Барьеры
для инвестиций
в развитие недвижимости
в Санкт-Петербурге

Материалы семинара

Санкт-Петербург

2004

Нормативно-правовые и организационные условия инвестиционно-строительной деятельности

До последнего времени порядок регулирования инвестиционно-строительной деятельности определялся законом "Об инвестициях в недвижимость Санкт-Петербурга" (1998), в развитие которого действовал ряд актов исполнительной власти. Было установлено, что решения о выставлении объектов инвестирования на торги или о целевом предоставлении объекта принимаются коллегиальным совещательным органом при губернаторе – инвестиционно-тендерной комиссией (ИТК), причем целевое предоставление объектов инвестирования должно рассматриваться как исключение. На практике, однако, правилом являлось предоставление объектов инвестирования именно целевым образом, а решения о проведении торгов были исключением. Так, по итогам работы 2000 г. было принято около 140 распоряжений губернатора Санкт-Петербурга о строительстве, реконструкции и завершении строительства объектов недвижимости и только 6 – о проведении торгов. В 2002 г. целевым образом предоставлено около 230 объектов и всего 3 – по итогам торгов.

В общем виде действовавшая до 2002 г.[1] процедура предоставления объектов инвестирования может быть представлена следующим образом:

- Подача инвестиционного предложения, его регистрация и рассмотрение секретариатом ИТК;
- Экспертиза инвестиционного предложения, в ходе которой необходимо получить предварительное согласие нескольких государственных органов и учреждений (КГА, КГИОП, КУГИ, КЗРиЗУ, ТУ, ГБР);
- Согласование инженерно-градостроительного раздела инвестиционно-тендерной документации с КГА, КГИОП, КЭИО, УСПХ, ЦГСЭН, Департаментом природных ресурсов по Северо-Западному региону, Управлением государственной вневедомственной экспертизы (УГВЭ);
- Проведение оценки рыночной стоимости объекта инвестирования;
- Подготовка проектов решения ИТК и проекта распоряжения губернатора.

С принятием Земельного кодекса РФ и, одновременно, с обострением конкурентной борьбы за право застройки ситуация на инвестиционно-строительном рынке существенно изменилась. Возникла необходимость получения застройщиками определенных гарантий в том, что объекты, на которые они готовят инвестиционно-тендерную документацию (ИТД), не попадут в другие руки в процессе ее подготовки. Ранее принятая схема была усложнена путем введения в нее новых процедур:

- торгов на право проведения проектно-изыскательских работ;
- заключения договоров аренды земельных участков для проведения изыскательских работ для определения возможности проектирования и строительства объектов.

В соответствии с «Регламентом подготовки и согласования ИТД для предоставления объектов недвижимости и имущественных прав на них на инвестиционных условиях» до настоящего времени были возможны три варианта процедуры при получении права на застройку земельных участков (права на заключение договора аренды земли на инвестиционных условиях):

- целевым образом при наличии только одного инвестиционного предложения и с разработкой инвестиционно-тендерной документации инвестором (в этом случае отсутствует процедура торгов на право заключения договора аренды земельных участков для проведения изыскательских работ);
- на основании торгов на право заключения договора аренды земельных участков для проведения изыскательских работ с разработкой ИТД инвестором с последующим предоставлением земельного участка на инвестиционных условиях целевым образом;
- на основании инвестиционных торгов в случае подготовки ИТД за счет бюджета Санкт-Петербурга – вариант, который использовался крайне редко.

[1] В течение января-апреля 2004 г. земельные участки предоставлялись на основе решений ИТК, которые утверждались правительством города.

Общая нормативная продолжительность периода от момента подачи инвестиционного предложения до принятия решения ИТК либо о проведении торгов, либо о предоставлении объектов недвижимости целевым образом должна была составлять, в соответствии с Регламентом (с учетом времени на подготовку ИТД), от 6 до 8 месяцев. Реальные сроки составляли от 1 до 1,5 лет.

Денежные издержки инвесторов на стадиях получения объекта инвестирования также превосходили нормативные показатели. Основная часть затрат носит неявный характер и определяется наличием у застройщика «административного ресурса», дающего доступ к «нужным» сведениям и решениям. В конце 90-х гг. по мере обострения конкуренции застройщиков формируется рынок услуг по прохождению процедур, связанных с ИТК. В зависимости от схемы получения посредником прав и передачи их застройщику цена таких услуг составляла от 15-20 тыс. долларов США до 3 - 7% от потенциальной выручки застройщика.

В декабре 2003 г. действие рассмотренных выше нормативных актов было приостановлено в соответствии с решением Уставного суда Санкт-Петербурга, который указал на отсутствие общего правила предоставления объектов недвижимости и имущественных прав на них на инвестиционных условиях (за исключением процедуры торгов), а также на факт осуществления ИТК полномочий правительства города, что противоречит уставу Петербурга. Правительство города начало разработку нового порядка согласования ИТД, в основу которого положено проведение торгов. Выставлению на торги должна предшествовать инженерная подготовка участков государственными и частными компаниями за счет средств фонда развития инфраструктуры, отчисления в который делают действующие инвесторы. Установлена новая минимальная ставка - $80 с кв. м. застройки для жилья и $100 для коммерческой недвижимости. Подготовкой ИТД и проведением торгов смогут также заниматься как городские службы (КУГИ, Фонд имущества), так и частные компании, привлеченные правительством города. Нормативно-правовое оформление нового порядка должно произойти в течение 2004 г.

Опрос представителей компаний-застройщиков

Для изучения практики инвестиционно-строительной деятельности, а также для определения отношения к предстоящим изменениям нормативного характера в январе 2004 г. было проведен опрос инвесторов, застройщиков, представителей агентств развития территорий города. Опрошено 16 респондентов - топ-менеджеров, представляющих, в основном, крупные и средние компании, выполняющие функции инвесторов, застройщиков, подрядчиков, а также управляющих компаний. Многие фирмы осуществляют также брокерские, риэлторские, консультационные услуги. Многофункциональность является характерной чертой деятельности большинства фирм, поскольку рынок пока не достиг еще того уровня развитости, которому свойственна более четкая специализация его субъектов.

