

РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ИНВЕСТИЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ КРУПНЫХ ГОРОДОВ.

К общемировой тенденции последнего времени, проявляющейся и в развитых, и в развивающихся странах, а также в странах с переходной экономикой, можно отнести усиливающуюся фрагментацию городских территорий. Для решения этих проблем обычно используются традиционные инструменты: усиление роли градостроительного планирования, прямое вмешательство муниципалитетов в рынки недвижимости, реализация ими крупных градостроительных проектов. Однако такое управление городским развитием не дает положительных результатов в плане достижения большей интеграции городского пространства. Между тем экономические, финансовые и фискальные механизмы косвенного регулирования используются значительно реже.

Отметим две тенденции последнего времени. Во-первых, это все более активное проникновение финансов в рынки земли и недвижимости. Превращение части городского пространства в финансовый актив в условиях глобализирующейся экономики порождает резкие перепады цен и спекуляции, препятствующие достижению целей долгосрочного устойчивого развития территорий. Во-вторых, превращение пространства в финансовый актив в глобализированном мире поднимает также вопрос содержания права собственности и способа его осуществления. Участок одновременно является частным имуществом, общественным благом и производителем экстерналий (как источник воздействия на окружение). Новое утверждение социальной функции недвижимости может стать гарантом устойчивого развития территории.

Сравнительный анализ зарубежных систем регистрации и налогообложения недвижимости, градостроительного планирования и регулирования, позволяют сделать некоторые выводы, касающиеся рынка недвижимости в России.

Неполнота земельного кадастра России и зачастую нестыкуемость кадастровых систем различных поселений; отсутствие в кадастре ряда (содержащихся в том или ином виде в местных ведомственных базах данных) сведений о недвижимости, необходимых для потенциальных инвесторов; отсутствие, как правило, данных о сервитутах, в том числе публичных, отсутствие средств и возможностей проведения сплошной инвентаризации территорий поселений; хаотическое формирование границ отдельных

земельных участков в ходе приватизации земли предприятиями без проведения сплошного межевания, трудности в получении кадастровой информации создают для инвесторов риски, отсутствующие в странах, где процесс формирования кадастровых систем уже давно завершен.

В системе регистрации прав на недвижимое имущество также имеются изъяны, порождающие дополнительные риски. Прежде всего это отсутствие государственной гарантии юридической чистоты зарегистрированного права собственности, подкрепленной наличием гарантийного фонда, а также отсутствие ответственности должностных лиц за ошибки, совершенные при регистрации прав собственности.

Поскольку в России официально создается система государственной регистрации прав собственности, ответственность государства и должностных лиц должна быть четко прописана в законодательстве. Эта проблема, безусловно, относится к федеральному уровню и, по сути, является частью общей проблемы обеспечения гарантий защиты прав частной собственности. Неурегулированность этого вопроса порождает существенные (хотя и трудно формализуемые) риски для застройщиков, а шире для всех собственников недвижимости.

Налогообложение недвижимости в России, состоящее из платы за землю и налога на имущество, также имеет ряд принципиальных недостатков (по сравнению с системами налогообложения некоторых стран). Существующие налоги и сборы, связанные с недвижимостью, не основаны на оценке ее рыночной стоимости; не стимулируют собственников к ее эффективному использованию, в частности, к изменению функционального назначения земли; не создают для местных органов власти стимулов к приватизации земли, что тормозит создание земельного рынка и ведет к отсутствию данных о ценах на землю, необходимых для оценки рыночной стоимости земельных участков для целей налогообложения. Также в российском законодательстве не определены (известные в мировой практике) инструменты, обеспечивающие заинтересованность покупателя (или продавца) недвижимости указывать при регистрации сделки реальную рыночную цену имущества, что могло бы служить источником надежных официальных данных о рыночных ценах при массовой оценке недвижимости.

По-видимому, налогообложение недвижимости в России еще будет существенно пересматриваться в ходе общей налоговой реформы. Следуя в некоторой мере, идеям, высказанным еще Генри Джорджем и принятым (в их умеренной интерпретации) в налогообложении ряда стран, следовало бы уменьшить ставки налогообложения результатов деятельности (прибыли, доходов) и повысить их для ресурсов (в частности,

для земли), чтобы получать в пользу общества значительную часть земельной ренты и стимулировать более эффективное использование городских территорий.

При этом оценка недвижимости и получение соответствующего налога должны стать функцией местных органов власти, а доходы от недвижимости – основной статьёй доходов местных бюджетов. Такая реформа создала бы надежный источник для финансирования развития инфраструктуры на местном уровне и стимулы к формированию земельного рынка, содействовала бы более эффективному использованию земли, более быстрой адаптации структуры землепользования к требованиям рынка.

