



**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ НА ПУТИ
ИНВЕСТИЦИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

ПЕРМСКАЯ ОБЛАСТЬ

**Исследование административных барьеров на пути
инвестиций в земельные участки и объекты
недвижимости Пермской области**

**Стефан Батлер, юрисконсульт, LLC
Андрей Хахалин, Институт экономики города**

30 июня 2003 года

Отчет подготовлен для Консультативной службы по иностранным инвестициям (FIAS), совместной службы Международной финансовой корпорации и Всемирного банка

Дополнительная информация по проекту находится по адресу:
www.worldbank.org.ru, раздел “Специальные проекты”

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы:

- Существует обеспокоенность по поводу монополизации рынка земли и иной недвижимости, которая затрудняет создание новых предприятий и реализацию имущественных прав для существующих предприятий.
- По словам предпринимателей, существует «информационный пробел», наиболее ощутимый для малых предприятий и частных предпринимателей, которые не в состоянии нанять экспертов для сбора необходимой информации и прохождения процедур для получения разрешений и согласований и другой нормативной документации. Поскольку вопросы информационного вакуума поднимались главным образом в связи с законодательными актами и нормативными процедурами, которые, как утверждается, подвержены частым изменениям без учета принципа информационной открытости, то дефицит информации также ощущается в имущественных отношениях в сфере земли и недвижимости.
- Отсутствие прозрачности и четкости процедур в сфере прав собственности на земельные участки.
- Обременительные процедуры предоставления земельных участков.
- Превалирует точка зрения, что договоры аренды помещений, находящихся в муниципальной собственности, носят односторонний характер в пользу города и переносят на арендаторов неприемлемые риски, в том числе произвольное повышение арендной платы и постоянную угрозу расторжения договоров аренды.

Недавний опрос, проведенный консультантами в г. Перми, а также анализ собранных материалов дают все основания полагать, что представленная выше точка зрения бизнес-сообщества справедлива во многих отношениях, или, по крайней мере, содержит весомую долю истины, и с этой ситуацией необходимо разобраться.

Цели:

- Разработать региональную стратегию по управлению объектами государственной и муниципальной недвижимости.

- Стимулировать дальнейшее разграничение прав собственности на землю, находящуюся в государственной и муниципальной собственности, и создание частного рынка земли в регионе.
- Предпринимать меры по увеличению предложения на рынке свободных земельных участков и объектов недвижимости в регионе для создания новых и расширения существующих предприятий.
- Предпринимать шаги по увеличению спроса на землю и недвижимость за счет более активного предоставления информации, более прозрачных процедур выделения земельных участков, а также сокращения рисков и затрат по инвестициям.
- Внедрить систему индикативных показателей и мониторинга результатов деятельности для регулярной оценки хода реализации поставленных целей и выполнения основных задач.

Ограничения:

1. Незавершенный процесс разграничения прав собственности на землю между федерацией, субъектами федерации и муниципальными образованиями.
2. Неадекватный уровень взаимодействия государственных органов в ходе приватизации земельных участков.
3. Сложные и нечеткие процедуры приватизации и предоставления земельных участков.
4. Плохо налаженное взаимодействие органов регистрации, ведения земельного кадастра и технической инвентаризации.
5. Незавершенный процесс инвентаризации недвижимого имущества.
6. Отсутствие агентства по содействию инвестициям, функционирующего по принципу «одного окна» и оказывающего содействие потенциальным инвесторам в вопросах недвижимости.
7. Продолжительные сроки оформления прав на земельные участки и осуществление строительства.
8. Недостаточная развитость инженерной инфраструктуры и сложности при получении технических условий на подключение к ней.

9. Конкурентные процедуры (аукционы, торги) по предоставлению земельных участков и объектов недвижимости не практикуются.

10. Устаревшие генпланы и другая градостроительная документация.

11. Дефицит пригодных для строительства земельных участков; неадекватные категории землепользования в центральных районах города.

12. Высокие и негибкие цены на жилье.

Возможности:

- Земельный кодекс и недавно принятые федеральные законодательные акты.
- Политика федерального правительства, направленная на интенсификацию реформ в сфере земли и недвижимости.
- Поддержка со стороны областных и муниципальных органов области.
 - Относительно низкие цены на приватизацию земельных участков.
 - Активная поддержка областных органов власти при проведении земельной приватизации в соответствии со статьей 36 Земельного кодекса РФ.
 - Начало конкурентных аукционов/торгов по земельным участкам.
 - Текущая работа по новому городскому планированию и регулированию землепользования в г. Перми.
 - Служба «одного окна» для получения разрешений на землепользование и строительство в г. Перми.
 - Создание в 2002 году специального «целевого бюджетного фонда по жилищной застройке».
 - Интенсивный диалог между областными и городскими органами власти и деловым сообществом по вопросам развития рынка недвижимости.
 - Относительно высокий экономический потенциал региона.

