

Оценка стоимости земли как фактор софинансирования проектов развития городов и территорий¹

Д.М. Хлопцов, доктор экономических наук, Институт экономики и менеджмента национального исследовательского Томского государственного университета; Российское общество оценщиков, Томск.
E-mail: d.khloptsov@tokko.tomsk.ru

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые условия реализации градостроительных инициатив на основе государственно-частного партнерства. Показано, что современная политика взаимодействия государства и бизнеса должна учитывать многосубъектный характер отношений собственности. Рассмотрен институт оценки стоимости, который широко используется за рубежом (и пока эпизодически в России) для привлечения частных средств в инфраструктурные, градостроительные проекты и оценки их эффективности. Описан механизм целевого софинансирования государством и частными инвесторами градостроительных мероприятий, с использованием института оценки, приведены зарубежные и отечественные кейсы, демонстрирующие некоторые особенности его практического применения. Выделена роль специализированных обществ проектного финансирования как относительно нового правового элемента реализации инфраструктурных проектов.

Ключевые слова: частная собственность; внешние эффекты; софинансирование инфраструктурных проектов; институт оценки стоимости; градостроительное регулирование; землепользование

Введение

Большинство стран, регионов, крупных городов на определенном этапе развития сталкиваются с необходимостью реорганизации своего пространства. Исчерпание пропускной способности инженерных и дорожных сетей, падение инвестиционной привлекательности периферийных районов, чрезмерно плотная и точечная застройка центра – появление этих и других проблем свидетельствует о кризисе существующей концепции организации территории. Какое бы решение ни приняли местные власти – о разработке новой концепции, актуализации старой, точечном «латании дыр» и снятии наиболее острых противоречий – им не обойтись без

¹ Статья выполнена при поддержке гранта РФФИ № 18–011–00612.

участия частного бизнеса (как в лице собственников существующей недвижимости, так и в качестве строителей новых объектов). Для бизнеса же любые властные инициативы в сфере инфраструктуры тесно связаны с возникновением так называемых «внешних эффектов», которые могут оказать значительное влияние на рыночную стоимость объектов недвижимости [Максимов, Бачуринская, 2009], и порождают множество связанных с этим вопросов и проблем.

Так, одобренный региональными властями перевод частных земель из одной категории в другую (скажем, из земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений) может почти мгновенно на порядок увеличить состояние (капитал) собственника участка земли. Должен ли в этом случае собственник платить государству и, если да, то сколько? Включает ли эта сумма возмещение государству (муниципалитету) части затрат на землеустроительные мероприятия или достаточно уплатить налог с роста стоимости своего имущества?

Строительство новой дороги, развитие коммунальной инфраструктуры значительно повышают инвестиционную привлекательность территории и, соответственно, стоимость частной недвижимости в районе. Можно ли на этом основании настаивать на распределении затрат или их части среди частных выгодоприобретателей?

Каждое градостроительное и/или инфраструктурное решение влияет на стоимость земли и изменяет не только пространственную ситуацию, но и налогооблагаемую базу. Должны ли экономисты участвовать в градостроительном проектировании?

На наш взгляд, важно понимать, что сегодня с помощью института оценки стоимости можно не только прогнозировать ситуацию в области пространственной организации, но и управлять экономическими отношениями, связанными с этим процессом. При этом нужно иметь в виду, что в плане территориального развития институт частной собственности играет двойственную роль. С одной стороны, частная собственность – обязательное условие экономической эффективности проектов, с другой – она может препятствовать общественной эффективности использования экономических ресурсов, в том числе – земли и иных объектов недвижимости².

² Кодификация российского частного права 2017 / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2017. С. 192.

Наш анализ процессов эволюции и трансформации земельных отношений в зарубежных странах и в России показывает, что современные экономические связи в этой сфере отличает многосубъектность. Частная земельная собственность сегодня потеряла абсолютный характер и ограничена большим числом регламентов, норм и правил, направленных на ограничение прав собственника и обеспечивающих интересы государства и общества. Фактически в процесс земельных отношений, помимо собственников и пользователей земельных участков, сегодня в обязательном порядке вовлечены государственные (федеральные и региональные) и муниципальные органы, регулирующие порядок землепользования и ограничивающие права частных землевладельцев, а также общественные организации, профессиональные сообщества, содействующие определению варианта наилучшего использования земли.