Деятельность компаний достаточно диверсифицирована и относительно сегментов рынка – жилье, коммерческая, промышленная недвижимость. Из 16 опрошенных только три фирмы занимаются одним видом недвижимости (жилье или коммерческая недвижимость). По мнению большинства экспертов, в ближайшие годы рынок жилья, как инструмент вложения населением свободных средств, останется привлекательным. Кроме того, схема финансирования жилищного строительства дольщиками существенно снижает объемы необходимых инвестиционных ресурсов самого застройщика. Объекты же коммерческой недвижимости привлекают застройщиков в силу того, что крупные, да и средние по размеру компании, как правило, не могут устойчиво развиваться, работая только на одном рынке. Кроме того, проекты, связанные с коммерческой недвижимостью, требуя значительных инвестиционных ресурсов, могут обладать более высокой рентабельностью. По оценке одного из экспертов, рентабельность проектов в жилищном строительстве не превышает 12-15%, в коммерческой недвижимости – 20-25%.

Рынок промышленно-складской недвижимости более узок, поэтому среди участников опроса не оказалось компаний, специализирующихся только на таких инвестиционных

проектах, но были те, кто имеет в своем активе опыт строительства или реконструкции промышленных объектов.

Почти все участники опроса заявили, что в последние 3-4 года их компании увеличивали объемы строительства.

Основные проблемы инвестирования в недвижимость

Получение земельного участка. Известно, что любая нестабильность, связанная со сменой условий хозяйственной деятельности сама по себе вызывает негативную реакцию со стороны участников процесса. Хотя многие признали, что предыдущий порядок имел недостатки, но он был понятен, к нему приспособились. Негативные ожидания связаны с увеличением стоимости участков и как следствие – уменьшением прибыли. Кроме того, застройщиков беспокоят следующие вопросы: сроки ожидания инженерной подготовки территорий, есть ли для этого средства и не предстоят ли торги неподготовленными участками *(«Не ясно, сможет ли город обеспечить проходимость необходимого количества участков»*[1]).

Высказываются опасения, что система торгов разрушит закрытость местного рынка. Сейчас на нем действует ограниченный круг участников, которые «*между собой обо всем договорились*» и не заинтересованы в открытости рынка, общедоступности информации, упрощении процедур *(«Для лица, который на этом рынке не работал, получение пятна было практически невозможно». «Как только согласования отменят, все кому попало начнут захватывать участки, и ничего хорошего не будет»).* Основная угроза местному рынку усматривается, прежде всего, со стороны Москвы. Отношение к барьерам рынка находится в прямой зависимости от близости компании к органам городского управления. Показательно, что около половины опрошенных дала вполне позитивную оценку наличию и доступности информации о свободных площадках, другая же половина заявила о недоступности данной информации (*«Городские власти сами вообще ничего не предлагают, а информацию скрывают». «Для получения информации нужно иметь очень хорошие контакты в администрации города, особенно в Комитете по строительству»)*. По признаниям самих застройщиков, свободная конкуренция на инвестиционно-строительном рынке Петербурга сейчас отсутствует.

Инженерная инфраструктура. Инженерное обеспечение строительства, по единодушной оценке, является самой острой проблемой, которая актуальна как на предварительной стадии выяснения технических условий, так и при их окончательном получении с подключением к сетям предприятий – естественных монополистов. К последним у застройщиков сложился целый ряд претензий. Не устраивают темпы и объемы создания новых инженерных сетей и мощностей. По мнению экспертов, развитие инфраструктуры отстает от объемов строительства, особенно остро эта проблема обозначилась в связи с уплотнительной застройкой последних лет *(«Монополисты не готовы к развитию города, им это не надо»).*

Другие полагают, что на самом деле инженерные ресурсы есть, но нет заинтересованных, включая монополистов, отдать их застройщикам. Не имея возможности ознакомиться с инвестиционными программами монополистов, застройщики предлагает провести ревизию инженерных мощностей, разработать городской план развития инфраструктур, сделать его общедоступным. Естественные монополисты должны работать в соответствии с программой инженерного обеспечения и создавать инфраструктуру с учетом генерального плана развития города.

Застройщики не согласны со сложившимися правилами работы с предприятиями-монополистами, которые диктуют свои условия каждому клиенту, дают неправильную информацию об имеющихся мощностях, срывают сроки выполнения работ, бесконтрольно устанавливают тарифы на подключение к магистральным сетям. Сейчас застройщик зависит

[1] Курсивом отмечены высказывания респондентов.

от монополистов, а хотел бы просто *«…придти на рынок и купить тот товар, который нужен, заплатив за него деньги». «Монополистам удобнее или выгоднее договариваться о технических условиях кулуарно».*

Застройщики считают порочной действовавшую схему, по которой они своими силами по указанию монополистов создавали инфраструктурные сети (часто завышенной мощности) и безвозмездно передавали их на баланс там же монополистам. Поддерживается идея о сдаче монополистам сетей и сооружений, построенных собственными силами, в аренду. Пока, однако, монополистам невыгодно брать сети не только в аренду, но и на баланс, т.к. тарифы оплаты их услуг привязывается к инвестиционным программам. Все издержки, превышающие объемы инвестиционных программ, приносят естественным монополиям только дополнительные убытки.

