



АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ**

**С.Б. Сиваев, Э.К. Трутнев, В.Ю. Прокофьев**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ПОДДЕРЖКА ЖИЛИЩНОГО  
СТРОИТЕЛЬСТВА И РАЗВИТИЯ  
КОММУНАЛЬНОЙ  
ИНФРАСТРУКТУРЫ**



Образовательные инновации

Сергей Сиваев

**Государственная поддержка  
жилищного строительства  
и развития коммунальной  
инфраструктуры**

«РАНХиГС»

2009

УДК 332.363:711.4-16(075.8)

ББК 65.050.23я73

**Сиваев С. Б.**

Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры / С. Б. Сиваев — «РАНХиГС», 2009 — (Образовательные инновации)

ISBN 978-5-7749-0540-9

В учебном пособии впервые комплексно представлены практические инструменты и методики государственной поддержки строительства и развития коммунальной инфраструктуры в условиях рыночной экономики, а также подробно описан чрезвычайно востребованный в настоящее время институт частно-государственного партнерства при развитии территорий в целях жилищного строительства. Данная работа адресована студентам и аспирантам, изучающим экономику, управление (менеджмент), градорегулирование, жилищно-коммунальный комплекс, специалистам, повышающим квалификацию в сфере ЖКК и планирования развития территорий, а также сотрудникам администраций федерального, регионального и местного уровней, участвующим в реализации политики и программ стимулирования жилищного строительства и развития коммунального комплекса.

УДК 332.363:711.4-16(075.8)

ББК 65.050.23я73

ISBN 978-5-7749-0540-9

© Сиваев С. Б., 2009

© РАНХиГС, 2009

# Содержание

Предисловие	5
Тема 1	7
1.1. Введение	7
1.2. Основные направления государственной политики по стимулированию предложения жилья	15
1.3. Содержание пособия	20
Контрольные вопросы и задания	21
Литература	22
Тема 2	23
2.1. Градорегулирование как институциональная основа жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры	23
2.2. Распределение функций между публичными субъектами градорегулирования	28
Конец ознакомительного фрагмента.	29

**Сергей Борисович Сиваев**  
**Эдуард Константинович Трутнев**  
**Владилен Юрьевич Прокофьев**  
**Государственная поддержка**  
**жилищного строительства и развития**  
**коммунальной инфраструктуры**

**Предисловие**

Учебное пособие «Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры» разработано в рамках образовательной программы «Управление реализацией приоритетных национальных проектов и оценки их эффективности: Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и предназначено для повышения квалификации специалистов, работающих в области государственного управления сферой жилищного строительства и развития систем коммунальной инфраструктуры и подготовки новой генерации профессиональных кадров.

В результате изучения данного пособия слушатель должен:

*знать:*

- основные характеристики и проблемы современного состояния сферы жилищного строительства и развития систем коммунальной инфраструктуры в российских городах;
- особенности российских условий развития градорегулирования, понимать основные проблемы реализации государственной политики по рыночной модели градорегулирования в переходной экономике;
- основные субъекты, объекты, формы, методы и инструменты государственной поддержки строительства и развития инфраструктуры;
- возможные варианты реализации планов развития коммунальной инфраструктуры;
- основные принципы реализации комплексных проектов по развитию территорий, включающих строительство жилья и развития коммунальной инфраструктуры;

*уметь (владеть навыками)*

- работать по различным направлениям в сфере градорегулирования, жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры с учетом федерального законодательства и приоритетов федеральной политики;
- использовать новые инструменты и методики по стимулированию строительства и развитию инфраструктуры;
- четко отслеживать связь между системой градорегулирования, экономической политикой и возможностями по стимулированию строительства и развитию инженерных сетей;
- анализировать систему градорегулирования и политику в области стимулирования строительства на федеральном, региональном и местном уровнях, действующие государственные и муниципальные нормативные правовые документы и программы в области градорегулирования, формулировать цели и задачи развития системы градорегулирования и государственной политики в сфере строительства;

- решать задачи совершенствования политики по стимулированию жилищного строительства и развития коммунальных сетей на федеральном, региональном и местном уровнях;
- анализировать разрабатываемые меры и инструменты по стимулированию строительства и развития инфраструктуры с точки зрения возможных рисков их реализации, эффектов от их введения и необходимых ресурсах и документах для их осуществления;
- оценивать и реализовывать проекты частно-государственного партнерства в сфере жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры с использованием организационно-технологических схем и расчетных моделей;
- организовывать комплексные проекты развития свободных и застроенных территорий, предусматривающие жилищное строительство (реконструкцию) и развитие (модернизацию) коммунальных систем.

Авторы выражают искреннюю признательность за неоценимую помощь при подготовке пособия ведущим специалистам Института экономики города Э. Аскерову, М. Сафаровой, М. Шапиро, М. Якубову.

**Н.Б. Косарева,**

*кандидат экономических наук, президент фонда «Институт экономики города»*

# Тема 1

## Жилищное строительство и развитие коммунальной инфраструктуры в России

### 1.1. Введение

Политика государства играет решающую роль в развитии жилищного строительства во всем мире, поскольку именно государство контролирует основной и самый ограниченный ресурс, без которого невозможно строительство, – землю. Несмотря на то что классическая экономическая теория отводит власти роль «ночного сторожа», на рынке жилищного строительства роль государства остается значимой. Оно формирует правила работы рынка жилищного строительства, обеспечивает их соблюдение и распределяет землю. Опыт развитых стран показывает, что эффективное исполнение этих функций государством дает мощный стимул развитию жилищного строительства.

В то же время государство часто подвергается критике за создание различных барьеров на пути развития жилищного строительства. Административные барьеры, бюрократические проволочки, коррупция и непрозрачность в осуществлении основных функций государства оказывают прямое влияние на объемы рынка строительства и цену жилья, поскольку застройщики перекладывают все расходы на преодоление барьеров власти на конечного покупателя жилья.

Роль государства на рынке строительства в России выделяется включением проблемы повышения доступности жилья в перечень национальных проектов. Именно разработка национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» обусловила подготовку аналогичных проектов в других секторах экономики и социального развития.