- Проект Плана действий по устранению административных барьеров на пути инвестиций.

Рекомендации:

Управление активами

1. Разработать региональную стратегию в сфере государственной собственности на объекты недвижимости.
2. Подготовить перспективную инвентаризацию и стратегический план управления областными объектами недвижимости.
3. Сформировать региональную рабочую группу или координационный комитет по объектам недвижимости, находящимся в государственной собственности.

Предложение

1. Провести проверку всех актов по предоставлению земельных участков на период проектирования и строительства и прекратить действие актов с истекшими сроками; ввести запрет на многократное продление сроков предоставления земельных участков на период проектирования и строительства.
2. Продумать возможность создания независимого градостроительного агентства, уполномоченного определять, планировать, подготавливать и продавать земельные участки для новой застройки.
3. Реализовать пилотную программу по подготовке земельных участков с подключенной инфраструктурой.
4. Сокращать сроки рассмотрения заявлений на приватизацию земельных участков в соответствии со статьей 36 Земельного кодекса РФ.
5. Сокращать сроки проведения приватизации, слияния и ликвидации неэффективных областных и муниципальных предприятий.
6. Привести ставки арендной платы за землю и помещения в соответствие с рыночными ставками и отменить льготные ставки арендной платы за земельные участки для отдельных предприятий.

Спрос

1. Завершить инвентарный учет государственных и муниципальных объектов недвижимости и предоставить беспрепятственный доступ к результатам инвентаризации.
2. Учредить агентство по содействию инвестициям, функционирующее по принципу «одного окна» и отвечающее за инвентарный учет государственных и муниципальных объектов недвижимости, выделяемых для застройки, реконструкции или в пользование, а также предоставляющее консультации и содействие потенциальным инвесторам в вопросах недвижимости.
3. Создать более благоприятные условия для выкупа земельных участков в ходе земельной приватизации, а также для приобретения прав долгосрочной аренды земельных участков, в том числе рассрочки и/или отсрочки по платежам и других возможностей.
4. Ускорить проведение конкурентных процедур по предоставлению прав на земельные участки.
5. Внедрить прозрачные процедуры по внеконкурсному предоставлению прав на земельные участки.
6. Создавать более благоприятные условия для аренды помещений, находящихся в муниципальной собственности.

Сроки и затраты

1. Завершить программу территориального зонирования в г. Перми и ускорить введение норм территориального зонирования в остальных муниципальных образованиях региона.
2. Завершить создание и доработать вопросы функционирования службы по принципу «одного окна» для оформления земельных участков и разрешений в г. Перми; «раскрутить» данную модель в малых городах региона посредством проведения соответствующих семинаров и предоставления технического содействия при спонсорском участии областной администрации.
3. При доработке концепции «одного окна» на основе накопленного в г. Перми опыта, городу необходимо:
 - (a) внедрить компьютерную программу для наблюдения за выдачей разрешений, при помощи которой можно выявлять накопившиеся проблемы и узкие места;
 - (b) внедрить стандарты деятельности при выдаче согласований и разрешений;

- (с) ввести подотчетность должностных лиц по соблюдению стандартов деятельности.
- 4. Проводить проверки процедур предоставления земельных участков и выдачи разрешений и согласований для выявления узких мест и установить оценочные критерии этой деятельности.
- 5. Сократить число требований при выдаче разрешений на строительство для небольших проектов.
- 6. Осуществлять выдачу технических условий и условий подключения к инженерной инфраструктуре через областной орган исполнительной власти в целях регулирования процесса предоставления коммунальных услуг.
 - (а) Настаивать на информационной прозрачности и публикации данных, касающихся инженерных сетей и точек подключения, а также общих технических условий для муниципальных районов в целом.
 - (б) Установить ограничения по срокам выдачи технических условий.
 - (с) Установить принципы и методики расчета платежей за подключение.