Застройщики сомневаются в эффективности использования, а также целевом использовании средств, отчисляемых ими на развитие инфраструктуры. *«Наши платежи растворяются в бюджете города и на инфраструктуру не идут. Монополисты их тоже не получают». «Неясно, почему платежи за инфраструктуру должны быть именно такие. Они же не идут на развитие данной территории».*

Большинство опрошенных не видит благоприятных перспектив, связанных с изменением порядка инженерного обустройства территорий. Только один из экспертов, высказал предположение, что *«если город введет единую политику подготовки площадок с инженерным обеспечением, тогда, может быть, что-то улучшится и упростится».*

Итог таков: если прежний порядок инженерно-технического обеспечения объектов при всей своей непрозрачности и «кабальности» мотивировал застройщиков заниматься инженерной подготовкой своих участков, то отныне, по мнению многих, они попадают в еще большую зависимость от деятельности сторонних организаций, в эффективном сотрудничестве с которыми у них есть основания сомневаться.

Согласование предпроектной и проектной документации. Высказывались мнения о необходимости оптимизации процесса согласования и экспертизы проектов. Например, по подсчетам одного из экспертов, его проект в ходе утверждения прошел около 150 инстанций. На изыскательские работы отводится 11 месяцев, за которые подготовить всю ИТД и провести экспертизу можно только в редких случаях. Чиновники, как правило, *«всегда найдут, к чему придраться»,* что вынуждает застройщиков *«индивидуально решать с ними эти вопросы» («Очень взяткоемкая стадия»).* Помимо прямого вымогательства застройщики страдают от косвенных методов давления: многие указывали на навязывание чиновниками *«своих архитекторов и своих решений»,* которые являются далеко не оптимальными. Застройщики предлагают унифицировать общий четкий порядок и сроки согласований, и, главное, – чтобы эти сроки соблюдались.

Инвестиции. Несмотря на инвестиционную активность населения на рынке жилья в форме «долевого участия», застройщики отдают себе отчет в необходимости совершенствования форм и методов привлечения инвестиций. Преобладающее мнение в этой связи состоит в том, что следует развивать ипотечное кредитование.

В нынешнем состоянии ипотека не работает по целому ряду причин: слишком высоки процентные ставки (*«Сейчас заемщик должен заплатить минимум в 1,5 раза больше за жилье, если он пользуется ипотечным кредитованием»);* слишком малы сроки кредитования; у застройщика отсутствует право собственности на землю; жилищное законодательство до недавнего времени препятствовало выселению недобросовестных заемщиков из квартир.

В качестве одной из основных проблем признается отсутствие практики свободной продажи земельных участков на первичном рынке.

Особенности реализации различных инвестиционных проектов. По мнению экспертов, утверждение проекта нового строительства проходит проще, чем проекта реконструкции, так как требует меньше согласований. В связи с отменой распоряжения губернатора №283 "Об упорядочении предоставления объектов недвижимости и имущественных прав на них на инвестиционных условиях" в отношении объектов реконструкции появилась «законодательная дыра», особенно сложно обстоят дела с объектами, наделенными различными обременениями (аварийное состояние, наличие частных собственников и пр.).

Реконструкция жилых домов всегда требует расселения, правовая база которого также недостаточно проработана, и такие вопросы не решаются годами. Если будут разработаны правовые основы, обеспечивающие эту деятельность, то некоторые компании сами готовы заниматься расселением, пока же *«любой инвестор, который берется за расселение объекта, рискует потерять свои деньги».* По мнению других, расселять жилой фонд должен не инвестор, а город, но поскольку действующий норматив на эти цели составляет $470 за кв. м., а рыночная стоимость в среднем $700, то при таком финансовом обеспечении город не в состоянии обеспечить процесс расселения.

Объекты реконструкции обычно находятся в центре города, что вызывает проблемы взаимодействия с КГИОП - *«Если реконструируемое здание состоит на учете в КГИОП, то требования к застройщику бывают зачастую не адекватны реальности».* В центре, кроме того, острее проблемы с инфраструктурным обеспечением.

В то же время однозначного предпочтения определенному типу территории у инвесторов нет, так как каждая из них имеет свои особенности и преимущества размещения. Эксперты в большей мере склоняются к тому, что надо пытаться и уметь осваивать любые городские территории.

Фактор «права на земельный участок» был оценен экспертами вполне единодушно – собственность на землю всегда предпочтительнее аренды, это упрощает процесс согласования проекта, облегчает получение кредита. В целом, по мнению одного из застройщиков, *«если бы был развит рынок земли, было бы проще работать».*

Предложения представителей компаний-застройщиков

Обозначив основные проблемы, эксперты высказали свои предложения по их преодолению и дальнейшему развитию инвестиционно-строительного рынка в Санкт-Петербурге.

Законодательные меры. Был высказан ряд предложений по развитию нормативно-правовой базы в сфере инвестиционно-строительной деятельности:

- Составной частью городского законодательства должны стать Правила застройки. Введение на их основе зон с градостроительными регламентами систематизирует процесс принятия решений со стороны субъектов рынка, упростит их взаимоотношения с городскими службами, снимет многие проблемы «уплотнительной застройки».

- Распоряжение губернатора, регламентирующее процедуру общественных обсуждений, отменено с начала 2004 г. Проводимые после этого обсуждения могут быть признаны недействительным – необходимо устранить данный пробел.

- Для активизации земельного рынка необходимо лишить промышленные предприятия (крупных земельных собственников и арендаторов) всех льгот по уплате земельного налога и арендной платы, а также предпринять законодательные меры для того, чтобы ставки земельного налога не превышали ставки арендной платы на землю.

Ряд предложений законодательного характера касался федерального уровня, в частности, одним из экспертов было высказано мнение о необходимости внести изменения в жилищное законодательство, позволяющие выселять жильцов из квартир за неуплату, а также создания фонда для их расселения.

