересах общего дела каждый выплачивает равную часть от богатства, которым обладает. Если более богатые будут платить более значительную часть в относительном выражении, чем менее богатые, то они тем самым будут наказываться за свою предприимчивость. Если менее богатые будут платить более значительную часть в относительном выражении, чем более богатые, то они будут наказываться за недостаток предприимчивости и одновременно ограничиваться в своем стремлении стать более предприимчивыми. И первую, и вторую ситуации нельзя назвать справедливыми. Справедливой можно считать ситуацию, когда для общего дела каждый выплачивает пропорциональную часть богатства, которым обладает.

4. Богатство – это стоимость земельных участков. Стоимость отражает представления о ценности. В пространстве ценность неизбежным образом уменьшается от центра к периферии. Равные части от неравной ценности – это, с одной стороны, неравное в абсолютном выражении участие в общем деле, с другой – равное в относительном выражении участие в общем деле исходя из равных возможностей, справедливости.

5. Как представления о ценности переводятся в реальную стоимость и затем в цену? Механизм этот сложный (и в данный момент он не является предметом нашего рассмотрения), а результат простой: кто сколько денег даст для того, чтобы купить земельный участок. Вот и получается: чтобы определить реальную стоимость земельного участка (и взимать справедливый налог, направляемый на общее дело – достижение благосостояния всех), надо допустить возможность смены правообладателей земельных участков, причем рассматривать такую возможность как экономическую необходимость. Что такое смена правообладателя? В общем случае это замещение менее эффективного правообладателя более эффективным, что является необходимым условием для развития максимальной экономики.

6. Смена правообладателей земельных участков становится возможной при обороте земельных участков в условиях рынка недвижимости. Когда возможен оборот? Когда имеются права собственности или аренды, т.е. когда можно распоряжаться земельными участками – продавать, переуступать права аренды. При других формах владения распоряжение невозможно. Например, в СССР были специально введены, а в современной России продолжают существовать такие виды прав, как постоянное бессрочное пользование и пожизненно насле-

⁹ Речь идет о подлинном выборе, осуществляемом частными лицами в определенных рамках. Существует еще квазивыбор, он осуществляется из единого центра без участия частных лиц и не по их инициативе. Последствия такого «выбора» обсуждаются в разд. 2.2.

дуемое владение. Распоряжение земельными участками, которыми правообладатели владеют на указанных правах, ранее было запрещено, запрещено и сейчас Земельным кодексом РФ:

- «...граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками» (и. 4 ст. 20 ЗК РФ);
- «...распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству» (п. 2 ст. 213КРФ).

Это означает, что в период после упразднения рынка недвижимости до его восстановления государство было единственным собственником земельных участков. Гражданам и организациям оно предоставляло в бесплатное пользование (фактически дарило) земельные участки и закрепляло их за этими субъектами навечно. Понятно, что по причине невозможности оборота недвижимости – основного условия для развития максимальной экономики была невозможна и сама максимальная экономика.

7. Неравномерность пространства, структурированного по оси «центр – периферия», является условием для достижения максимума – экономического, этического, эстетического, экологического. Однако достичь максимума можно только при оптимально структурированном пространстве.

Максимальное экономическое поведение

Существует коллизия между необходимостью понуждения, принуждения к максимальному экономическому поведению индивидуумов, с одной стороны, и разрушительным воздействием (при отсутствии ограничивающих пределов) максимального экономического поведения на общие для всех ценности, а именно на упорядоченность пространственной среды и ее качество – с другой.

Почему максимальное экономическое поведение является (должно являться) внешним императивом, понуждением для правообладателей земельных участков?