Придание формированию рынка доступного жилья качества национального приоритета отражает проблемное состояние этого рынка в России. Низкая обеспеченность жильем граждан России по сравнению с Европой и США сигнализирует о неудовлетворенном спросе на новое жилье. Большинство граждан не могут приобрести жилье из-за отсутствия необходимых накоплений и дороговизны ипотечного кредитования. В то же время высокие административные барьеры, слабая финансовая система страны и отсутствие инженерной подготовки территорий препятствуют интенсивному развитию индустрии жилищного строительства и увеличению предложения жилья. Следствием высокого спроса и ограниченного предложения является рост цен на жилье как на первичном, так и на вторичном рынке.

Реализуя национальный проект, государство стремится стимулировать одновременно спрос и предложение на рынке жилья. Повысить платежеспособный спрос предполагается путем развития институтов долгосрочного кредитования: ипотечного кредитования для приобретения жилья; кредитования участия граждан в долевом строительстве многоквартирных домов; кредитования индивидуального жилищного строительства и др.

Политика государства по стимулированию предложения жилья заключается в либерализации рынка строительства, повышении прозрачности и минимизации своего участия. Так, в качестве основных мер предполагается внедрение открытых конкурентных процедур предоставления прав собственности на сформированные земельные участки застройщикам, упрощение процедур согласования и государственной экспертизы градостроительной и проектной документации, а также установление прозрачных и эффективных процедур финансирования развития коммунальной инфраструктуры для объектов нового жилищного строительства.

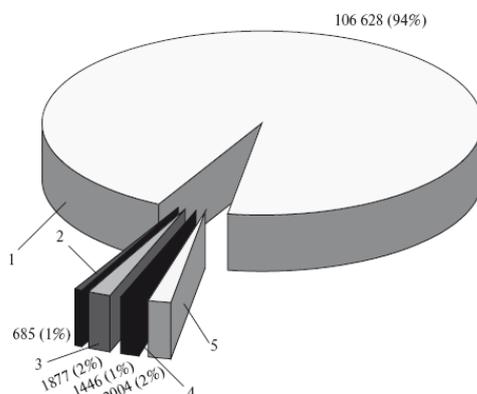
Учебное пособие «Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры» фокусируется на роли государства в стимулировании предложения на рынке жилищного строительства. Проблемы повышения платежеспособного спроса на жилье связаны с развитием банковского сектора российской экономики. Стимулирование спроса во многом зависит от действий федеральных органов власти, в то время как стимулирование предложения – от всех уровней власти, и в первую очередь от муниципальной.

Таким образом, основная цель данного учебного пособия – дать его слушателям набор инструментов, позволяющих эффективно реализовывать государственную политику по стимулированию предложения жилья.

Пособие открывается описанием рынка строительства жилья, определением основных проблем и формированием основных подходов к их решению. В нем будут подробно рассмотрены причины и следствия проблем рынка, роль органов власти в их появлении. В последующих темах будут детально рассмотрены возможные решения этих задач.

### Характеристика строительного комплекса и рынка жилищного строительства

Строительный комплекс является одной из самых значимых и наиболее динамично развивающихся отраслей экономики Российской Федерации. По данным Министерства экономического развития РФ, за 9 месяцев 2007 г. объем работ по виду деятельности «строительство» увеличился на 23,5 % (против 11,6 % за соответствующий период 2006 г.). По данным Росстата, в настоящее время строительный комплекс объединяет 5,14 млн человек, которые заняты более чем в 112,5 тыс. организаций и предприятий; при этом степень присутствия государства на рынке минимальна (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Количество и структура строительных организаций в Российской Федерации на 01.01.2006 по формам собственности**

1 – частная; 2 – муниципальная; 3 – государственная; 4 – прочая; 5 – смешанная российская

Частные фирмы играют ведущую роль в отрасли: 94,0 % всех строительных организаций находятся в частной собственности и выполняют 80 % всех подрядных работ. Среди них преобладают малые фирмы с численностью работников до 100 человек. Их доля в общей численности предприятий отрасли на начало 2006 г. составляла 96 %.

### *Динамика строительства*

Общий объем жилищного строительства в 2006 г. составил 50,6 млн м<sup>2</sup> – это 82 % от показателей 1990 г. Начиная с 2001 г. происходило увеличение объемов ввода жилья. Так, в

2003 г. прирост составил 9,3 % по сравнению с 2002 г., в 2004 г. – 13, в 2005 г. – 6, а в 2006 г. – 16 % (рис. 1.2).

Существенно увеличился объем индивидуального жилищного строительства (в 2,5 раза за период 1991–2003 гг.), его доля в общем объеме ввода жилья в 2006 г. составила 40,2 %.

Анализ динамики объемов ввода жилья в Российской Федерации с 1990 г. показывает, что происходит изменение баланса увеличения ввода жилья в сторону южных и западных регионов (рис. 1.3).

Говоря о последних тенденциях, важно отметить, что в первом полугодии 2007 г. в России введено 21,2 млн м<sup>2</sup> жилья, что на 35 % больше, чем в 2006 г.

Наибольший объем жилья в первом полугодии 2007 г. был введен в Центральном (Москва, Московская, Белгородская, Воронежская, Рязанская, Липецкая области), Южном (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область) и Приволжском (Башкортостан и Татарстан, Пермский край, Нижегородская, Самарская, Саратовская, Оренбургская области) федеральных округах, что свидетельствует о неравномерности строительства жилья в целом по Российской Федерации.

Наилучших показателей по объемам жилищного строительства в первом полугодии 2007 г. достигли: Москва – 11 % (2357,9 тыс. м<sup>2</sup>) общего объема ввода жилья по России в целом, Московская область – 11 % (2344,9 тыс. м<sup>2</sup>), Краснодарский край – 7,9 % (1664,8 тыс. м<sup>2</sup>), Санкт-Петербург – 4,8 % (1020,5 тыс. м<sup>2</sup>), Республика Татарстан – 4,4 % (926,2 тыс. м<sup>2</sup>), Республика Башкортостан – 3,4 % (706,5 тыс. м<sup>2</sup>), Ростовская область – 3,4 % (725,7 тыс. м<sup>2</sup>), Тюменская – 2,9 % (613,4 тыс. м<sup>2</sup>), Омская – 2,3 % (488,8 тыс. м<sup>2</sup>), Кемеровская – 2,3 % (488,6 тыс. м<sup>2</sup>), Челябинская область – 2,2 % (474,9 тыс. м<sup>2</sup>), Ставропольский край – 2,1 % (446,0 тыс. м<sup>2</sup>).