Анализ принятых в зарубежной практике систем градостроительного планирования и регулирования позволяет сделать следующие выводы:

- Разработка городами России генеральных планов, правил землепользования и застройки, других документов градостроительного планирования и регулирования может осуществляться на основе накопленного мирового опыта (с использованием лучших, наиболее эффективных в тех или иных условиях инструментов): федеральное законодательство оставляет достаточно возможностей для конкретизации основных положений системы градостроительного планирования и регулирования на региональном и местном уровнях;
- Разработка в составе правил землепользования и застройки зональных правовых регламентов и схемы зонирования позволит существенно снизить транзакционные издержки и риски застройщиков, повысить окупаемость инвестиций в развитие недвижимости и привлечь дополнительные инвестиции в объекты, не представляющие в настоящее время, интереса для коммерческих застройщиков;
- Обычные ссылки специалистов, занимающихся вопросами согласования предпроектной и проектной документации и регулированием застройки, на особенности тех или иных российских городов, якобы препятствующие введению зональных регламентов, их предложения разрабатывать иерархическую систему вложенных друг в друга регламентов вплоть до регламента каждого отдельного участка, являются не более чем уловками для сохранения существующей коррупционной системы переговоров по каждому отдельному участку при отсутствии общих законодательно принятых и публичных регламентов территорий. Системы зонального правового регулирования застройки приняты в различных странах и действуют в городах, имеющих не меньше исторических памятников и других особенностей, чем крупные российские города.

Важной проблемой развития российских городов является дефицит мощностей инженерной инфраструктуры многих городских территорий. Рассмотрение различных источников и схем финансирования развития инфраструктуры, принятых за рубежом, позволяет определить подходы наиболее приемлемые для строительства различного уровня инфраструктурных объектов (источники, магистральные сети, внутриквартальные и пр.). В одних случаях финансирование может обеспечиваться за счет введения инвестиционной составляющей в тарифы, в других - за счет отчислений застройщиков, в третьих - за счет введения местного налога для собственников недвижимости, или включением стоимости инфраструктуры в цену недвижимости или в величину арендной платы. Развитие инфраструктуры может осуществляться также в формах частно-общественного партнерства.

Частно-общественные партнерства, (как показывает опыт ряда стран) создаются не только для развития инфраструктуры, но и, в более широком плане, для ускоренного развития сложных и приоритетных для города территорий, проблемы и масштаб операций в которых делают их нерентабельными и неподъемными для частного сектора. Опыт работы агентств и корпораций развития территорий за рубежом безусловно полезен российским городам, где эти структуры так и не смогли еще начать эффективно работать. Исходя из мирового опыта, можно сделать вывод, что объем полномочий, передаваемых агентствам территориального развития в части градостроительного планирования, регулирования землепользования и распоряжения недвижимостью, должен быть существенно расширен.

Для определения целей развития и приоритетных территорий предлагается использовать известные в мировой практике методы стратегического планирования, основанные на вовлечении стейкхолдеров (деловых кругов и неправительственных организаций) в процесс выработки стратегических решений, поддерживаемых городским сообществом, а также на участии этих организаций в реализации принятых решений, в мониторинге и обновлении стратегического плана. Такая форма частно-общественного партнерства позволяет придти к консенсусу относительно приоритетов территориального развития, сконцентрировать имеющиеся и привлечь дополнительные ресурсы для решения стратегически важных задач.

Среди факторов, которые рассматриваются инвесторами и застройщиками в качестве наиболее существенных преград на пути роста объемов инвестирования в недвижимость, наряду с такими, как недостаточная доступность кредитных и иных ресурсов финансового рынка, чаще всего называются высокий уровень издержек, которые

несут застройщики в процессе инвестиционно-строительной деятельности, особенно на этапах получения прав на застройку и согласования проектов. В ходе опроса застройщиков, проведенного в Санкт-Петербурге в 2003 г. некоторые из респондентов указали, что издержки, связанные со всеми необходимыми согласованиями и разрешениями, достигают 30 % от себестоимости строительства. В наибольшей степени эти издержки связываются ими с существующими в городе механизмами государственного регулирования и организации инвестиционно-строительной деятельности. В научной литературе такого рода затраты относят к транзакционным издержкам.

В общем случае под транзакцией понимается совокупность действий участников рыночных отношений по совершению операции по изменению состава либо содержания пакета прав на объект недвижимости и обеспечение их исполнения, а под транзакционными издержками – затраты, выраженные как в явной (денежной), так и в неявной форме, которые несут участники в процессе совершения операции, не связанные с непосредственным преобразованием благ (трансформационные издержки).