Мониторинг результатов деятельности

Областной и городской администрациям настоятельно рекомендуется определить количественные показатели деятельности как для рынка недвижимости в целом, так и для региональных и муниципальных органов управления, а также внедрить систему мониторинга для регулярной оценки результатов деятельности. Ключевые показатели будут опираться на информацию, предоставляемую государственными учреждениями и регистрирующими органами, для оценки уровня спроса и предложения на рынке, а также для выполнения поставленных в данном отчете целей. На основе показателей можно оценивать управленческую деятельность ряда областных ведомств и учреждений, отвечающих за проведение политики реформ в секторе недвижимости. В Приложении II к данному отчету представлена подборка таблиц с различными показателями, *минимально необходимыми* для оценки результатов развития рынка недвижимости, устранения административных барьеров на пути инвестиций в недвижимость и, в целом, улучшения инвестиционного климата в этой сфере. Большая часть такой информации в настоящее время имеется в распоряжении различных федеральных, региональных и муниципальных органов. Можно привести примеры уже собранных в ходе государственного статистического обзора данных:

Необходимо подчеркнуть, что становление рынка земли и недвижимости, а также развитие инвестиционной деятельности в этом

секторе намного опередили информационное обеспечение этих процессов. Без количественного учета происходящих изменений невозможно как своевременное регулирование региональными и местными органами власти, так и адекватное реагирование на них частного сектора экономики. Поэтому любые усилия по сокращению этого разрыва, в том числе предлагаемый проект организации регионального/муниципального мониторинга земли и недвижимости, достойны самого пристального внимания и полной поддержки со стороны всех структур, которым не безразлично экономическое развитие Пермской области.

ИССЛЕДОВАНИЕ
«АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ НА ПУТИ
ИНВЕСТИЦИЙ В ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И ОБЪЕКТЫ
НЕДВИЖИМОСТИ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ»

Стефан Батлер, юрисконсульт, LLC
Андрей Хахалин, Институт экономики города

30 июня 2003 года

Отчет подготовлен для Консультативной службы по иностранным инвестициям (FIAS), совместной службы Международной финансовой корпорации и Всемирного банка



В настоящее время на всех уровнях российской политической жизни признается, что создание привлекательного инвестиционного климата в значительной степени затруднено неадекватной и противоречивой законодательной и нормативной базой в сфере передачи земли в частную собственность; нечеткими правами на землю; непрозрачными процедурами оформления землепользования и разрешений на строительство; а также неадекватным механизмом урегулирования разногласий и поддержания баланса между государственными и частными интересами в сфере землепользования и градостроительства. Для оценки степени остроты перечисленных проблем в Пермской области консультанты Консультационной службы по иностранным инвестициям (КСИИ) Международной финансовой корпорации посетили г. Пермь с 19 по 23 мая 2003 года. За это время консультанты встретились и провели обсуждения с представителями органов власти области и органов местного самоуправления, а также представителями частных предприятий и организаций. Цель миссии состояла в выявлении тех политических инициатив, которые можно предпринять со стороны областной администрации во взаимодействии с администрацией г. Перми, направленных на более рациональное использование земли и иной недвижимости в качестве важнейшего актива региона и сферы привлечения инвестиций. Настоящий отчет составлен по результатам этой поездки.

Вопросы:

Основные исследования группы касались различных вопросов, поднятых в ходе обсуждений, которые КСИИ проводила с должностными

лицами областных и муниципальных учреждений и ведомств, а также с представителями бизнес–сообщества г. Перми во время двух поездок (15-16 апреля 2002 года; 4 февраля 2003 года). Вопросы, поднятые в ходе этих обсуждений, сводились к следующему:

- Существует обеспокоенность по поводу монополизации рынка земли и иной недвижимости, которая затрудняет создание новых предприятий и реализацию имущественных прав для существующих предприятий. Утверждается, например, что небольшое число предприятий, объединенных в группы – это бывшие «строительные комбинаты», созданные в эпоху социализма – контролирует процесс предоставления земельных участков и доступ к привлекательным строительным участкам, равно как и доступ к свободным помещениям и объектам недвижимости унитарных предприятий–банкротов. Согласно утверждениям, эти же структуры затормозили реализацию конкурентного и прозрачного механизма предоставления земельных участков, как, например, аукционы и конкурсы, отдавая предпочтение практически неконкурентным и непрозрачным процедурам, унаследованным от прошлого. По итогам дискуссии с бизнес–сообществом первые позиции в перечне «административных барьеров» занимают: (1) высокие ставки арендной платы и непрозрачные процедуры предоставления коммерческих помещений и (2) непрозрачные, длительные и сложные процедуры предоставления и регистрации земельных участков.
- По словам предпринимателей, существует «информационный пробел», наиболее ощутимый для малых предприятий и частных предпринимателей, которые не в состоянии нанять экспертов для сбора необходимой информации и прохождения процедур для получения разрешений и согласований и другой нормативной документации. Поскольку вопросы информационного вакуума поднимались главным образом в связи с законодательными актами и нормативными процедурами, которые, как утверждается, подвержены частым изменениям без учета принципа информационной открытости, то дефицит информации также ощущается в имущественных отношениях в сфере земли и недвижимости. Особо были отмечены нехватка информации, предоставляемой органами исполнительной власти по наличию земельных участков, зданий и помещений, а также практика распределения объектов недвижимости за закрытыми дверями при заключении закрытых сделок, к которым большинство предприятий не имеет доступа. Было также отмечено отсутствие открытых конкурентных предложений по объектам недвижимости на основе открытой информации. Непредоставление информации по объектам недвижимости, находящимся в государственной и муниципальной собственности, рассматривалось как поддержка монополии на землю