Многосубъектность земельных отношений предполагает применение специальных механизмов взаимодействия государства и бизнеса, включающих оценку стоимости земельных участков в качестве важнейшего инструмента и индикатора эффективности реализуемых проектов.

Реновация городского пространства по-европейски

За рубежом давно оценили все выгоды распределения эффектов от реализации градостроительных мероприятий среди собственников недвижимости. Большинство проектов реновации территории в Европе осуществляются на принципах государственно-частного партнерства, в которых собственники «старой» недвижимости, земельных участков зачастую выступают в роли соинвесторов, а не просто пассивных налогоплательщиков. Нередко местные власти оплачивают лишь предварительные работы – разработку и экспертизу проекта санации, прогнозную оценку изменения стоимости недвижимости, землеустроительные работы по межеванию, планировке новых кварталов и т.д. Частные собственники берут на себя финансирование строительных, дорожных работ, мероприятий по благоустройству и т.п. Гарантией возврата инвестиций для них является рост рыночной стоимости земли (капитализации) в результате общего повышения

инвестиционной привлекательности территории и оживления деловой активности в районе.

Однако такой подход предъявляет очень серьезные требования как к проекту реновации, так и к качеству оценочных работ «до» и «после» запланированных мероприятий. Первый должен обеспечить максимально эффективное использование потенциала территории. Вторые должны быть максимально точными и доказательными, ведь именно на них собственники будут ориентироваться, принимая инвестиционное решение.

По мнению автора, прогнозная оценка изменения стоимости земли является одной из ключевых задач в ходе реализации подобных проектов, поскольку именно на ней базируется и выбор наиболее эффективных решений, и «сила убеждения» при разговоре с инвесторами.

Показательным примером позитивной зарубежной практики реализации проекта государственно-частного партнерства при реновации территории может выступить проект санации центра г. Киль, столицы земли Шлезвиг-Гольштейн в Германии, реализованный в 2003–2005 гг. [Dransfeld, 2005. P. 72–80].

На рисунке 1 представлена исходная планировка центральной части города Киль, которая, согласно проектной документации, страдала рядом недостатков:

- отсутствие единого развитого торгово-делового центра города с пешеходной зоной;
- большая транспортная нагрузка;
- дефицит парковочных мест.

Последствия неудачной планировки и низкой привлекательности территории стали сказываться на социально-экономических показателях:

- снижение посещаемости существующих магазинов;
- снижение инвестиционной привлекательности района и города в целом;
- ухудшение экологической ситуации;
- снижение рыночной стоимости недвижимости;
- негативная динамика доходов местного бюджета (ежегодное сокращение налогов на недвижимость, уменьшение платежей за аренду государственного, муниципального имущества) [Dransfeld, 2006. P. 75].

Муниципальные власти инициировали мероприятия по санации района. Ключевым ориентиром при этом был рост рыночной стоимости недвижимости. С одной стороны, рост стоимости земли является хорошим индикатором благополучия и инвестиционной привлекательности территории, с другой – прямо или косвенно влияет на возможность решения и других проблем (экология, налоги и т.д.).

Исходя из этого муниципалитет Киля взял на себя расходы по разработке плана повышения эффективности использования территории и конкретных градостроительных предложений, новому межеванию частных участков, оценке стоимости недвижимости до и после санации.