Ввод общей площади жилья в указанных субъектах РФ по отношению к общероссийскому показателю составил 57,9 %.

Важной тенденцией I квартала 2007 г. следует признать увеличение доли индивидуальной застройки до 49 % в общем объеме ввода жилья.

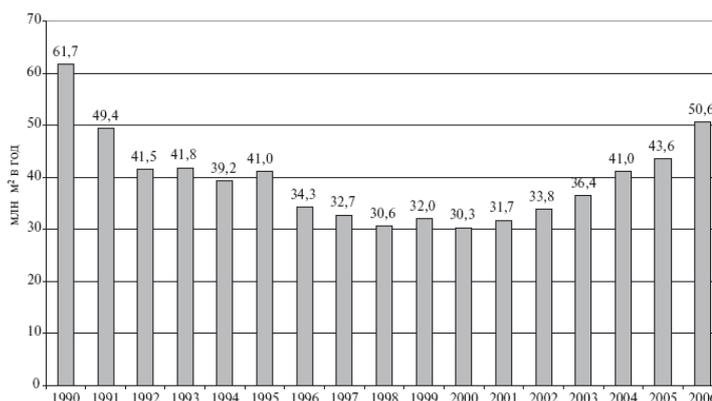
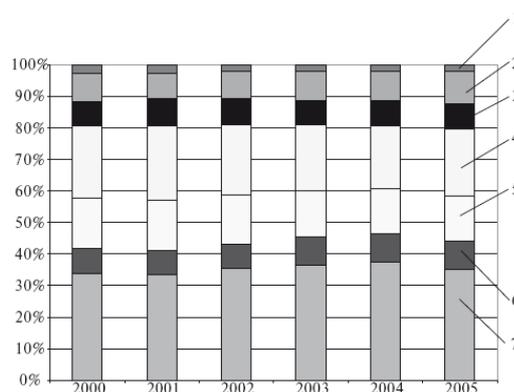


Рис. 1.2. Ввод жилья в Российской Федерации в период 1990–2006 гг.



**Рис. 1.3. Динамика структуры жилищного строительства по федеральным округам Российской Федерации:**

1 – Дальневосточный; 2 – Сибирский; 3 – Уральский; 4 – Приволжский; 5 – Южный; 6 – Северо-Западный; 7 – Центральный

В последние годы наметилась тенденция по уменьшению числа комнат и увеличению среднего размера строящихся квартир. Если до 2002 г. застройщики увеличивали строительство 3—4-комнатных квартир (около 50 % общего количества квартир в год), то в 2006 г. доля однокомнатных квартир составила 30 % из построенных 605 тыс. квартир. Тем не менее в 2006 г. средний размер одной построенной квартиры составил 83 м<sup>2</sup> общей площади, это на 3,6 % больше среднего размера построенной в 1992 г. квартиры (60,2 м<sup>2</sup>), что свидетельствует о переходе на более высокие стандарты обеспечения населения жильем. Всего в первом полугодии 2007 г. введено в эксплуатацию 231,2 тыс. квартир.

Средний размер квартир также увеличивается на протяжении более 10 лет. Растет доля однокомнатных квартир: в 2005 г. пятая часть всех построенных квартир были однокомнатными. Относительно стабильна доля квартир, построенных населением за свой счет и с помощью привлеченных кредитов: в 2005 г. она составляла 25 %. В то же время для квартир, построенных населением, характерна большая средняя площадь. Так, в 2005 г. площадь квартир, построенных населением за свой счет, более чем в 1,6 раза превышала среднюю площадь всех построенных квартир (табл. 1.1).

*Таблица 1.1*

**Число построенных квартир и их средний размер (общая площадь) в период 1995–2005 гг. (по данным Росстата)**

Показатель	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Построено за счет всех источников финансирования											
Число квартир, тыс.	602	482	430	388	390	373	382	396	427	477	515
Средний размер квартир, м <sup>2</sup>	68,2	71,2	75,9	79,1	82,1	81,1	83,1	85,3	85,4	86,0	84,5
Построено населением за счет и с помощью кредитов											
Число квартир, тыс.	90	93	102	104	114	106	108	113	115	116	127
Средний размер квартир, м <sup>2</sup>	99,7	107,4	112,4	116,3	120,8	118,8	120,4	125,7	131,9	138,5	138,3

Анализ динамики объемов выполненных работ свидетельствует о формировании благоприятных тенденций в области жилищного строительства в масштабах страны. Однако, учи-

тывая высокие темпы старения жилого фонда, для повышения его качества необходимы более высокие темпы увеличения объемов ввода жилья.

### Финансирование строительства

подавляющая часть жилищного строительства финансируется за счет платежей граждан уже на стадии строительства. Еще относительно слабо развиты институты долгосрочного кредитования граждан на приобретение и строительство жилья, а также кредитования застройщиков на цели жилищного строительства. Более 40 % всего жилого фонда, введенного в эксплуатацию в 2005 г., было профинансировано за счет средств населения (табл. 1.2).

Таблица 1.2

### Ввод в действие жилья по формам собственности в 2005 г. (по данным Росстата)

Форма собственности	Общая площадь жилья, тыс. м <sup>2</sup>	Доля в общем объеме жилья, %
Российская	43 228,9	99,2
Совместная российская и иностранная	201,5	0,5
Иностранная	129,0	0,3
Всего	43 559,5	100
Государственная, в том числе:	2 996,0	6,9
федеральная	1 526,4	3,5
объектов Российской Федерации	1 469,6	3,4
Муниципальная	2 761,0	6,3
Частная (граждан и юридических лиц), в том числе:	32 980,5	75,7
частная, введенная за счет собственных и заемных средств граждан	17 530,0	40,2
частная, введенная за счет средств в том числе жилищно-строительных кооперативов (доля от общего итога)	601,9	1,4
Общественных и религиозных организаций	309,7	0,7
Потребительской кооперации	27,4	0,1
Смешанная российская	4 154,2	9,5
Иностранная	129,0	0,3
Совместная российская и иностранная	201,5	0,5
Всего	43 559,5	100

По данным Банка России, общий объем основного долга заемщиков по всем видам кредитов на покупку жилья, предоставленных кредитными организациями, на 01.01.2005 г. составил 54,4 млрд руб., из них 33 % – ипотечные жилищные кредиты. По данным Банка России, АИЖК и экспертным оценкам, общий объем задолженности по выданным ипотечным кредитам (займам) вырос с 3,6 млрд руб. в 2002 г. до 273,5 млрд руб. по итогам 2006 г., т. е. увеличился за этот период более чем в 76 раз.