Подчеркнем, что речь идет именно о внешней необходимости, которая рассматривается как объективно неизбежная с экономической точки зрения. Внешняя необходимость может совпадать с внутренней потребностью правообладателя земельного участка. Если так – хорошо. Если нет – система должна заставлять предпринимателя делать максимум даже тогда, когда он этого не хочет. Предприниматель не благотворитель общества – он его должник. Так *должно быть*, потому что:

- любое частное лицо – правообладатель земельного участка должно участвовать в общем деле;
- способ участия в общем деле – налоги;
- налоги – это адекватная оценка требуемой, справедливой доли участия каждого;
- требуемая, справедливая доля участия каждого – это давление через налоги на правообладателей земельных участков;
- давление через налоги на правообладателей земельных участков – это объективно необходимое понуждение к максимальному экономическому поведению;
- максимальное экономическое поведение – это максимально эффективное использование земельных участков;
- максимально эффективное использование всех земельных участков – это максимальная экономика;
- максимальная экономика – это максимально возможное (сообразно соответствующим периодам времени) благосостояние как общества, так и частных субъектов, действующих

(через понуждение и/или по доброй воле) по принципу максимального экономического поведения.

Почему тогда объективно необходимое максимальное экономическое поведение не является абсолютным благом, но опасно при отсутствии ограничений? Ответ:

- каждый земельный участок существует в контексте окружения – соседних земельных участков;
- действия одного соседа могут приносить неудобства другому, а максимальные действия могут быть опасными для окружения;
- неудобства, опасности приводят к уменьшению стоимости недвижимости, влекущему за собой уменьшение налогооблагаемой базы;
- в недопущении такого положения дел заинтересованы как сами правообладатели (не делай другому того, чего бы ты не хотел, чтобы делали тебе), так и общество.

Смысл обсуждаемой коллизии может быть выражен иначе. С одной стороны, для максимального экономического поведения (которое является необходимостью и для предпринимателей, и для общества) нужна свобода выбора. С другой стороны, чтобы поддерживать порядок и не допускать деградации среды (которая является благом и ценностью для каждого в отдельности и для всех в целом), необходимо ограничить свободу выбора.

Единственно возможный способ разрешить данную коллизию – ограничить свободу выбора для правообладателей недвижимости определенными обществом рамками. Этот способ называется градостроительным зонированием (в терминологии ГрК РФ). Он становится объективно необходимым, а потому неизбежным (как в силу экономической логики, так и в силу исторической практики) в условиях рынка недвижимости и должен практиковаться в системе правового градорегулирования.

Две стороны существования земельных участков -конкуренция и кооперация

Одна из главных закономерностей существования земельных участков – неразрывность конкуренции и кооперации их правообладателей. В предыдущем разделе было показано, что первичный факт появления (выделения из территории) земельного участка одновременно порождает три других, неотделимых друг от друга факта:

1) факт появления первого акта конкуренции (соревновательности, борьбы): выделение земельного участка – это обособление, утверждение «я» («собь», по Далю, – «все свое, имущество, животы, пожитки, богатство») в противовес другим, противостояние другим, защита своего «я» от других, т.е. борьба, конкуренция;

2) факт появления первого акта кооперации (сотрудничества): земельный участок не может быть выделен из территории без движения «из чего-то к чему-то» – из территории к земельному участку; путь движения – это дорога; дорога – это первое общее дело, совершаемое общим трудом; общий труд – это сотрудничество, кооперация;

3) факт рождения новой сущности – конкуренции-кооперации, которая суть зачаток, семя структуры пространства. Произрастание этого семени порождает дерево – пространственные структуры в виде селений, городов, урбанизированных территорий.

А теперь следует более детально с прагматической, т.е. экономической, точки зрения рассмотреть, что такое конкуренция и кооперация в использовании земельных участков.

Конкуренция

Конкуренция – это благо, которое требуется и для общества, и для правообладателей земельных участков. Однако это не абсолютное благо: при отсутствии ограничений конкурен-

ция может быть опасной. Применительно к конкуренции существуют два вида ограничений: ограничения, устанавливаемые системой градорегулирования (посредством градостроительных регламентов), и ограничения, устанавливаемые антимонопольным законодательством.