и недвижимость, которую удерживает государство и небольшое число привилегированных предприятий.

- Участники указывали на отсутствие прозрачности и четкости процедур в сфере прав собственности на земельные участки:
 - Неадекватная нормативно-правовая база на федеральном уровне.
 - Существование аналогичных проблем на региональном уровне, которые участники, как правило, адресуют местной администрации.
 - Отсутствие взаимодействия между государственными учреждениями и ведомствами и структурными подразделениями, отвечающими за координацию действий в сфере недвижимости.
- Предприниматели утверждают, что процедуры предоставления земельных участков отличаются чрезмерной сложностью, дороговизной и неопределенностью и что инвестиции в строительство сопряжены с серьезными рисками потерь капиталовложений. Данный процесс был охарактеризован сложными и противоречивыми нормами, которые подвержены частым изменениям в ходе планирования и разработки проекта. Высказывается мнение, что регион не подготовлен к реализации процедур нового Земельного кодекса в связи с земельной приватизацией и выделением земельных участков под новое строительство. Градостроительная документация разрабатывается неадекватным образом (включая планы развития инженерных сетей), к тому же отсутствуют прозрачные схемы территориального зонирования. Получение права на подключение к инженерной инфраструктуре отнимает много времени, и нередко вносимые суммы можно сравнить с незаконным вымогательством. Существует мнение, что ситуация меняется к лучшему, однако пока процесс предоставления земельных участков и утверждения проектов воспринимается как процесс, сопряженный с коррупцией и произвольными решениями чиновников.
- Аренда муниципального имущества оценивалась как крайне важный момент для большинства предприятий. Превалирует точка зрения, что договоры аренды помещений, находящихся в муниципальной собственности, носят односторонний характер в пользу города и переносят на арендаторов неприемлемые риски, в том числе произвольное повышение арендной платы и постоянную угрозу расторжения договоров аренды. Сроки аренды оцениваются как слишком короткие и неопределенные для того, чтобы арендаторы принимали риск инвестиций в данные помещения, тем более с

учетом практически неограниченного права городских властей повышать ставки арендной платы. Высказываются предположения о том, что государство и муниципальные органы, в том числе муниципальные унитарные предприятия, плохо управляют своим имуществом, что приводит к искусственному дефициту площадей на рынке и искусственно завышенным ставкам арендной платы и стоимости подключения к инженерной инфраструктуре.

Недавний опрос, проведенный консультантами в г. Перми, а также анализ собранных материалов дают все основания полагать, что представленная выше точка зрения бизнес-сообщества справедлива во многих отношениях, или, по крайней мере, содержит весомую долю истины, и с этой ситуацией необходимо разобраться.

Цели:

Для решения данных вопросов консультанты рекомендуют областной администрации определить ряд политических целей, а именно:

- *Разработать региональную стратегию по управлению объектами государственной и муниципальной недвижимости.*
- *Стимулировать дальнейшее разграничение прав собственности на землю, находящуюся в государственной и муниципальной собственности, и создание частного рынка земли в регионе. В настоящее время доля земельных участков, находящихся в собственности физических лиц, составляет 1,7%, в собственности юридических лиц – только 0,2% от общей площади земель в Пермской области. Дальнейшая приватизация земли предусматривает обеспечение прав на землю и стимулирует инвестиции в благоустройство земель. Обеспечение прав на землю может также привлечь тех инвесторов, которые настаивают на праве собственности на землю, включая, вероятно, и большинство иностранных инвесторов. В долгосрочной перспективе частная собственность на землю и свободный оборот земель на вторичном рынке окажут стимулирующее воздействие на переход к более рациональному землепользованию и более компактной застройке. Более надежная гарантия прав на землю и увеличение числа земельных собственников могут также содействовать в развитии ипотечного кредитования для инвестиций в улучшение объектов. И последнее, частная собственность на землю позволяет сокращать время и упрощать процедуры выделения и застройки земельного участка для инвесторов.¹*