На рынке жилья во многих регионах даже существующий ограниченный платежеспособный спрос населения превышает предложение жилья, что характеризуется ростом реальных цен как на первичном, так и на вторичном рынке жилья (хотя он и отстает от роста реальных доходов населения, что выражается в улучшении показателя доступности жилья с 5,71 в 1996 г. до 4,7 в 2006 г.), увеличением разрыва между средней ценой жилья на первичном рынке и средней стоимостью строительства (с 1,66 в 1996 г. до 2,25 в 2003 г. и 1,87 в 2006 г.) (см. табл. 1.3).

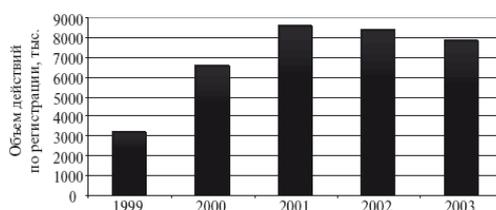
Таблица 1.3

### Динамика годового ввода нового жилья и изменения средних цен на первичном и вторичном рынках жилья в период 1996–2006 гг. (по данным Росстата)

Показатель	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Объем нового жилья	34,3	32,7	30,7	32,0	30,3	31,7	33,8	36,4	41,0	43,6	50,6
Цена на первичном рынке жилья*, руб./м <sup>2</sup>	3310	3411	5049	6999	8678	10 567	12 939	15 275	19 661	23 772	28 192
Цена на вторичном рынке жилья*, руб./м <sup>2</sup>	2545	2704	4941	6151	6590	9072	11 557	13 129	16 795	20 718	26 950
Средняя стоимость строительства жилья*, руб./м <sup>2</sup>	1993	2357	2424	3169	4039	5638	6843	8497	9984	11 705	14 500**
Разница между ценой жилья на первичном рынке и стоимостью строительства, руб./м <sup>2</sup>	1317	1054	2626	3830	4639	4929	6096	6778	9677	12 067	12 450
Цена жилья на первичном рынке/стоимость строительства	1,66	1,44	2,08	2,21	2,15	1,87	2,12	2,25	2,03	1,97	1,87

\* на конец года; \*\* экспертно.

Статистика деятельности учреждений юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за последние пять лет свидетельствует о том, что объем действий по регистрации – показатель, по которому косвенно можно судить об активности рынка жилья. Он достиг максимума в 2001 г., что может быть связано с завершением основной «волны» массовой приватизации жилья. В 2002 и 2003 гг. объем регистрационных действий в отношении жилых помещений незначительно сократился, оставаясь на уровне 8 млн зарегистрированных прав, ограничений (обременений) прав и сделок с объектами жилой недвижимости в год (рис. 1.4).



**Рис. 1.4. Число регистрационных действий и сделок с жилыми помещениями в период 1999–2003 гг.**

#### *Основные проблемы рынка жилья*

Сегодня жилищная проблема стоит перед 61 % российских семей, которые в той или иной степени не удовлетворены жилищными условиями. При этом каждая четвертая семья проживает в жилье, находящемся в плохом или очень плохом состоянии. Обеспеченность жильем составляет около 20 м<sup>2</sup> на человека; аналогичный показатель в европейских странах – около 30 м<sup>2</sup>. Общая потребность населения России в жилье составляет 1569,8 млн м<sup>2</sup>. Ее удовлетворение с учетом возможности приобретения жилья на вторичном рынке потребует увеличения жилого фонда на 46,1 %<sup>1</sup>.

В Институте экономики города прогнозируют: без проведения реформ к 2010 г. общая жилая площадь в России достигнет 55 млн м<sup>2</sup>; в случае проведения реформ объем жилья превысит 80 млн м<sup>2</sup> к 2010 г., а обеспеченность жильем вырастет до 22 м<sup>2</sup> на человека<sup>2</sup>.

Несмотря на бурное строительство в последнее время, его поддержание и значительное увеличение площади вводимых в эксплуатацию жилых зданий требуют решения ряда проблем.

В 2004 г. Институтом экономики города был проведен опрос 45 крупных строительных компаний с целью выяснения основных препятствий на пути увеличения объемов строительства. Ответы респондентов выявили четыре основные проблемы рынка, которые распределились следующим образом (в порядке убывания значимости):

- трудности, связанные с получением необходимых согласований и разрешений на осуществление строительства;
- низкий уровень доступности кредитных и иных источников финансирования строительства;
- низкий платежеспособный спрос населения;

<sup>1</sup> См.: Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

<sup>2</sup> См.: Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье...

- отсутствие достаточного количества земельных участков для строительства, обеспеченных инженерно-технической инфраструктурой.

По мнению участников строительного рынка, основной проблемой являются чрезмерные административные барьеры доступа на рынок жилищного строительства. Эта проблема характеризуется использованием неэффективных административных процедур определения в индивидуальном порядке для каждого инвестора-застройщика назначения каждого объекта недвижимости («процедура предварительного согласования места размещения объекта строительства»), отсутствием в подавляющем большинстве российских городов правил землепользования и застройки и значительным количеством организаций, участвующих в согласовании и проведении экспертиз исходной и проектной документации.

Администрации городов и строители по-разному оценивают затраты, связанные с получением разрешения на строительство. В среднем они составляют 12–22 % общей стоимости строительства. В согласовании исходно-разрешительной документации, экспертизе проектной документации и предоставлении разрешения на строительство участвуют в среднем 35 организаций. Этот процесс занимает около 10 месяцев.