Рассматриваемые нами издержки являются своеобразной платой за преодоление барьеров, препятствующих получению необходимого результата. Сами барьеры можно подразделить на "легальные" (основанием для них являются требования, предусмотренные нормативными правовыми актами) и "нелегальные" (т.е. не имеющие легального основания).

Анализ транзакционных издержек в сфере инвестиционно-строительной деятельности (на примере Санкт-Петербурга) выполнен на основе «Регламента подготовки и согласования инвестиционно-тендерной документации для предоставления объектов недвижимости и имущественных прав на них на инвестиционных условиях» в Санкт-Петербурге.

Каждая стадия этой процедуры включает в себя ряд проводимых мероприятий, требует определенных денежных затрат и времени. Общая нормативная продолжительность периода времени от момента подачи инвестиционного предложения до принятия решения инвестиционно-тендерной комиссией (ИТК) о проведении торгов либо о предоставлении объектов недвижимости целевым образом должна составлять в соответствии с Регламентом (с учетом времени на подготовку инвестиционно-тендерной документации) от 6 до 8 месяцев. Вместе с тем обобщение практики прохождения указанных процедур, опросы застройщиков, неоднократно проходивших процедуру получения прав на осуществление инвестиционных действий, показывают, что реальные

сроки существенно превышают указанный период времени и составляют от одного года до полутора лет, в зависимости от опыта и энергии застройщика.

По однозначному мнению опрошенных в Петербурге застройщиков, без активного временного и весьма часто финансового участия застройщика в процессе прохождения инвестиционного предложения процедура может растянуться на неопределенно длительный период времени, причем неопределенность в конечном результате будет сопровождать весь процесс, вплоть до самого последнего этапа – подписания инвестиционного договора (договора аренды земельного участка на инвестиционных условиях).

Именно риск недостижения конечного положительного результата даже при соблюдении всех правил и процедур (как гласных, так и негласных) является главным риском в процессе получения прав на застройку в настоящее время. Количественным выражением такого риска может быть упущенная выгода застройщика, вытекающая из невозможности осуществления инвестиционной деятельности.

Иным вариантом исчисления упущенной выгоды (оценки застройщиками их временных издержек и рисков недостижения положительного результата) - может быть сравнение величины приведенных выше денежных транзакционных издержек с ценами на специально созданные юридические лица, уже получившие право на застройку (не ниже 80-100 тысяч долларов по данным 2003 г.).

Приватизация недвижимости при запрете на сделки с землей потребовала создания законодательства, в котором земля была юридически отделена от ее улучшений, т.е. от прочей находящейся на ней недвижимости. Это фундаментальное различие не преодолено и по сей день. Таким образом, города фактически обладают монополией на предоставление застройщикам земельных участков и предоставляют их практически исключительно на условиях аренды по ценам в достаточной мере условным из-за отсутствия земельного рынка.

В части градостроительного планирования и регулирования формирование системы, отвечающей требованиям рыночной экономики, на федеральном уровне еще только началось и практически не затронуло субъекты федерации и местные самоуправления. Отсутствие или незавершенность формирования этих важных компонентов создают для инвесторов и застройщиков ситуацию повышенных рисков и неопределенности в отношении содержания и объема передаваемых им прав, а также существенно повышают их транзакционные издержки на ранних этапах подготовки и согласования проектов и оформления прав на участок.

В жилищной сфере незавершенность приватизации и рыночного реформирования проявляется в отсутствии в большинстве многоквартирных домов эффективного собственника дома, пообъектного учета затрат, в консервации монополии на обслуживание жилого фонда государственными (или муниципальными) предприятиями и сохранении за городом функций единого заказчика (несмотря на наличие в большинстве домов частных собственников приватизированных квартир).

Без создания работающего механизма принятия решений, основанного на переопределении и насыщении реальным правовым содержанием понятия собственника жилого помещения в многоквартирном доме, распределения необходимых финансовых затрат и эффектов между собственниками (включая город) и застройщиками, существенного сокращения вследствие этого рисков и транзакционных затрат застройщиков и собственников, многоквартирный жилой фонд российских городов будет обречен в основной своей массе на дальнейшее обветшание и утрату потребительских качеств.

Мощным инструментом привлечения инвестиций в жилищное строительство и решения жилищной проблемы должна стать ипотека, развитию которой также будет способствовать формирование собственников домов и приватизация земли.