¹ Например, международное совместное предприятие "CPW" по производству бакалейных товаров, которое недавно организовано в Пермской области, сочло более эффективным

- *Предпринимать меры по увеличению предложения на рынке свободных земельных участков и объектов недвижимости в регионе для создания новых и расширения существующих предприятий.* Благодаря росту предложения на рынке земельных участков и недвижимых объектов будет осуществляться функция рыночного контроля над повышением цен. Более широкий спектр и разнообразные варианты использования земельных участков и недвижимости в сочетании с более низкими затратами станут фактором привлечения инвестиций.
- *Предпринимать шаги по увеличению спроса на землю и недвижимость за счет более активного предоставления информации, более прозрачных процедур предоставления земельных участков, а также сокращения рисков и затрат по инвестициям.* Меры по достижению этих целей предусматривают формирование информационных ресурсов, внедрению конкурентных процедур, упрощению процедур выдачи разрешений на землепользование и строительство, а также создание более благоприятных условий для аренды муниципального имущества.
- *Внедрить систему индикативных показателей и мониторинга деятельности для регулярной оценки хода реализации поставленных целей.*

Ограничения:

Ограничения в деле достижения поставленных целей можно определить по двум категориям: первая группа ограничений на сегодняшний день типична для большинства или всех российских регионов и порождена в основном государственной политикой; вторую группу можно отнести преимущественно к действиям местных органов власти, или в ряде случаев к их бездействию. К первой категории относятся следующие ограничения:

приобретение всего российского действующего предприятия и принадлежащих ему имущественных прав обращению в местные органы управления по вопросу подбора участка и размещения объектов нового строительства. Вполне уместен вопрос, были бы осуществлены эти инвестиции в г. Перми, если бы новому строительству не было альтернативы. Подобного рода обстоятельства могут встать во главу угла и в ходе проводимых в настоящее время переговоров с «Rezidor SAS» по поводу проекта «Country Inn». Была также отмечена заинтересованность ряда строительных компаний из Европы и Турции к участию в проектах строительства недвижимости в г. Перми, однако преимущественно в качестве подрядчиков, а не стратегических инвесторов. Это может свидетельствовать об отсутствии гарантий, предоставляемых в виде обеспеченных прав на землю.

1. Незавершенный процесс разграничения прав собственности на землю между федерацией, субъектами федерации и муниципальными образованиями.

Раздел собственности на земельные участки между федерацией, областью и муниципалитетами начался только в прошлом году, и федеральным законом² не предусмотрены жесткие временные рамки для реализации этого процесса. Процесс осуществляется очень медленно, и у федерального правительства недостаточно стимулов для его ускорения. Городские власти Перми приняли решение о федеральной и областной собственности только по 75 земельным участкам, в 2003 году ожидается решение еще по 120 участкам. Это крайне мало с учетом масштаба города. По оценкам представителей городской администрации, после раздела прав собственности на землю примерно 70 процентов территории г. Перми будет отнесено к муниципальному имуществу, однако процесс установления муниципальной собственности на землю в г. Перми может продлиться от 5 до 8 лет. Основным последствием незавершенного разграничения земель является неопределенная нормативная база для проведения первичных сделок с землей, а также сохранение за федеральным и областным бюджетом всей или существенной доли выручки от продаж земельных участков, проводимых местными органами самоуправления. Соответственно, это снижает заинтересованность муниципалитетов в процессе разгосударствления земель. Кроме того, нечеткие нормы в отношении функций и полномочий органов власти различного уровня при утверждении сделок с землей таят в себе опасность бюрократических проволочек и неопределенности по поводу правомочности осуществления сделок с земельными участками согласно предписанным процедурам.

2. Неадекватный уровень взаимодействия государственных органов в ходе приватизации земельных участков.

До завершения процесса разграничения прав собственности на землю между органами власти различного уровня федеральное правительство оставило за собой утверждение всех приватизационных сделок с земельными участками в соответствии со статьей 36 Земельного кодекса РФ. В любом случае федеральные власти должны утверждать приватизационные сделки с участием бывших государственных предприятий, которые составляют объемный и важный сегмент для заявлений на приватизацию земельных участков в Пермской области. Несмотря на последовательную политику поддержки земельной приватизации, отраженной в Земельном кодексе РФ, федеральные власти пока не продемонстрировали желания ускорить процесс рассмотрения и утверждения заявлений на приватизацию.

² В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745 «О принятии федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)».