Следующей по значимости проблемой является отсутствие финансирования. Сейчас спрос на кредиты со стороны застройщиков превосходит предложение кредитов банками и прочими финансовыми организациями в 6 раз<sup>3</sup>. Ограниченность кредитования застройщиков объясняется в основном отсутствием обеспечения по кредиту. Таким обеспечением могли бы стать права собственности на земельный участок, который мог бы являться предметом залога.

Низкий платежеспособный спрос населения обусловлен неразвитостью ипотечного кредитования и слабыми финансовыми рынками. Сегодня более половины населения готовы воспользоваться ипотечными кредитами для приобретения жилья, но банки не готовы обеспечить требуемый объем кредитования на приемлемых условиях. Спрос на ипотечные кредиты, по экспертным оценкам, превышает предложение в 4 раза<sup>4</sup>.

Строительство жилья невозможно без развития систем коммунальной инфраструктуры, и в ответах строительных компаний проблема обеспечения участков строительства инженерной инфраструктурой отмечена как одна из наиболее значимых. По разным оценкам, стоимость развития систем коммунальной инфраструктуры сегодня составляет 10–30 % себестоимости квадратного метра жилья.

Причиной возникновения данной проблемы являются непрозрачные условия подключения вновь построенных строительных объектов к системам коммунальной инфраструктуры. В мировой практике развитие систем коммунальной инфраструктуры часто осуществляется за счет средств муниципальных бюджетов. Применение данного подхода в России сегодня малоэффективно ввиду слабой фискальной базы муниципалитетов. В других случаях развитие финансируется организациями коммунального комплекса (ОКК) за счет привлечения внешнего финансирования в виде кредитов или облигационных займов.

Российские ОКК сегодня не имеют возможности привлечь внешние источники финансирования. Вместо этого финансирование систем коммунальной инфраструктуры перекладывается на застройщиков путем выдачи так называемых технических условий на подключение. Технические условия часто обременены обязательствами по строительству магистральных сетей или иных объектов в интересах коммунальной организации. Это создает неравные условия для развития строительного бизнеса, поскольку одним застройщикам достаются более сложные технические условия, чем другим. Более того, в этой ситуации окраинные земельные участки часто остаются неосвоенными из-за высокой стоимости реализации технических условий на их выполнение. Тем самым ограничиваются объемы жилищного строительства.

---

<sup>3</sup> См.: Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье... С. 10.

<sup>4</sup> См. там же. С. 6.

Из перечисленных выше четырех проблем две препятствуют росту предложения жилья:

- трудности, связанные с получением необходимых согласований и разрешений на строительство;
- отсутствие достаточного количества земельных участков для строительства, обеспеченных инженерно-технической инфраструктурой.

Рассмотрению вариантов решения этих и сопряженных с ними проблем посвящена основная часть настоящего курса.

## 1.2. Основные направления государственной политики по стимулированию предложения жилья

### «Мнение» рынка

При опросе строительных компаний респондентам был задан вопрос: «Что, по вашему мнению, необходимо сделать для совершенствования процедур предоставления земельных участков и разрешений на строительство?» Заметим, что постановка вопроса исключала предложение решений по стимулированию спроса на жилье. Вопрос был направлен на выяснение того, что именно могут сделать муниципальные власти для стимулирования развития жилищного строительства. Ответы респондентов приведены ниже в порядке убывания приоритетов. Неудивительно, что большинство ответов по сути представляли собой требования ликвидировать проблемы, обозначенные респондентами ранее:

- сократить количество организаций, участвующих в согласовании и проведении экспертиз исходно-разрешительной документации;
- предоставлять земельные участки, обеспеченные инженерно-технической инфраструктурой;
- обеспечить открытость информации о регламентах разрешенного использования земельных участков путем правового зонирования – введения в действие муниципальных правил землепользования и застройки;
- обеспечить проведение торгов (аукционов, конкурсов) по предоставлению сформированных земельных участков для строительства;
- обеспечить возможность предоставления прав на сформированные земельные участки до начала разработки проектной документации и получения разрешения на строительство;
- упразднить натуральные формы оплаты за предоставление земельных участков в виде передаваемых в администрацию квартир и перейти на денежные формы оплаты.

Наивысший приоритет в стимулировании предложения жилья со стороны муниципалитетов был отдан резкому снижению административных барьеров при получении разрешений на строительство. В этом случае объем вводимого жилья можно увеличить в среднем на 30 % по сравнению с прогнозами, основанными на сохранении существующей ситуации в строительстве<sup>5</sup>.

Следующим приоритетом идет решение проблемы обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой. Учитывая, что стоимость подключения к системам коммунальной инфраструктуры составляет до 30 % себестоимости строительства, решение этой проблемы позволило бы снизить издержки, а освобождение застройщиков от необходимости самостоятельно беспокоиться о развитии сетей позволило бы им сконцентрироваться на основной деятельности.

Прочие пожелания представителей строительных компаний сводятся в основном к повышению прозрачности процедур принятия решений в сфере градорегулирования.

### Институциональная модель рынка доступного и комфортного жилья

Проблемы, указанные застройщиками как основные, признаются и на федеральном уровне власти. Наилучшее доказательство этому – проводимая сегодня государственная политика в сфере развития жилищного строительства, направленная на ликвидацию именно этих проблем.

---

<sup>5</sup> Экспертная оценка Института экономики города.

Во многом государственная политика основывается на так называемой институциональной модели рынка доступного и комфортного жилья. Модель предполагает комплексный подход к созданию государством ряда институтов, способных стимулировать спрос и предложение жилья, а также снизить трансакционные издержки рынка.

В данной модели роль государства состоит в обеспечении законодательных и административных институтов (например, развитии и совершенствовании государственных систем регистрации прав и учета объектов недвижимости, государственной экспертизы и контроля в строительстве и др.) для развития рыночных институтов и механизмов. Непосредственное финансовое участие государства реализуется в форме поддержки становления отдельных рыночных институтов на первоначальном этапе. В качестве примера можно привести институт вторичного рынка ипотечных кредитов, систему страхования ипотечных кредитов для определенных групп населения, систему привлечения средств в развитие коммунальной инфраструктуры, а также предоставления субсидий определенным группам населения (молодым семьям, молодым специалистам на селе, увольняемым военнослужащим и другим категориям граждан) с целью повышения доступности жилья и жилищных кредитов.