Остается недостаточно проработанным с юридической точки зрения вопрос о расселении аварийных домов. Проблемы создают как сами инвесторы, которые иногда

стараются, чтобы город признал заинтересовавший их объект «аварийным» для последующего расселения, так и жильцы аварийных домов, выдвигающие при расселении непомерные требования. Эти вопросы требуют законодательного решения, ибо *«если государство здесь устраняется, начинают действовать криминальные схемы».*

Административные и организационные меры. Большинство экспертов воспринимают переход на преимущественное предоставление земельных участков и объектов недвижимости через систему торгов как неизбежность, однако относятся к этому по-разному. Разброс мнений достаточно широк: от радикального - *«никакого целевого назначения – только продажа земли под строительство и недвижимости под реконструкцию»*, до скептического - *«если все пойдем через торги, то мы вообще пропадаем с этого рынка»*. Часть экспертов считает, что город, выставляя объект на торги, должен предоставить полную информацию об объекте для оценки рисков и принятия правильного управленческого решения. При продаже подготовленных объектов городской бюджет может получить значительно больше средств, чем при прежней системе, а инвесторы значительно выиграют за счет снижения уровня неопределенности, рисков и затрат времени *(«Нужно сделать так - заплатил деньги за упакованный участок или недвижимость и уже через месяц можешь строить»).* Кроме того, в отличие от аренды *«получение земли в собственность через торги привлекательно тем, что позволяет фирме-застройщику открыть ипотечный кредит в банке».*

Работы по подготовке ИТД могут проводить как городские структуры, так и частные компании. Однако, первые, по мнению экспертов, будут делать это не эффективно, поэтому предпочтение отдается вторым. Частные компании должны отбираться по конкурсу, иметь хорошую репутацию и большой опыт работы на рынке. По мнению одного из экспертов, *«такие компании должны получать не менее 15% стоимости проданного объекта»*.

В целом подавляющее большинство экспертов (15 против 1) поддержало идею по формированию и продаже городом земельных участков, для которых будут определены границы и разрешенное использование, без инвестиционных условий.

По мнению экспертов, торги не должны стать единственным путем приобретения объекта недвижимости. Рынок недвижимости многообразен, и не все его объекты могут вызвать интерес инвесторов именно на торгах. Для объектов, связанных с проблемами и обременениями (загрязненная территория, аварийное здание, наличие собственников части объекта и пр.), стоит сохранить систему конкурсов с инвестиционными условиями.

Некоторые эксперты проявляют озабоченность в связи с возможными злоупотреблениями в использовании объектов недвижимости при их продаже через систему торгов. Высказывалась мысль, что пока не разработаны реальные рычаги влияния на собственников (например, использование договора «купли-продажи с условиями»), необходимо сохранять действовавшую систему.

Для решения другой проблемы рынка – обеспечения инженерной инфраструктурой и оптимизации взаимодействия с предприятиями–монополистами, эксперты поддерживают идею эффективного посредничества города между застройщиками и компаниями–монополистами (11 специалистов оценили ее как «очень важную»), но, вероятно, сделали это без особой надежны на успех. По мнению одного из них, *«просто глупость верить в то, что чиновники вместо нас договорятся с монополистами»*.

Основное предложение застройщиков сводится к необходимости *«регулирования естественных монополий и возможной демонополизации их деятельности, развития конкуренции»*. В частности, застройщики выступают за расширение своих прав на возведение автономных систем инженерного обеспечения *(«Если есть необходимость и возможность развития инженерных сетей, пусть инвесторы вкладываются, главное - обеспечить эту возможность с минимальным риском»)*.

Основные требования к деятельности предприятий-монополистов – максимальная открытость, прозрачность их бюджетов, публичность инвестиционных программ и пр. Стратегическим направлением действий власти должны стать разгосударствление и

демонополизация предприятий, обеспечивающих инженерную инфраструктуру. В связи с этим предлагается использовать модель концессии для реорганизации государственных предприятий, обеспечивающих город водой («Водоканал») и теплом («ЛенТЭК»).

Особенности деятельности агентств территориального развития

В качестве одного из средств повышения инвестиционной привлекательности города и развития его проблемных территорий власти Санкт-Петербурга пытаются использовать такую форму взаимодействия с бизнесом, как агентства развития территорий (АРТ). Начало их формированию было положено в 1993 г. Всего было создано 58 АРТ, однако деятельность их подавляющего большинства нельзя было признать эффективной, так как они не имели ни существенных прав по распоряжению городским имуществом, ни необходимых инвестиционных ресурсов.

В 2001 году распоряжением губернатора № 117-р «О деятельности агентств по развитию территорий» была предпринята попытка изменить ситуацию. Новое распоряжение несколько расширило функции АРТ: оказание консультационных услуг, подготовка ИТД, инженерная подготовка территории из собственных или привлеченных средств. Однако, никаких прав на управление городской недвижимостью, находящейся на территории, агентства по-прежнему не получили и не могли получить, оставаясь негосударственными структурами.

Новый нормативный документ не привел к активному росту числа агентств - в настоящее время в соответствии с последним распоряжением в городе зарегистрировано 8 АРТ и еще 8 находятся в стадии утверждения. Теперь же, в связи с изменением условий инвестиционной деятельности в сфере недвижимости, вновь встает вопрос о порядке и правилах функционирования агентств развития территорий, которые, по мнению представителей городского правительства, требуют серьезной корректировки.

Одна из задач проведенного опроса состояла в выяснении полезности и эффективности сложившейся практики использования АРТ в целях активизации инвестирования в недвижимость. Для этого в число участников опроса были включены представители 5 АРТ - “Апраксин Двор”, “Арсенал-Недвижимость”, “Бекар”, “Сканска Петербург Девелопмент”, “Измайловская Перспектива».

Все опрошенные агентства занимаются либо планируют осуществлять примерно одинаковый набор функций, предусмотренных нормативно-правовыми документами. Кроме того, АТР, занятые перепрофилированием, выполняют функции по инвентаризации правового статуса объектов недвижимости, находящихся на территории агентства, созданию баз данных по земельным участкам, собственникам, объектам, по рекламному обслуживанию и проведению PR акций, касающихся развития территории.