Последние следует выделить особо. Конкуренция способна вырождаться в свою противоположность – монополизм. Естественное для правообладателей земельных участков максимальное экономическое поведение в своем предельном выражении – это вытеснение соперников, конкурентов. Уменьшение количества конкурентов с определенного момента может привести к уменьшению объема производимой ими продукции и абсолютному доминированию той части продукции, которую выпускает один или несколько успешных по сравнению с другими предпринимателей, которые превращаются в монополистов. При сохранении спроса и уменьшении активности конкурентов монополист может диктовать цены для потребителей. С учетом того, что уровень экономической мотивации и активности монополиста неизбежно снижается (не с кем соревноваться), возникает соблазн, завывсив цены, покрыть издержки становящегося неэффективным монопольного производства. При этом потребители несправедливо переплачивают, а монополист безнаказанно ленится, несправедливо получая незаработанный доход в виде монопольной ренты.

При недопущении монополизма существует добросовестная конкуренция¹⁰, которая приводит к вытеснению с рынка наименее эффективных экономических субъектов и одновременно к повышению эффективности использования имеющихся ресурсов, включая земельные участки. Следствием этого становится снижение емкости потребляемых ресурсов и цены продукции для потребителей¹¹. Однако не всегда снижение емкости потребляемых ресурсов идет параллельно снижению цены продукции. Дело в том, что снижение емкости достигается новыми технологиями, а их внедрение требует затрат, которые компенсируются долей в цене выпускаемой продукции. Революционные технологии позволяют существенно уменьшить эту долю и соответственно цену продукции для потребителей.

Конкуренция за ограниченные ресурсы, включая земельные участки¹², лежит в основе всех без исключения экономических теорий, включая теоретические модели строения и эволюции городов.

Если добросовестная конкуренция – это благо, то как сделать так, чтобы его не лишиться? Применительно к предоставлению, приобретению и использованию земельных участков существуют следующие способы поддержания конкуренции:

- 1) обеспечение возможности оборота земельных участков;
- 2) обеспечение наличия земельных участков, которые выделены, могут быть выделены из состава государственных или муниципальных земель и могут быть предоставлены заинтересованным лицам для строительства. Этот способ не универсален, но он характерен для сего-

¹⁰ Представляется, что термин «добросовестная конкуренция» неудачен. Монополист до того, как он им стал, мог действовать в соответствии с принципом экономического максимума, т.е. добросовестно. Здесь, скорее, следует говорить о вине общества, которое, не установив антимонопольных ограничений, допустило вырождение добросовестных предпринимателей в монополистов.

¹¹ Здесь под емкостью потребляемых ресурсов понимается потребность в ресурсах для производства единицы товара или услуги. Увеличение емкости ресурса приводит к увеличению объема его предложения производителям, поскольку увеличение эффективности использования ресурса позволяет использовать меньший объем ресурса для производства еще большего объема товаров и услуг. С помощью более экономичных технологий можно сократить спрос на ресурсы, потребляемые эффективными производителями (см., например: *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. 2-е изд. М.: ГУ – ВШЭ, 2001. С. 45).

¹² Важно различать абсолютную ограниченность земельных участков, обусловленную конечностью земной поверхности, и относительную, обусловленную большей привлекательностью для экономических субъектов одних земельных участков по сравнению с другими. Говоря о конкуренции в экономическом смысле, мы в первую очередь имеем в виду относительную ограниченность ресурсов, обусловленную превышением спроса на привлекательные земельные участки над их предложением (см., например: *Горемыкин В.А.* Экономика недвижимости: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2003. С. 42).

дняшней России. Такое обеспечение наличия земельных участков возможно только посредством функционирования системы градорегулирования;

3) обеспечение для правообладателей земельных участков свободы выбора видов разрешенного использования недвижимости и параметров разрешенного строительства. Такое обеспечение возможно только посредством установления градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки, т.е. посредством действий, осуществляемых в системе градорегулирования;

4) обеспечение функциональных связей и доставки инженерно-технических ресурсов, что возможно только при функционировании системы градорегулирования;

5) предотвращение вырождения конкуренции в монополизм. Часть таких действий осуществляется также в системе градорегулирования посредством установления прозрачных процедур деятельности органов власти.