Хотя в данном пособии не анализируются проблемы стимулирования спроса на жилье, мы рассмотрим основные подходы к их решению для полного понимания институциональной модели.

*Подход к стимулированию спроса на жилье в рамках институциональной модели.* Основным направлением в стимулировании спроса на жилье является развитие банковского сектора, предоставляющего гражданам долгосрочные (на 20–30 лет) кредиты на приобретение или строительство индивидуального жилья под залог этого жилья (ипотека). Предполагается также развитие различных форм жилищного кредитования населения – на цели приобретения готового жилья, участия в строительстве многоквартирных домов, строительства индивидуальных домов и другие цели.

Для снижения рисков приобретения жилья предусматривается создание системы защиты прав собственности граждан на жилье. Это система основана на государственных системах учета и регистрации прав на недвижимость и предоставляет гарантии прав на недвижимость для добросовестных приобретателей.

Развитие банковской сферы возможно только в случае обеспечения прав кредиторов. В данной модели эти права защищаются возможностью обращения взыскания и прекращения прав заемщиков-залогодателей на жилье – предмет ипотеки – в случае невыполнения обязательств по кредитному договору. Наличие ликвидного залога (жилья) позволяет снизить риск дефолта по кредиту. Как следствие становится возможным снижение процентных ставок и повышение доступности ипотечных кредитов для населения.

Однако обеспечение залога еще не гарантирует бурного развития системы ипотечного кредитования. Ипотечные кредиты предоставляются на длительные сроки, но доступ банковской системы России к так называемым длинным средствам пока еще сильно ограничен. Основная причина – неразвитость финансового рынка, в частности низкая активность пенсионных фондов и страховых компаний.

Для финансирования долгосрочных кредитов населению банки должны иметь доступ к долгосрочным ресурсам пенсионной и страховой систем, к средствам других институциональных инвесторов. Это возможно через развитие рынка надежных финансовых инструментов – ипотечных ценных бумаг. Поддержка формирования вторичного рынка ипотечных кредитов и рынка ипотечных ценных бумаг на первоначальном этапе обеспечивается государственным участием через созданное Правительством РФ Агентство по ипотечному жилищному кредитованию.

Для формирования эффективного рынка жилья и жилищного кредитования необходимо развитие новых институтов – страхования ипотечных кредитов, кредитных бюро, риэл-

теров-брокеров и др. Снижение стоимости сделок на рынке жилья и ипотечного кредитования требует совершенствования деятельности государственных систем регистрации прав на недвижимость и учета объектов недвижимости (повышение прозрачности, надежности и информационной доступности, снижение затрат и времени обслуживания для участников рынка жилья, усиление гарантий прав через систему регистрации прав и другие меры).

*Подход к стимулированию предложения жилья в рамках институциональной модели.* Цель государственной политики в сфере жилищного строительства состоит в реорганизации рынка с целью удовлетворения платежеспособного спроса населения на жилье, который существенно возрастет за счет повышения доступности долгосрочных жилищных кредитов. В части реорганизации предложения на рынке жилья институциональная модель заключается в формировании систем градорегулирования и развития коммунальной инфраструктуры.

Первый шаг в создании системы градорегулирования – установление четких и прозрачных процедур территориального планирования на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Эти процедуры позволят снизить административные барьеры и обеспечат доступ на рынок жилищного строительства, получение земельного участка с установленными регламентами разрешенного использования и разрешения на строительство.

Следующим шагом в создании системы градорегулирования должно стать обеспечение проведения территориального зонирования с установлением градостроительных регламентов и видов разрешенного использования недвижимости на уровне муниципальных образований. Также необходимо реорганизовать существующие многочисленные государственные экспертизы проектной документации и государственные контрольные органы в строительстве с целью создания единой унифицированной системы государственной экспертизы и контроля в строительстве на базе принятия федеральными законами соответствующих технических регламентов и усиления профессиональной ответственности в сфере проектирования и строительства.

Еще одним немаловажным шагом в формировании системы градорегулирования является реализация на практике конкурентного механизма предоставления на открытых аукционах застройщикам для целей жилищного строительства сформированных земельных участков до начала строительно-инвестиционного процесса. Это позволит застройщикам привлекать кредитные ресурсы на строительство жилья под залог земельных участков и возводимого жилья.

Система развития коммунальной инфраструктуры также закреплена в законодательных и нормативных правовых актах. Суть этой системы в том, что муниципалитеты, заинтересованные в увеличении объемов жилищного строительства, должны сформировать прозрачные механизмы обеспечения земельных участков для жилищного строительства коммунальной инфраструктурой. Учитывая ограниченные возможности финансирования, развитие систем коммунальной инфраструктуры должно обеспечиваться в первую очередь за счет введения прозрачного и регулируемого муниципалитетами тарифа на подключение, взимаемого с застройщиков.

Начальное финансирование может обеспечиваться за счет займов на развитие инфраструктуры, предоставляемых муниципалитетам, коммунальным предприятиям или застройщикам. Также возможно делегирование муниципалитетами ответственности за развитие коммунальной инфраструктуры частным операторам объектов коммунальной инфраструктуры. Предполагается и развитие специальной рыночной деятельности по обустройству территорий инженернокоммунальной инфраструктурой для жилищного строительства (девелопмент).

#### *Законодательная и нормативная правовая база государственной политики*

Большинство положений институциональной модели в отношении стимулирования спроса на жилье уже нашли отражение не только в законодательных и нормативных правовых

актах, но и на практике. В то же время положения институциональной модели в отношении стимулирования предложения жилья практически не внедряются на практике, несмотря на наличие соответствующей законодательной и нормативной правовой базы.