Основные проблемы АРТ. По сложившейся в Петербурге практике, АРТ на период реализации концепций инвестиционного развития территорий являются арендаторами городской земли. Аренда является достаточно затратной формой пользования землей, поэтому АРТ предпочли бы арендовать не всю подведомственную территорию, а только ту часть, которая будет задействована в работе по инженерной подготовке.

У агентств, занятых перепрофилированием территории, острейшей проблемой является согласование своих действий с собственниками объектов недвижимости, будь то город или частный сектор: «*Реальных прав у агентства нет никаких», «Власти даже не соглашаются отменить льготы по арендной плате и земельному налогу неэффективным, «лежащим на боку» предприятиям*»).

Кроме того, опрошенные указали на наличие значительных обременений (собственники части земли и недвижимости, жильцы домов, которых надо расселить, аварийность зданий и пр.) и трудности с привлечением необходимого объема инвестиций.

Указанные проблемы становятся для многих АРТ непреодолимыми преградами при реализации концепций развития территорий, что признается и представителями Правительства города.

Причины неудачной деятельности агентств кроются в недостаточной концептуальной проработанности вопроса. Если АРТ создаются для развития депрессивных территорий, то неизбежно финансовое, организационное, контрольное участие города. Тогда АРТ должно иметь государственный статус и наделяться широкими правами управления городским имуществом. В случае, если территория не относится к депрессивным и может быть освоена силами частных инвесторов в русле концепции ее развития, то деятельность застройщика не требует прямого городского участия и может осуществляться в общих нормативных рамках. Но тогда использование формы АРТ мало оправдано и возможно применение более простых схем взаимодействия компании с городом.

Реализация идеи АРТ не имеет пока должного успеха в Петербурге потому, что указанные два подхода нормативно и административно не разделены. Город отдает агентствам как действительно депрессивные территории, так и вполне привлекательные на одинаковых условиях: без финансовой поддержки и без особых прав по распоряжению городским имуществом. В результате реализация замыслов в обоих случаях получает неэффективный характер. Если территория действительно обладает депрессивными признаками, АРТ без помощи города не может реализовать свои задачи. Так, на территории АРТ «Бекар» сконцентрированы неконкурентоспособные промышленные предприятия, реконструкция которых обойдется намного дороже, чем новое строительство на окраинах города. Здесь остро встает вопрос оптимизации использования земли и недвижимости путем перепрофилирования всей территории в деловую зону. Очевидно, что решение сложных вопросов перевода предприятий в другое место и нормализации правового статуса территории агентства невозможно без участия города. Этого участия нет, и задачи АРТ не решаются.

С другой стороны, большинство территорий, на которых действуют АРТ, не являются депрессивными и представляют большой интерес для инвесторов. В этом случае АРТ создаются, в основном, только для «облегчения» процесса взаимодействия с властями, идея агентства также не получает своего реального воплощения, а становится лишь средством достижения целей частных компании *(«У нас очень интересная для инвесторов и застройщиков территория, и если бы городские земли продавались, то и надобности в АТР не было бы никакой»*. *«Нам просто нужно было застолбить участок под застройку, чтобы никто туда не попал. Если бы можно было купить его, мы бы купили, а не занимались созданием так называемого агентства»*).

Таким образом, агентства часто превращаются просто в некое дополнительное звено между городскими властями и инвесторами, их основные функции сводятся к оказанию посреднических услуг при взаимодействии с властями, резервированию недвижимости в собственных интересах или интересах аффилированных компаний.

Решение обозначенной проблемы видится в четком определении критериев депрессивности территорий и выборе векторов их развития; в выявлении действительно депрессивных территорий и концентрации на них внимания городских властей. Схема работы в депрессивных зонах может быть сформулирована следующим образом: создание государственного или смешанного АРТ; выделение необходимых бюджетных средств для выкупа и перепрофилирования недвижимости; реконструкция инженерной инфраструктуры; подготовка необходимой документации; формирование лотов и продажа их на торгах частным инвесторам.

Территории и объекты, привлекающие инвесторов и способные обеспечить им соответствующий уровень рентабельности, могут развиваться без создания специальных агентств в рамках действующего законодательства.

Заключение

Проведенный анализ показал, что полномочия Санкт-Петербурга в части формирования условий для застройки и реконструкции территорий достаточны и вполне сопоставимы с полномочиями городов развитых стран. Петербург обладает правами по передаче государственной земли в собственность и долгосрочную аренду на договорных условиях, вправе принимать генеральный план, правила землепользования и застройки, определять ставки платежей застройщиков на развитие инфраструктуры, выдавать разрешения на строительство, формировать и участвовать в формировании организаций, осуществляющих подготовку территорий и продажу участков застройщикам. В то же время инвестиционно-строительная деятельность как самого города, так и частных застройщиков не лишена ряда существенных проблем.

Заявленными со стороны властей целями предстоящих изменений являются расширение рынка объектов недвижимости и земельных участков, предоставляемых городом под застройку; упрощение административных процедур; рост поступлений в бюджет за счет продажи частным инвесторам прав на строительство. Основное содержание предстоящих изменений состоит в организации предоставления земельных участков и объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности частным застройщикам через систему торгов. В настоящее время принято постановление правительства Санкт-Петербурга «О порядке предоставления в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков», согласно которому будут осуществляться инвестиционные торги двух типов - по полному списку документов («полному пакету») и короткому (рис. 1).

Подготовка к передаче объектов с «полным пакетом» документов будет применяться к крупным и сложным объектам, к уплотнительной застройке. Такой пакет включает в себя информацию о правовом статусе участка (кадастровый план, наличие или отсутствие зарегистрированных прав), его картографическую схему, градостроительные условия, инженерно-технические условия, сведения санитарно-эпидемиологического, экологического характера, результаты общественных слушаний по вопросу использования данного участка под конкретные инвестиционно-строительные цели. Срок подготовки полного пакета составит около 12 месяцев.