Эти процедуры занимают в Пермской области несколько недель, свыше 6 месяцев в территориальном центре Мингосимущества России, находящемся в Нижнем Новгороде и, с недавнего времени, в центральном аппарате Государственного комитета по имущественным отношениям в Москве. Аналогичная картина наблюдается во многих других регионах России.

3. Сложные и нечеткие процедуры приватизации и предоставления земельных участков

Перечень документов, которые необходимо прикладывать к заявлению на выкуп земельного участка, включает 10 пунктов, в том числе кадастровый план. Этот перечень действовал до вступления в силу Земельного кодекса, однако сейчас его следовало бы пересмотреть с учетом положений статьи 36 Земельного кодекса о том, что отсутствие кадастрового плана не может служить основанием для отказа в приеме заявления, а также о том, что муниципальные органы должны предоставлять этот план заявителю в течение одного месяца.

Земельный кодекс различает земельные участки, предоставляемые под застройку (статья 30) и для целей, не связанных со строительством недвижимости (статья 34). В статье 30 в отношении «земельных участков, предоставляемых под застройку» упоминаются земельные аукционы. В статье 34 в отношении «земельных участков, предоставляемых для целей, не связанных со строительством недвижимости», аукционы не упоминаются, и процедура землеотвода не регулирует в каких случаях земельные участки могут предоставляться по запросу, а когда обязательно проведение аукционов.

Земельный кодекс предусматривает проведение обязательных аукционов при выделении земли под строительство недвижимости только при отсутствии необходимости в «предварительном согласовании мест размещения объектов» и при продаже имущественных прав (прав собственности). Не понятно, почему выделение земельных участков необязательно осуществлять на конкурсной основе, когда необходимо «предварительное согласование мест размещения объектов». Более того, в этом случае земельный участок нельзя продать в собственность, а можно только передать в аренду или в «бессрочное» пользование. Представляется, что такое положение мало отличается от старого механизма предоставления прав на строительство, унаследованного от советской административной системы регулирования вопросов землепользования. Земельный кодекс оставляет, таким образом, пробелы в вопросе прямого и конкурентного предоставления земельных участков, а этот вопрос долго ждал своего законодательного разрешения.

4. Плохо налаженное взаимодействие органов регистрации, ведения земельного кадастра и технической инвентаризации

Государственная система регистрации имущественных объектов носит фрагментарный характер, порождая неэффективность и ненужные проволочки и затраты при регистрации имущественных прав. Главный регистратор Пермской области указывал на то, что одним из серьезных недостатков является раздельное ведение данных по земле и объектам недвижимости. Местные агентства пытаются координировать свои усилия и формировать электронную базу данных, однако существуют ограничения на предпринимаемые меры из-за фрагментарности институциональной структуры и управления.

В ноябре 2002 года был принят Закон Пермской области «Об областной целевой программе «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в Пермской области (2002-2007 годы)». Этот закон направлен, в частности, на создание автоматизированной системы управления недвижимостью, реформирование и регулирование земельных и имущественных отношений, разграничение государственной собственности на землю между Российской федерацией, Пермской областью и муниципальными образованиями.

Категория ограничений, которые вызваны в основном местными решениями или недостатком инициативы и которые можно устранить посредством политических мер, включает следующие моменты:

1. Незавершенный процесс инвентаризации недвижимого имущества

В настоящее время в Пермской области получение необходимой информации по свободным земельным участкам и другим объектам недвижимости, а также их техническим параметрам сопряжено с огромными трудностями и полностью зависит от усилий потенциального инвестора. Ни областные, ни городские власти не имеют данных комплексного инвентарного учета по объектам недвижимости, которые можно предоставить гражданам и потенциальным инвесторам. Такое положение дел дает основания для утверждений об отсутствии должного уровня прозрачности в процедурах выделения земельных участков и предоставления помещений; наблюдается также чрезмерное сосредоточение полномочий в руках небольшой группы муниципальных должностных лиц, которые при выполнении своих служебных обязанностей пренебрегают принципами информационной открытости; появляются узкие и закрытые группы земельных спекулянтов и инвесторов, которые монополизировали в регионе самые лучшие участки для застройки.

2. Отсутствие агентства по содействию инвестициям, функционирующего по принципу «одного окна» и оказывающего содействие потенциальным инвесторам по вопросам недвижимости

Ни областная администрация, ни администрация г. Перми не имеют структуры для содействия инвестициям, которая выстраивала бы свою работу по принципу «одного окна» и оказывала потенциальным инвесторам содействие в поиске участков для надлежащего размещения бизнеса. У агентств, которые имеют доступ к информации по земельным участкам и объектам недвижимости, отсутствуют полномочия и навыки по эффективному содействию инвестициям, хотя они занимают более активную позицию. Агентства, которые обладают полномочиями и навыками по содействию инвестициям в области и в городе, не имеют информации по земельным участкам и объектам недвижимости. (Необходимо отличать агентство содействия инвестициям от агентства по выдаче разрешений и согласований, которые работают по одному и тому же принципу «одного окна». В настоящее время городские власти Перми создают агентство по выдаче разрешений и согласований на основе принципа «одного окна», о чем пойдет речь ниже.)