В конце 2004 г. была сформирована законодательная база, которая обеспечила основные правовые условия для увеличения объемов жилищного строительства. Основными документами, в которых зафиксированы эти условия, являются Градостроительный кодекс Российской Федерации<sup>6</sup> и Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»<sup>7</sup>. Эти и другие документы федерального уровня направлены:

- на внедрение открытых конкурентных процедур предоставления прав собственности на сформированные земельные участки застройщикам;
- упрощение процедур согласования и государственной экспертизы градостроительной и проектной документации;
- развитие системы кредитования застройщиков на цели жилищного строительства;
- установление прозрачных и эффективных процедур финансирования развития коммунальной инфраструктуры для объектов нового жилищного строительства.

Положения законодательства создают основу для реализации институциональной модели рынка доступного и комфортного жилья. Национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», ФЦП «Жилище» и документы, принятые в их развитие, формируют государственную политику поддержки рынка при создании необходимых институтов. Государственная поддержка в рамках национального проекта заключается в создании условий для развития жилищного сектора и повышения уровня обеспеченности населения жильем через увеличение объемов строительства жилья и необходимой коммунальной инфраструктуры, развитие финансово-кредитных институтов и механизмов.

Меры поддержки включают:

- внесение изменений в Градостроительный кодекс в части сокращения перечня объектов строительства, подлежащих государственной экспертизе проектной документации и государственному контролю в ходе строительства;
- усиление индивидуальной ответственности главных архитекторов и главных инженеров проектов при установлении обязательного страхования их ответственности и членства в саморегулируемых организациях;
- оказание методического содействия и обеспечение подготовки кадров для формирования на местном уровне градостроительной документации, необходимой для развития жилищного строительства, в том числе правил землепользования и застройки;
- принятие федерального закона «О формировании, государственном кадастровом учете, государственной кадастровой оценке объектов недвижимости»;
- обеспечение законодательной и методической базы введения местного налога на недвижимость с целью формирования заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении объемов жилищного строительства и повышении доходной базы местных бюджетов;
- предоставление государственных гарантий и частичное (на 50 %) субсидирование процентных ставок по кредитам на реализацию проектов по обеспечению земельных участков коммунальной инфраструктурой.

---

<sup>6</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Соответствующие подпрограммы ФЦП «Жилище» предусматривают и другие меры поддержки формирования институтов, необходимых для создания рынка доступного и комфортного жилья. В рамках настоящего пособия эти меры будут рассмотрены более подробно.

### 1.3. Содержание пособия

Данное пособие дает представление о рынке строительства жилья, динамике его развития. Отмечено, что после спада в конце прошлого века в настоящее время темпы жилищного строительства растут. Однако они недостаточны для того, чтобы обеспечить спрос на жилье.

К главным проблемам, сдерживающим темпы роста предложения на рынке жилья, относят:

- трудности, связанные с получением необходимых согласований и разрешений на осуществление строительства;
- отсутствие достаточного количества земельных участков для строительства, обеспеченных инженерно-технической инфраструктурой.

Основные подходы к ликвидации этих проблем были сформулированы в рамках институциональной модели рынка доступного жилья. Они заключались в формировании двух систем: градорегулирования и развития коммунальной инфраструктуры.

Эти подходы сегодня закреплены в законодательной и нормативной правовой базе Российской Федерации, однако в отличие от законодательных и прочих мер по стимулированию спроса на жилье они пока не находят широкого применения на практике.

В этом учебном пособии мы рассмотрим механизмы и подходы к решению этих проблем с позиции органов местного самоуправления. Будет определено, что именно мешает внедрению того или иного механизма, как преодолеть эти препятствия и как обеспечить максимальную эффективность принимаемых решений.

В рамках пособия будут детально изучены публичные субъекты градорегулирования и развития систем коммунальной инфраструктуры. Мы рассмотрим модель системы градорегулирования, определим ее достоинства, недостатки, проблемы применения на практике и полномочия муниципальной власти при планировании и развитии систем коммунальной инфраструктуры.

Будут проанализированы проблемы согласованного планирования и развития жилищного строительства и коммунальной инфраструктуры, рассмотрены процедуры согласования подготовки документов территориального планирования, планов их реализации, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и других необходимых документов для системного развития жилищного строительства и коммунальных объектов.

Часть пособия будет посвящена вопросам развития коммунальной инфраструктуры. Мы рассмотрим принципы и процедуры подготовки инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, определения источников финансирования развития коммунальной инфраструктуры и формирования тарифов на подключение.

Много внимания будет уделено практическим вопросам реализации проектов комплексного освоения крупных территорий на принципах частно-государственного партнерства.

Мы рассмотрим особенности работы с застроенной территорией как наиболее сложным институтом согласованных действий по реконструкции и новому жилищному строительству, с одной стороны, и модернизацией и развитием систем коммунальной инфраструктуры – с другой.

Последняя часть пособия посвящена опыту государственного стимулирования жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры на федеральном уровне в России и, в частности, ФЦП «Жилище» в части мер, направленных на стимулирование жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры.

## Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит цель данного учебного пособия?
2. Какие задачи оно призвано решить?
3. Перечислите основные характеристики строительной отрасли в России.
4. Каковы были основные тенденции развития строительной отрасли в России?
5. В чем заключаются основные проблемы роста рынка жилья?
6. Каковы основные проблемы роста предложения жилья?
7. В чем заключается роль государства согласно институциональной модели рынка доступного и комфортного жилья?
8. Опишите основные подходы институциональной модели рынка доступного и комфортного жилья к стимулированию спроса на жилье.
9. Охарактеризуйте законодательную и нормативную правовую базу РФ в части реализации государственной политики в отношении формирования рынка доступного и комфортного жилья.
10. Какой уровень власти, по вашему мнению, играет наиболее важную роль в организации рынка жилья и почему?

## Литература

1. Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования: Аналитический доклад/под ред. Э. К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.
2. Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости/под ред. Э. К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
3. Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.
4. Практика реформы жилищно-коммунального комплекса: аналитический доклад/под ред. С. Б. Сиваева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
5. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы».
6. Градостроительный кодекс РФ.
7. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

## Тема 2

# Субъекты публичной власти. Инструменты и модель системы градорегулирования. Вопросы согласованного планирования и развития жилищного строительства и коммунальной инфраструктуры

## 2.1. Градорегулирование как институциональная основа жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры

Развитие рынка жилья и жилищного строительства, обеспечение их необходимой коммунальной инфраструктурой невозможно без развития институциональной базы, которая стимулировала бы этот процесс. Одну из ведущих ролей в обеспечении реформирования институциональных условий жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры в новой России, безусловно, сыграло развитие законодательства в сфере регулирования застройки и планирования территориального развития.