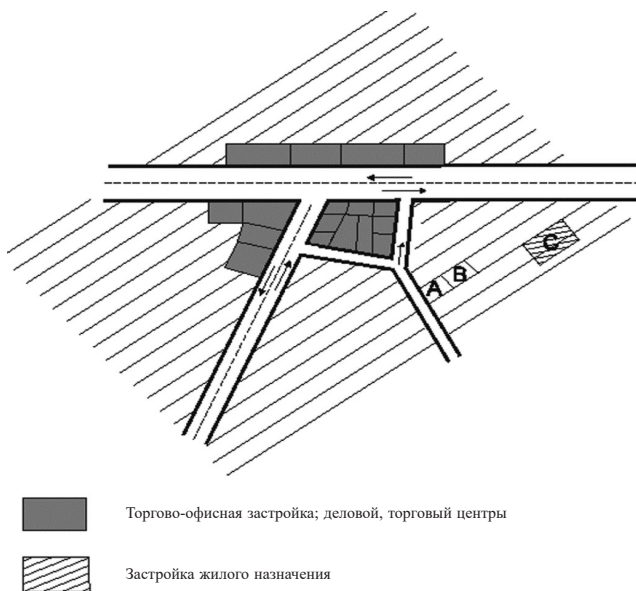


Рис. 1. Градостроительная ситуация до санации района: центральная часть города разделена транспортными магистралями

В ходе разработки плана реновации было рассмотрено (со всеми необходимыми расчетами и оценками) несколько разных вариантов, итоговое градостроительное решение представлено на рисунке 2.

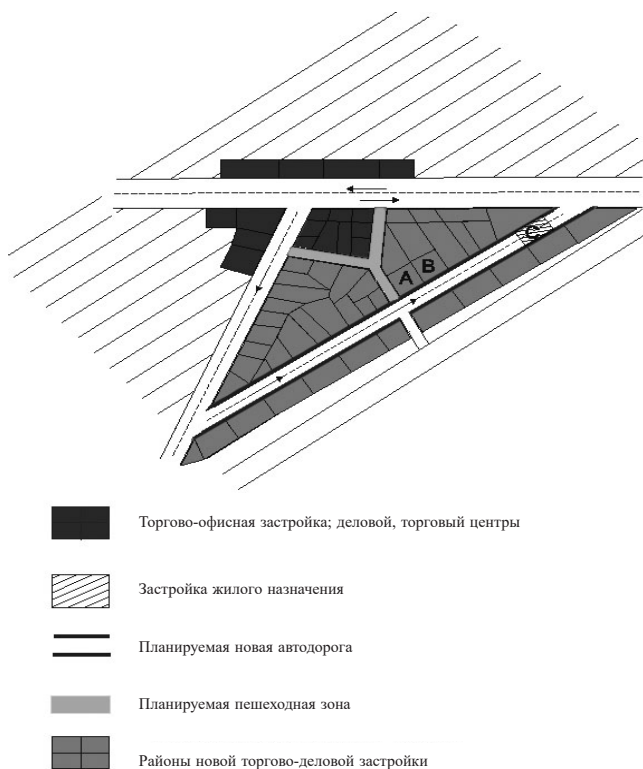


Рис. 2. Решение градостроительной ситуации, предложенное на основе оценки стоимости земли³

Проведение новой обходной автодороги (участок «С» на рисунке), во-первых, значительно сокращает поток транспорта, идущего через центр города, во-вторых, фактически образует новый квартал, с изменением его функционального использования с жилого на торгово-офисное. В центральной части выделяется пешеходная торгово-деловая зона, что позволяет решить практически все выявленные социально-экономические проблемы.

³ Участок «С» входит в зону застройки жилого назначения. Выделение его штриховкой, отличной от штриховки застройки жилого назначения, связано с необходимостью наглядно продемонстрировать, что данный участок, в отличие от участков «А» и «В», не получает роста стоимости вследствие градостроительных мероприятий, а идет на выкуп для строительства дороги.