Для более простых случаев (их будет большинство) готовится короткий список документов, которые определяют только правовой статус участка, функциональное назначение, границы и кадастровую регистрацию. Срок подготовки короткого пакета – 3-4 месяца. Инвестор берет на себя некоторые риски и самостоятельно дорабатывает документы до полного пакета в случае приобретения участка на торгах. Условия проведения инвестиционных торгов по короткому списку документов состоят в следующем: девелоперам предлагается земельный участок на условиях аренды сроком на 6 лет. За это время нужно провести изыскательские работы (1,5 года), подготовить проектную документацию (1,5 года), осуществить строительство объекта (3 года). Критерием выбора победителя торгов является предложенная участниками ставка арендной платы на период проведения инвестиционно-строительных работ. Вырученные средства будут использованы для развития городской инфраструктуры (70%) и для расселения ветхого жилого фонда (30%). По окончании строительства инвестор получает право продлить срок аренды участка до 49 лет или выкупить его в собственность.

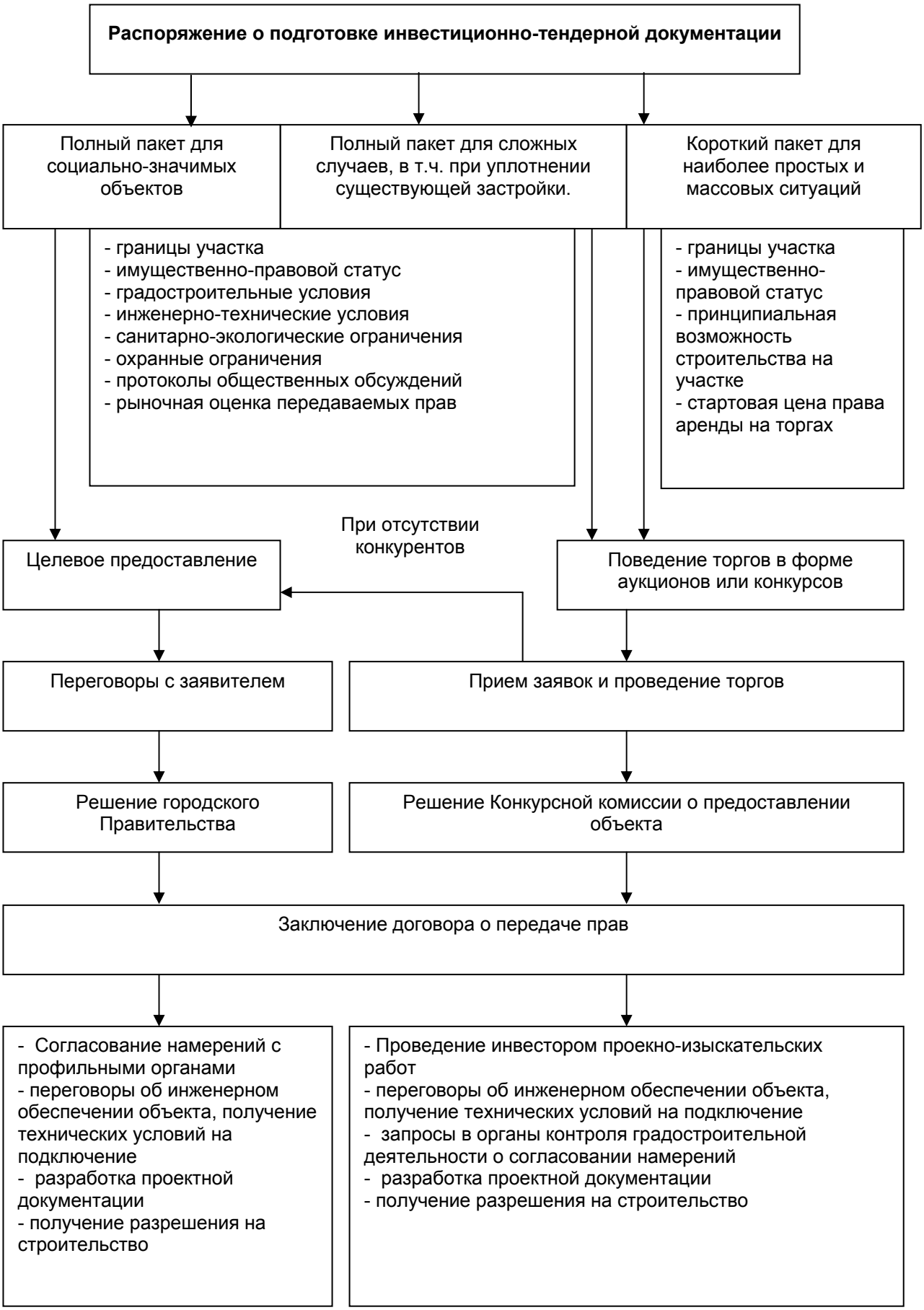

Рис. 1. Порядок предоставления объектов недвижимости для строительства и реконструкции в соответствии с подготовленным на 14.04.04. законопроектом

Новый порядок, разработанный правительством города, может устранить ряд барьеров, в частности:

- процедура торгов будет способствовать конкурентному доступу к земельным участкам;
- сократятся сроки согласования – если раньше инвестор обращался в ИТК дважды (за разрешением на проведение проектно-изыскательских работ и по их завершению – на собственно реализацию проекта), то теперь получит право на весь цикл работ;
- предельные сроки проектно-изыскательских работ увеличатся с 11 до 18 месяцев;
- расселение аварийных домов может активизироваться за счет использования городом средств, полученных на инвестиционных торгах (30% вырученных сумм).