Кооперация

Кооперация – это сотрудничество. Ни один земельный участок не существует отдельно, изолированно от других. Возникновение единичного земельного участка – это одновременное появление и дороги, т.е. связи с другими земельными участками. Наличие одного земельного участка – это всегда наличие совокупности земельных участков, «общежития» земельных участков. Общежитие – это общая жизнь, наличие общего дела. Общее дело – это *инфраструктура* жизнеобеспечения (дороги, инженерно-технические коммуникации для доставки ресурсов и энергии – воды, газа, электричества).

Кооперация – это участие каждого своей частью в общем деле. Такие части собираются в виде налогов и перенаправляются посреднику – публичной власти, чтобы она обеспечивала делание общего дела – строительство и поддержание дорог, инженерно-технических коммуникаций. Кооперация – взаимодействие не только частных лиц друг с другом, но и частных лиц с публичной властью, которая частными лицами – гражданами избирается.

Одной из форм кооперации являются действия публичной власти по принятию и применению законов, устанавливающих порядок действия частных лиц – правообладателей земельных участков, включая законы в области градорегулирования.

Кооперация – это такой порядок участия в общем деле, такой порядок общежития, когда действия одного лица не наносят ущерба другому лицу, когда использование земельного участка не несет в себе опасности для соседней недвижимости и не снижает ее стоимость в силу наличия рамок-ограничений – градостроительных регламентов. Это порядок, который обеспечивается градостроительным зонированием (в терминологии ГрК РФ), другими действиями в системе градорегулирования.

При кооперации каждый уважает каждого и не посягает на его право свободной экономической деятельности, осуществляемой в соответствии с принципом экономического максимума.

Кооперация – это такой порядок, при котором не допускается монополизм.

Земельные участки не могут существовать и эффективно использоваться без одновременного наличия конкуренции и кооперации. Обеспечение условий для той и другой – задача и прерогатива системы градорегулирования.

Монополизм и спекулятивная рента в условиях рынка недвижимости: природа возникновения и механизмы противодействия

Выше была отмечена опасность вырождения конкуренции в монополизм. Здесь же мы рассмотрим, почему и как это происходит, а также каковы правовые и экономические механизмы противостояния этому.

Сразу необходимо разделить, а затем отдельно рассмотреть две принципиально разные ситуации:

1) практически вся земля (за исключением особо ценных природных и иных территорий) распределена между частными лицами, и органы власти не участвуют в предоставлении земельных участков частным лицам для строительства. Такая ситуация характерна для зарубежных стран с утвердившимися рыночными отношениями;

2) значительная часть земель остается в государственной или муниципальной собственности, и органы власти активно участвуют в предоставлении этих земельных участков частным лицам для строительства. Такая ситуация характерна для современной России.

В данном разделе мы разберем первый тип ситуации, а в рамках темы 5 – второй¹³.

В ситуации первого типа монополия возникает в силу того, что земельные участки, являясь объектом оборота, могут переходить от одного частного лица к другому и большое количество земельных участков оказывается в собственности одного лица. Спрашивается – зачем? Чтобы иметь монопольную прибыль.

Рассмотрим случай, когда в спекулятивных целях скупаются земельные участки в местах, запланированных для будущего развития. Этот случай характеризуется следующими положениями.

1. Экономическая мотивация заключается в том, чтобы получить доход, который возникает от разницы между покупной ценой и возросшей продажной ценой. Продажная цена возрастает в результате:

- происходящего в рутинном режиме процесса развития – роста спроса на определенные земельные участки в определенном месте;

¹³ «Разрыв темы» объясняется необходимостью показать неизбежность данного вида монополизма на этапе перехода к рыночной экономике, которому посвящена тема 5.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.