Однако местным властям г. Киль необходимо было затратить внушительные средства на выкуп земельных участков под новую дорогу (на рис. 1 и 2 – участок «С») и непосредственно на её строительство. Выход был найден благодаря опоре на прогнозные оценки роста стоимости земли. Согласно расчетам, в проект оказались вовлечены 17 участков «старой» торгово-деловой зоны и более сотни новых (участки «А» и «Б» на схеме). Прогнозные оценки показали, что наибольший прирост стоимости в результате реализации проекта реновации получают именно новые территории: стоимость земли поднялась в среднем с 400 до 8000 евро за 1 м² участка, то есть собственники в результате предложенного властью проекта санации могли рассчитывать на 7600 евро единоразового дохода с каждого квадратного метра. Это стало весомым аргументом для них в пользу поддержки проекта, в том числе финансовой. Для этих целей был создан специальный фонд, подотчетный как органам власти, так и лицам, осуществившим взнос в её капитал. Около 75% собственников безусловно поддержали проект, безвозвратно перечислив в специальный фонд единоразово 1/3 от прироста стоимости своих участков, что ориентировочно составило 2400–2600 евро/м². Благодаря этим взносам проект был реализован, а частные собственники получили доход в размере около 5000 евро/м², что существенно превышало рыночную стоимость земли до санации. Около 20% собственников, в целом согласных с проектом, не имели финансовой возможности внести в фонд необходимую сумму. Муниципалитет Килья, применив имеющиеся у власти полномочия, выступил для них гарантом (поручителем) по банковским кредитам, за счет которых эти лица смогли внести обязательную долю в фонд. Оставшиеся 5% оппортунистов, не разделившие идею санации и не согласившиеся с необходимостью софинансирования, вынуждены были продать свои участки муниципалитету согласно требованиям немецкого строительного права при осуществлении санации [Erbguth, 1989. P. 91–95; Dieterich, Kleiber, 1998. P. 154].

Здесь необходимо обратить внимание, что прогнозные расчеты повышения стоимости земли в результате тех или иных градостроительных мероприятий, должны быть сделаны для каждого отдельного земельного участка [Bernoulli, 1991. P. 114]. Это тем более важно, что стоимость каждого из них изменяется в разной пропорции, а значит, вклад каждого участника в общую

сумму финансирования должен быть различным. Кроме того, рост стоимости земли не всегда объясним с позиции затрат на реализацию проекта, поскольку подвержен и другим факторам влияния. Наконец, он может быть как больше, так и меньше необходимых инвестиций. Именно поэтому важно при оценке роста стоимости рассматривать факторы формирования рыночной стоимости участков «до» и «после» санации [Bromley, 1991. P. 141; Gatti, 2012. P. 112]. Эти расчеты должны учитываться при определении той доли инвестиций, которая вменяется владельцам участков, попадающих в программу реновации.

Инструменты проектного финансирования

Российское законодательство сегодня позволяет создавать специализированные общества проектного финансирования (СОПФ), предметом деятельности которых являются⁴:

1) финансирование долгосрочного (на срок не менее трех лет) инвестиционного проекта;

2) осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества.

Этот инструмент, на наш взгляд, органично вписывается в структуру финансирования градостроительных проектов, реализуемых на базе концессионных соглашений и соглашений о государственно (муниципально) – частном партнерстве. По своей сути СОПФ – проектная компания, деятельность которой ограничена исключительно финансированием и реализацией конкретного проекта, возможность брать на себя не связанные с ним обязательства для нее юридически исключается, что значительно повышает инвестиционную привлекательность проекта и его прозрачность, снижает коррупционные риски [Никонова, 2014. С. 93].

По мнению экспертов, СОПФ, позволяющие локализовать финансовые риски и проконтролировать целевое использование денежных средств, сегодня являются наиболее релевантным инструментом осуществления сделок проектного финансирования, под которыми понимается «система правовых средств договорного и корпоративного характера по финансированию

⁴ См. т. 15.1 федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

и организации крупного, долгосрочного инвестиционного проекта, предполагающая возврат вложенных средств за счет прибыли от его осуществления» [Белицкая, 2015. С. 33].

Однако появление такого достаточно нового для России правового, финансового инструмента (пусть даже прогрессивного и опробованного в странах с давно существующей частной собственностью) само по себе не способно решить все проблемы. Эффективно работать он может лишь при условии включения в проект института оценки, потому что основной целью для партнерских проектов государства (муниципалитета) и собственников недвижимости должен стать рост стоимости имущества. Лишь в том случае, если собственники будут убеждены, что их текущее имущественное положение в результате реализации проекта не ухудшится, они будут готовы взять на себя часть издержек по его финансированию. Софинансирование со стороны частных собственников возможно лишь при условии их заинтересованности, в том числе в виде роста стоимости их имущества, часть которого они будут согласны вложить в СОПФ.