3. Продолжительные сроки оформления прав на земельные участки и осуществление строительства

Время приобретения прав на земельный участок в г. Перми варьируется от 1 до 1,5 лет, в ряде случаев оформление занимает больше времени. Это относительно долгий срок в сравнении с другими городами, где КСИИ проводила исследование административных барьеров. Приводятся различные причины, однако наиболее важными из них являются неэффективное управление процессами предоставления земельных участков и выдачи разрешений, бюрократические проволочки и отсутствие установки на оперативность в работе с заявлениями на приватизацию и предоставление земельных участков. В г. Перми в настоящее время осуществляют различные модификации этих процессов, о чем пойдет речь ниже, и потребуется некоторое время, чтобы оценить результаты проводимых перемен.

Справедливости ради необходимо отметить, что, по словам представителей областного Департамента архитектуры и строительства, проблема длительного оформления прав на землю и разрешений на строительство существует только в г. Перми. В других городах области, которые намного меньше, найти подходящие свободные земельные участки несколько проще, а пройти процедуры выделения участка можно довольно быстро и «неформально».

4. Недостаточная развитость инженерной инфраструктуры и сложности при получении технических условий на подключение к ней

Как и во многих других регионах России, получение технических условий и прав на подключение к системам инженерной инфраструктуры сопряжено с большими временными затратами и высокой стоимостью. Высказываются претензии по поводу отсутствия единообразия в установлении платежей за подключение к инфраструктуре, которые нередко можно характеризовать как непомерные и делающими проекты нового строительства экономически не выгодными. Плачевное состояние местных инженерных сетей лишь отчасти отражает данную проблему. Другая ее составляющая – это неспособность региональных властей по всей России разработать новые нормативные режимы для местных монополий, которые должны обеспечить приемлемые стандарты обслуживания по справедливой и разумной цене.

5. Конкурентные процедуры (аукционы, торги) по предоставлению земельных участков и объектов недвижимости не практикуются

В Пермской области пока не были инициированы конкурентные процедуры предоставления земельных участков через земельные торги, хотя за последнее время в г. Перми были предприняты первые шаги в этом направлении. В частности, городская администрация подготовила проект нормативного акта, регулирующего проведение аукционов и опубликовала данные по 29 участкам, предполагаемым к выставлению на торги. Предоставление земельных участков остается закрытой процедурой, которая осуществляется в виде прямых переговоров между застройщиками и небольшой группой муниципальных должностных лиц, что, по некоторым отзывам, приводит к процветанию фаворитизма.

6. Устаревшие генпланы и другая градостроительная документация

Оперативное рассмотрение заявлений на предоставление земельных прав органами местного самоуправления затруднено из-за отсутствия у муниципалитетов обновленной градостроительной документации, поэтому каждое рассмотрение рассматривается как отдельный случай. Отсутствие обновленной градостроительной документации и регламентов территориального зонирования также препятствует использованию конкурентных процедур для предоставления земельного участка посредством аукционов. В настоящее время в г. Перми предпринимаются шаги по реализации модернизированного режима градостроительства и территориального зонирования, однако ресурсов для оперативного осуществления данной деятельности пока не достаточно.

7. Дефицит пригодных для строительства участков; неадекватные категории землепользования в центральной части города

Ощущается дефицит земельных участков с хорошим расположением и инженерной инфраструктурой. Практически все новое строительство в г. Перми осуществляется на занятых земельных участках. Частично данная проблема связана с тем, что обширные территории элитных участков земли заняты ветхими низкоэтажными зданиями и недоиспользованными промышленными мощностями, которые имеет смысл размещать подальше от центра. Поиск подходящего земельного участка затрудняется наличием имущественных прав и вопросами перемещения. Вместе с тем, у этой проблемы есть другая важная составляющая. Дело в том, что, согласно утверждениям, большая часть пригодных для застройки участков уже распределена между строительными компаниями, которые входят в небольшую закрытую группу и сохраняют за собой практически неограниченные возможности по использованию этих участков, несмотря на несоблюдение договорных условий по первичному предоставлению участков.