В промышленных зонах городов значительные территории используются нерационально или вообще фактически находятся в заброшенном состоянии. Реконструкция и возрождение этих территорий сдерживаются рядом факторов: во-первых, существующие платежи за землю и имущественные налоги не стимулируют предприятия к отказу от излишков земли или к более эффективному ее использованию; во-вторых, отсутствие сплошного межевания, Генеральных планов и Правил землепользования и застройки порождают ту же неопределенность и риски, что и в общем случае развития недвижимости, а изменение функционального назначения участков является сложной бюрократической процедурой и требует больших затрат; в-третьих, зачастую неясен правовой статус и границы участка; в-четвертых, для включения этих загрязненных и заброшенных земель в рыночный оборот требуются согласованные действия городских (а часто и государственных) властей, предприятий, размещенных на этих территориях, инвесторов и застройщиков.

Необходимо развивать в той или иной форме организации частно-общественного партнерства – агентства и корпорации по развитию территорий. Причем в ряде случаев власти должны взять на себя не только правовую и организационную подготовку территории, но и, возможно, экологическую и инфраструктурную подготовку для

продажи инвесторам в собственность (или в аренду, если эта форма для них предпочтительнее) ясных в правовом отношении участков. Тогда от застройщика не потребуется согласований с большим числом вовлеченных сторон, а инженерная подготовка и подключение к сетям не потребует больших затрат.

Для решения проблем нехватки мощностей инженерных ресурсов можно предложить, с учетом ряда ограничений, известный на Западе подход, основанный на торговле квотами на потребление. В данном случае ограничения на мощность сети или источников в том или ином районе могут, для определенных территорий, допускать некоторое перераспределение между потребителями, когда предприятие, не использующее в полной мере свой лимит, может продать излишки потребления ресурса другому предприятию, нуждающемуся в дополнительных мощностях.

Названные проблемы и особенности регулирования рынков недвижимости и развития городов требуют осуществления системы мер, обеспечивающих рост объемов инвестиций в развитие городских территорий и повышения их эффективности. Для этого необходимо разработать ряд программных документов, объединенных в инвестиционную стратегию города. В общем виде инвестиционная стратегия, которая позволит, по-нашему мнению, привлечь существенно в больших объемах внебюджетные, в том числе частные, инвестиции, должна включать как меры, создающие общие привлекательные условия для развития недвижимости, так и меры специального характера для особенно сложных и важных в градостроительном отношении территорий.

Меры, создающие общие привлекательные условия, группируются в нескольких направлениях. Во-первых, это формирование благоприятного хозяйственного климата, устранение административных барьеров для бизнеса, что позволит повысить деловую активность, создавать новые рабочие места, повысить доходы населения и создать спрос на недвижимость. Во-вторых, это комплекс мер, направленных на создание привлекательных условий для инвестиций в недвижимость: прояснение градостроительных перспектив (принятие Генерального плана), ограничений на использование земли (принятие Правил землепользования и застройки), проведение сплошного межевания и завершение формирования земельного кадастра, определение условий подключения к инженерным сетям (по зонам города), подготовка городом тендерной документации и продажа участков на открытых торгах, обеспечение гарантий зарегистрированных прав собственности и надежности регистрационной системы. В налогообложении недвижимости и инвестиций, а также при определении условий аренды необходимо создать систему, стимулирующую инвестиции в развитие недвижимости,

задающую ясные и единые правила для всех и, в то же время, обеспечивающую значительный рост доходов от недвижимости в бюджете города.

В-третьих, это обеспечение потенциальных инвесторов надежной информацией по названным выше темам, включая создание информационно-поисковых и информационно-аналитических систем по городской недвижимости, доступных через Интернет, издание специальных справочников, брошюр и другая целенаправленная работа по маркетингу города, распространению информации об условиях реализации инвестиционных проектов и о примерах инвестиций в развитие городской недвижимости, создание и продвижение положительного инвестиционного имиджа.

В-четвертых, это формирование среднесрочной городской инвестиционной программы, в которой бюджетные инвестиции сфокусированы на решении основных проблем городской инфраструктуры и благоустройства, препятствующих городскому развитию. Каждый рубль бюджетных инвестиций должен привлечь максимальный объем частных инвестиций в проекты городской недвижимости.

Меры специального характера разрабатываются для особенно сложных и важных в градостроительном отношении территорий и могут включать как определение таких территорий, так и мероприятия по созданию агентств развития, корпораций или других форм частно-общественного партнерства, передачу этим организациям полномочий по планированию развития и распоряжению землей и недвижимостью, а также определение правовой, организационной и инвестиционной поддержки проекта со стороны городских властей.