Региональные практики

При анализе российских практик реализации проектов регионального развития можно найти как отрицательные, так и положительные примеры, связанные с действующими подходами к определению стоимости земли.

Кейс 1. В одном из районов Западной Сибири крупное нефтедобывающее предприятие на протяжении нескольких лет арендовало у местных властей земельные участки под эксплуатацию скважин. Стабильные поступления в бюджет с каждого из таких участков (около 150 тыс. руб. в год) для удаленного от областного центра района были весомым подспорьем. Однако после очередной кадастровой оценки земель стоимость каждого такого участка площадью 5000 м² была определена всего лишь размере 514,72 руб.⁵, чем не преминул воспользоваться арендатор,

⁵Методика государственной кадастровой оценки земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, утверждена Приказом Федеральной службы земельного кадастра России от 20 марта 2003 года № П/49 (не применяется в настоящее время на основании приказа Минэкономразвития России от 21.09.2017 № 469).

решив выкупить землю в собственность. Выкупная стоимость, рассчитанная как пятикратная ставка земельного налога, составила... 38,60 руб., что не покрывало даже расходов на бумагу для оформления договора.

Глава района, желая сохранить источник внебюджетных доходов, решил оспорить кадастровую и определить рыночную стоимость земли. По предварительным оценкам, последняя должна была составить около 2 млн руб. за участок. В этом случае арендатор мог бы сохранить арендные отношения или выкупить участок, но по гораздо более высокой стоимости. Однако в годовом бюджете района не были предусмотрены расходы на финансирование работ по оценке земли, а перераспределение ресурсов могло быть истолковано как нецелевое использование...

Как результат, в полном соответствии с действующими нормами права, более десяти участков под нефтедобывающими скважинами были выкуплены по стоимости булки хлеба. В данном случае крупное предприятие реализовало свои экономические цели, используя существующие юридические инструменты, хотя в принципе было готово рассмотреть различные варианты обоюдовыгодных партнерских соглашений.

Кейс 2. Зачастую при постановке глобальных целей развития инновационной экономики мы забываем о том, что 23% жилищного фонда России до сих пор не имеет централизованного водоснабжения, еще большая часть – не имеет канализации. Решение таких жизненно важных для населения инфраструктурных проблем слишком часто перекладывается на плечи самих жителей. В мировой практике наиболее действенным инструментом их решения является именно партнерство государства и собственников.

В старой части одного из городов Сибири, застроенной еще в период освоения преимущественно частным сектором, жители до 2013 г. пользовались уличными водораздаточными колонками. Естественно, канализации у них тоже не было. В городе этот район слыл неблагополучным еще и по криминальной обстановке. Все это предопределяло низкую цену жилья и земли, копеечные поступления налогов в местный бюджет, оппортунистические настроения местных жителей, негативно воспринимающих инициативы местных и региональных властей.

По инициативе руководителя местного горводоканала был разработан проект прокладки централизованных водоводов вдоль двух улиц, предполагающий самостоятельное подключение домов их владельцами к новой системе водоснабжения. На эти цели администрацией было выделено 38 млн руб. В течение года к системе подключились 200 жилых домов, при этом средние затраты составили вполне разумные 30 тыс. руб. на один объект. Уже через год старые ветхие дома в данной части города стали пользоваться повышенным спросом – участки выкупались под строительство коттеджей, владельцы которых, получив централизованное холодное водоснабжение, поставили бойлеры, установили септики, что повысило уровень коммунального благоустройства. Район стал инвестиционно-привлекательным для жителей со средним и выше среднего доходом, поднялась и стоимость земли. Проведенная в 2016 г. кадастровая оценка земель поселений выявила рост стоимости в 2–2,5 раза. Уже в 2017 г. поступления земельного налога с этой территории значительно превысили поступления прошлых лет. За счет этих поступлений местный бюджет в течение двух лет смог окупить проектные вложения. Одновременно выросла удовлетворенность деятельностью органов власти как у местных жителей, так и владельцев домов и нежилых объектов на бывшей депрессивной территории.