В начале 1990-х гг. в России впервые после долгого периода государственной монополии на объекты недвижимости и объединения в лице государства собственника, владельца и распорядителя объектов недвижимости и средств для их развития стали формироваться основы регулирования градостроительной деятельности в противовес прежней системе административно-командного управления строительством. Появляется понятие «градорегулирование».

Градорегулирование (правовое градорегулирование), осуществляемое в соответствии с Градостроительным кодексом РФ органами власти с участием граждан, включает регулирование градостроительной деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных населенных пунктов, в виде:

- 1) территориального планирования;
- 2) градостроительного зонирования;
- 3) планировки территории;
- 4) архитектурно-строительного проектирования;
- 5) строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства<sup>8</sup>.

Градорегулирование в России пока еще малоосвоенная область деятельности. По мере развития рыночной экономики ее масштабы, степень осведомленности о ее результатах неизбежно будут возрастать при вовлечении в процесс градорегулирования как управленцев различных уровней, так и специалистов разного профиля, а также граждан, не посвященных в специальные вопросы, но имеющих с ними дело в повседневной жизни.

---

<sup>8</sup> В законодательстве отсутствует как термин «регулирование градостроительной деятельности», так и его сокращенный аналог – «градорегулирование». Однако в данном случае формально-юридические причины не могут служить препятствием для использования и распространения указанных терминов – последние обозначают объективный факт и наличия, и необходимости регулирования той деятельности, которая определена законодательством. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее – ГрКРФ) в и. 1 ст. 1 определил: «...Градостроительная деятельность – 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».

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 ее 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. 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, т. е. институтами планирования, землеустройства и технической инвентаризации; государственного кадастрового учета недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимость, предоставления земельных участков для строительства, массовой оценки недвижимости в целях налогообложения и индивидуальной оценки объектов недвижимости, налогообложения недвижимости.

В силу 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 единую государственную экспертизу с

упразднением дублирования, но с сохранением всего комплекса требований, предъявляемых к такой документации<sup>9</sup>.

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 ждать, 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 вечное.

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 обремененного предрассудками размышления легко 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 неправильно понимаемой и навязываемой административными органами государственной или муниципальной нужды;
- лицам, которые желают приобрести квартиру, но хотят быть при этом уверенными, 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 допустимые пределы ее реконструкции, для того чтобы определять на будущее бизнес-планы развития производства и иной предпринимательской деятельности;
- застройщикам-девелоперам, которые хотят проявлять инициативу по развитию и обустройству застроенных и незастроенных территорий и иметь уверенность в том, что их риски

---

<sup>9</sup> 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.

будут минимизированы, а проекты реализованы; при этом им будет гарантировано присоединение к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения;

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

- главам и работникам местных администраций, которые не боятся прозрачных «правил игры» и 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.

Регулирование – это действия регулирующего субъекта в отношении субъекта регулируемого. Регулирование – это «внешняя» деятельность, содержащая как минимум элементы контроля в отношении регулируемого. Внешнее регулирование – это функция публичной власти, выполняемая прежде всего по отношению к деятельности частных лиц.

Субъекты, осуществляющие регулирование градостроительной деятельности:

- 1) органы власти;
- 2) граждане – правообладатели недвижимости, воздействующие через публичные слушания на принятие решений органами власти.

Субъекты, градостроительная деятельность которых регулируется:

- 1) градостроительная деятельность частных лиц – со стороны органов власти, а также со стороны других частных лиц, которые через публичные слушания воздействуют на позицию органов власти;

- 2) градостроительная деятельность органов власти – со стороны других органов власти, а также со стороны граждан – правообладателей недвижимости, которые через публичные слушания воздействуют на позицию органов власти.

Получается, что правовое градорегулирование – это круговая, замкнутая система: регулирующий не только управляет действиями регулируемого, но и сам контролируется со стороны регулируемого. Таким образом, регулирующие действия публичной власти подконтрольны частным лицам.

Попробуем разобраться, какие конкретно действия осуществляют регулирующие субъекты в отношении субъектов, чья градостроительная деятельность подвергается регулированию. С этой целью в данном разделе требуется последовательно рассмотреть следующие взаимосвязанные вопросы:

- 1) функции общего дела и их распределение между публичными субъектами градорегулирования;

- 2) субъекты градорегулирования – кто (какие субъекты публичной власти) и что определяют в качестве конкретных требований градорегулирования (каковы виды градорегулирования), адресуемых конкретным субъектам градостроительной деятельности;

- 3) инструменты градорегулирования – как, посредством чего осуществляются виды градорегулирования;

- 4) схема взаимодействия инструментов градорегулирования:

- схема действий в системе градорегулирования: сведение воедино предшествующих позиций – кто, что и как: каковы субъекты публичной власти, какие виды градорегулирования осуществляются в отношении конкретных субъектов посредством определенных инструментов градорегулирования;
- схема функций-полномочий и органов градорегулирования на различных уровнях.

## **2.2. Распределение функций между публичными субъектами градорегулирования**

Объекты градорегулирования – это образования, неразрывно сочетающие и формы, и функции, это формы-функции. Генезис форм-функций определяет набор функций, выполняемых на уровне муниципальных образований, регионов и страны. При этом каждый набор функций «привязан» к объекту соответствующего уровня. Генезис форм-функций предопределяет также «привязанность» функций и к публичным субъектам, управляющим развитием объектов градорегулирования соответствующих уровней<sup>10</sup>. Однако последняя связь – функция-субъект – не является неразрывной (в отличие от связи формы и функции в объекте). На практике один публичный субъект может быть замещен (полностью или частично) другим публичным субъектом градорегулирования. По этой причине могут возникать два типа систем градорегулирования:

---

<sup>10</sup> Более подробная информация представлена в книге «Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости» (подраздел 2.3.2).

## **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.