В то же время новый порядок не решает двух важнейших проблем инвестиционно-строительного рынка:

1. сложности инфраструктурного обеспечения территорий, поскольку условия деятельности предприятий-монополистов пока не претерпели никаких изменений;
2. отсутствие права приобретения земельного участка в собственность или долгосрочную аренду до начала строительства, поскольку заявленная процедура торгов предусматривает первоначальную аренду земли только на период строительства.

Помимо проблем, связанных с проведением инвестиционных торгов, можно указать на ряд более принципиальных, влияющих и на первичный, и на вторичный рынки недвижимости, на инвестиционную привлекательность города в целом.

Межевание территорий. В нарушение федерального законодательства, требующего производить межевание в пределах микрорайонов или кварталов, в Петербурге выделяются одиночные участки по разовым решениям. Такое межевание часто становится порчей недвижимого имущества, поскольку многие участки оказываются непригодными для полноценного использования (слишком малы, не имеют самостоятельной связи с улично-дорожной сетью, сложны по конфигурации), или же напротив – участки захватывают территории, которые явно следовало отнести к другим домовладениям или к пространствам общего пользования. По мнению некоторых специалистов, необходимо отменить осуществленное в городе межевание и провести новое с учетом требований рационального городского землеустройства. Однако такое действие было бы не только противозаконно, но и чревато потерей всякого доверия к городской градостроительной и землеустроительной политике.

Отсутствие границ у большинства жилых участков имеет существенные негативные последствия:

- Инвестору трудно судить о параметрах интересующего его объекта, выяснение этих параметров отнимает время и благоприятный результат не гарантирован.
- Жители домов не знают, где кончаются их придомовая территория. Эта неопределенность не позволяет им эффективно проявлять свои интересы как по отношению к эксплуатирующим службам, так и к использованию дворов, в том числе под автостоянки, а также к различным преобразованиям (строительство гаражей, складов, прокладка сетей, установка мусоросборников и пр.).
- Неразделенность кварталов на участки, из-за чего не выделены в качестве неприкосновенного резерва территории общего пользования, усугубляет конфликты, связанные с уплотнением кварталов.

Правила землепользования и застройки в Санкт-Петербурге до сих пор не приняты, как и специальные ограничения, определяющие разрешенное использование земельных участков. Введение Правил застройки является важнейшим шагом по созданию условий, при

которых потенциальный застройщик может на надежной основе оценивать и сравнивать выделенные или возможные для выделения участки с точки зрения допускаемых на них действий. Получение документа о разрешенном использовании происходит в каждом конкретном случае применительно к данной заявке или при намерениях города выставить объект для его передачи. Сложившийся порядок обладает самыми серьезными издержками: он требует больших трудозатрат; каждый раз отнимает время на получение информации; никак не гарантирует от произвола чиновников и от давления застройщиков в ущерб общественным интересам; не позволяет застройщику, получившему «градостроительный регламент земельного участка», с достаточной определенностью понимать, какие изменения возможны на соседних участках, и как они повлияют на привлекательность и стоимость задуманного им проекта.

Исходя из сказанного, властям Санкт-Петербурга целесообразно сосредоточить усилия на нескольких направлениях:

- Доработка и принятие Правил застройки. Предварительная редакция Правил разработана, однако предлагаемые в ней процедуры и градостроительные регламенты (на апрель 2004 г.) не обсуждались компетентными комитетами и законодателями. Пока не определены границы зон разработку схемы зонирования, скорее всего, следует отложить до принятия Концепции нового генерального плана города. Возможен и иной путь – до введения Правил застройки законом принятие временных регламентов территорий кварталов или их частей исполнительной властью города по итогам общественных обсуждений.
- Введение в градостроительный кадастр ограничений, связанных с охраной здоровья, памятников истории и культуры, памятников природы, иных ограничений, основанных на федеральном законодательстве.
- Разработка и принятие проектов межевания кварталов в последовательности, учитывающей приоритеты градостроительного развития и возможности инженерного обеспечения. Границы отдельных участков могут выноситься в натуру и регистрироваться по мере необходимости их введения в оборот.
- Разработка и принятие городской программы развития инфраструктур, в которой город выступает в качестве заказчика.
- Принятие законом города дифференцированных удельных (по видам инфраструктур) ставок платежей застройщиков на развитие соответствующих инфраструктур для различных территорий (в зависимости от гарантированных сроков обеспечения инфраструктурой и затрат на развитие инженерных систем).
- Принятие местным законом обязательств города выступать в качестве ответственного посредника между застройщиками и поставщиками услуг инженерных инфраструктур. Очевидно, что сегодня власти города не в состоянии взять на себя приемлемые для застройщиков обязательства по всем городским территориям, однако необходимо, чтобы ареал их распространения (ареал определенности в части инженерного обеспечения) постепенно расширялся.
- Принятие городом общей стратегии передачи городских объектов недвижимости, определяющей формы и условия передачи, основания для установления статуса передаваемых прав, необходимость установления и состав инвестиционных условий.

Схема предоставления городских объектов недвижимости, возможная при реализации перечисленных шагов, представлена на рис. 2.

Осуществление предложенных мер значительно снизит риски инвесторов, улучшит условия для выбора объектов, отвечающих их коммерческим интересам, сведет к минимуму затраты времени от момента выбора участка до начала проектирования.