Заключение

Рассмотренные нами кейсы из зарубежной и отечественной практики демонстрируют, что мероприятия со стороны государства, общества и города, поддержанные частными инвестициями, могут привести к значительному положительному эффекту для всех сторон. Государственно-частное партнерство в области реализации градостроительных, инфраструктурных проектов – это не следование моде, а экономическая необходимость. Если частные собственники не готовы инвестировать в тот или иной район, это означает, что они не видят здесь перспектив получения прибыли. В силах местной администрации обозначить для них эту возможность, например, за счет разработки плана реновации, подкрепленного релевантными прогнозными оценками роста стоимости недвижимости. В Европе местные власти активно используют этот инструмент при реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере развития коммунальной

инфраструктуры, реновации городов и поселков, для повышения инвестиционной привлекательности территории.

Применение этого инструмента в российских условиях не только оправданно в условиях новой, многоструктурной по формам собственности на землю экономики, но и эффективно с точки зрения актуализации проблем рационального землепользования, градостроительства и оптимизации расходов бюджетов различных уровней.

Литература/ References

Белицкая А. В. Понятие и правовые основы проектного финансирования // Юрист. 2015. № 11. С. 31–36.

Belitskaya, A.V. (2015). Concept and legal basis of project financing. *Yurist*. No. 11. Pp. 31–36. (In Russ.).

Максимов С. Н., Бачуринская И. А. Управление внешними эффектами на рынке недвижимости // Проблемы современной экономики. 2009. № 3 (31). С. 379–381.

Maksimov, S.N., Batchurinskaya, I.A. (2009). Control of external effects on the real estate market. *Problems of modern Economics*. No. 3 (31). Pp. 379–381. (In Russ.).

Никонова И. А. Проблемы развития проектного финансирования в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 12. С. 93–99.

Nikonova I.A. (2014). Problems of project financing development in Russia. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii*. No. 12. Pp. 93–99. (In Russ.).

Bernoulli, H. (1991). *Die Stadt und ihr Boden*. Neuaufgabe Borkhauser Verlag, Basel, Berlin, Boston. 161 p.

Bromley, D. W. (1991). *Environment and economy: property rights and public policy*. Oxford: Blackwell. 247 p.

Dieterich, H., Kleiber, W. (1998). *Die Ermittlung von Grundstückswerten*. – Köln, Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH. 8.Aufl. 187 p.

Dransfeld, E. (2006). *Stadtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*. Dortmund: IBoMa. 118 p.

Erbguth, W. (1989). *Vauplanungsrecht*. München: Verlag C.H. Beck. 192 p.

Gatti, S. (2012). *Project Finance in Theory and Practice, Second Edition: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*. September 5. USA.

Stadtökonomische, bodenpolitische und bodenrechtliche Fragen schrumpfender Städte. (2005). Dr. Dransfeld, E. // *vhw FW 2 / Marz-April*. Pp. 72–80.

Статья поступила 06.05.2019.

Для цитирования: *Хлопцов Д. М.* Оценка стоимости земли как фактор софинансирования проектов развития городов и территорий // ЭКО. 2019. № 12. С. 141–153. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-12-141-153.

For citation: Khloptsov, D.M. (2019). Land Valuation as a Factor of Co-Financing Urban and Country Development Projects. *ECO*. No. 12. Pp. 141-153. (Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-12-141-153.

Summary

Khloptsov, D. M., Doct. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Management of the National Research Tomsk State University; Russian Society of Appraisers, Tomsk

Land Valuation as a Factor of Co-Financing in Urban and Country Development Projects

Abstract: The paper investigates some conditions for implementation of urban development initiatives on the basis of public-private partnership (PPP). It is shown that multi-subject nature of property relations should be taken into consideration in the modern policy of interaction between the state and business. The author analyses the valuation institute, which is widely used abroad, and yet only occasionally in Russia in order to attract private funds to invest in infrastructure and urban planning projects as well as to evaluate their effectiveness. The mechanism of targeted co-financing by public and private investors of urban development measure involving the valuation institute is described. Foreign and domestic cases are presented, showing some features of its practical application. The role of specialized project finance societies as a relatively new legal element in implementation of infrastructure projects is highlighted.

Keywords: *Private property; external effects; co-financing of infrastructural projects; appraisal institute; urban planning; land use*