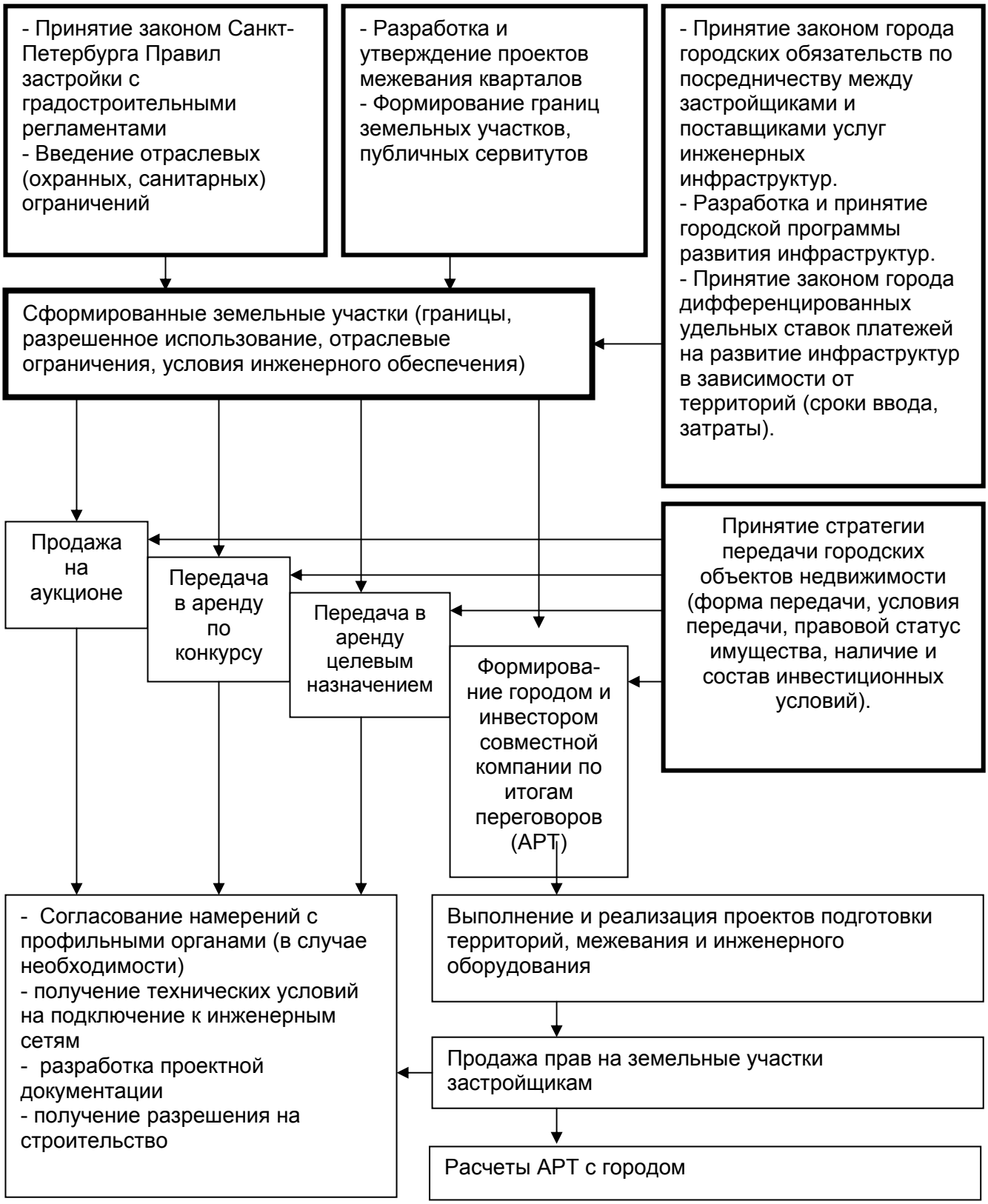

Рис. 2. Предоставление объектов недвижимости для строительства и реконструкции на базе принятых законодательных актов и организационных мер городского уровня

Весьма проблемным остается блок вопросов, связанный с участием самого города в инвестиционно-строительной деятельности, направленной на удовлетворение общественных потребностей. Значительная часть площадок, в развитии которых заинтересован город, по разным причинам не принадлежит к числу коммерчески привлекательных, по крайней мере, в настоящее время. Это территории со значительным дефицитом мощностей инженерной инфраструктуры, с дорогостоящими работами по санации, с неизбежными затратами на расселение, особыми правами владельцев (льготы промышленных предприятий по аренде земли) или их отказом от продажи своих прав, с чрезмерными охранными требованиями. Для развития таких площадок городу придется применить «принцип рычага», обеспечив в той или иной форме свое финансовое участие; определить, при необходимости, рамки развития (например, путем разработки концепции развития или проекта застройки); войти в управление АТР. Участие города в управлении даст возможность более оперативного принятия всех необходимых решений: выкуп земельных участков для городских нужд, прохождение согласований, выдача разрешений на строительство, продажа подготовленных участков. Корпорации с городским участием могут быть бесприбыльными организациями либо организациями с ограниченной прибылью, поскольку их основная задача состоит в преобразовании городской среды, но не в максимизации прибыли.

Финансовое участие города в подобных проектах требует тщательных маркетинговых исследований. По-видимому, чтобы ограничить объем таких дорогостоящих работ, имеет смысл предварительно выделить территории, в границах которых есть явные признаки неадекватного использования и, вместе с тем, привлекательного расположения. К таким территориям могут относиться, в первую очередь, некоторые промышленные территории в границах исторического центра и промышленного пояса, а также некоторые кварталы массового домостроения первых лет. Далее следует отобрать площадки, которые могли бы быть кандидатами для реализации пилотных проектов, с целью апробирования, оценки и внедрения различных схем, приемлемых в разных градостроительных и имущественно-правовых ситуациях.

Выбор площадок для разработки и реализации пилотных проектов должен основываться, как минимум, на учете следующих критериев:

- значимость проектов, т.е. важность для города проблем, которые призваны решить проекты, а также роль проектов в качестве «пилотных», определяемая перспективами их распространения (количество площадок с аналогичными проблемами);
- финансовая осуществимость пилотных проектов, успех или провал которых повлияет на условия реализации последующих аналогичных проектов;
- масштаб пилотных проектов.

Широкое профессиональное и общественное обсуждение выбора площадок, проектных решений и организационных форм является необходимым условием принятия взвешенных решений.