Как показали проведенные с консультантами КСИИ обсуждения, губернатор Трютнев считает, что центр города должен функционировать как деловой и офисный центр. Крайнее беспокойство вызывает у него то обстоятельство, что в результате существующих процедур предоставления земельных участков центр г. Перми застроен преимущественно элитным жильем, большая часть которого на сегодняшний день остается нереализованной, поскольку цена превышает доходы большинства жителей г. Перми. Более того, небольшая прогулка по центру города позволяет увидеть, что ряд промышленных предприятий с дымящимися трубами расположен рядом с основными улицами и занимает значительную часть наиболее ценной городской территории.

8. Высокие и негибкие цены на жилье

Цены на жилье считаются одними из самых высоких по сравнению с доходами жителей российских городов. Новое строительство, осуществляемое компаниями частного сектора, ориентировано в основном на верхнюю планку качества и цены, и большинство жителей, нуждающихся в новом жилье, не могут позволить себе такие траты. В течение нескольких лет на рынке наблюдался значительный прирост элитного жилья, цены на которое не снижались, что позволяет сделать вывод об отсутствии рыночной конкуренции. Отсутствие приемлемых вариантов для приобретения нового жилья затрудняет решение вопроса об освобождении земель, имеющих удачное расположение в центре города, и для притока новых инвестиций, необходимых для нежилых объектов.

Возможности:

Несмотря на внушительный перечень ограничений, существует немало факторов, способствующих достижению поставленных целей, которые консультанты рассматривают в качестве ключевых элементов региональной стратегии. К ним относятся:

- ***Земельный кодекс Российской Федерации и недавно принятые федеральные законодательные акты.*** Существует ряд основополагающих законодательных актов, принятых в последние годы, в том числе *Земельный кодекс Российской Федерации*, Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»³, Закон «О разграничении государственной собственности на землю» и соответствующие нормативные акты, статья 17 Гражданского кодекса РФ о гражданских сделках с землей и недвижимостью, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также постановление Правительства РФ №808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких участков», принятое в ноябре 2002 года. Большая часть упомянутых законодательных актов имеет те или иные недостатки, которые со временем, вероятно, будут устранены, однако на настоящий момент именно эта законодательная база представляет собой наиболее полную основу для формулирования региональной политики в отношении развития рынка земли и недвижимости.
- ***Политика федерального правительства, направленная на интенсификацию реформ в сфере земли и недвижимости.*** Правительство Российской Федерации обнародовало ряд важных политических заявлений и программ, в которых уточняются стратегические намерения правительства по реформированию земельных и имущественных отношений, оказывается поддержка более активным усилиям по оптимизации состава государственного недвижимого имущества и созданию рынка земли и недвижимости, находящейся в частной собственности. Сюда относятся «План действий Правительства РФ в сфере социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.» и «Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу (2003)», в которых конкретно указывается на то, что основным элементом формирования рынка недвижимости

³ После принятия этого закона в марте 2003 года специальным Указом Президента Российской Федерации № 370 от 26 марта 2003 года были отменены практически все президентские указы, которые регулировали процесс выкупа земельных участков на предыдущих стадиях приватизации и содержали ряд неясных положений и несоответствий по отношению друг к другу.

должно стать завершение процесса приватизации объектов недвижимости на основе передачи⁴ земельных участков, занимаемых предприятиями, и коммерческой недвижимости в частную собственность владельцев, что означает создание юридически «единых» объектов недвижимости. Кроме того, в скором времени ожидается принятие на федеральном уровне «*Концепции управления государственным и муниципальным имуществом*» и других важных документов.

- *Поддержка со стороны областных и муниципальных органов власти.* Областные и муниципальные органы власти г. Перми приступили к реализации весьма прогрессивных инициатив по улучшению функционирования рынков земли и недвижимости. Особо стоит отметить следующие меры:
 - *Относительно низкие цены при приватизации земельных участков.* В ноябре 2002 года законодатели Пермской области понизили цены на земельные участки в ходе приватизации, руководствуясь положениями статьи 2 Федерального закона «О принятии Земельного кодекса Российской Федерации». В настоящее время выкупная цена на земельные участки варьируется от восьмикратной ставки земельного налога за квадратный метр в крупнейшем городе региона Перми до 4,8-кратной ставки в средних городах⁵ области и до трехкратной ставки земельного налога в небольших поселках.⁶ Хотя эти ставки не столь низки, как в некоторых других городах (например, Томская область, где недавно установленная выкупная цена на земельный участок на уровне 5-кратной ставки земельного налога является самой низкой законодательно установленной ценой), они все же намного ниже максимальных значений, которые можно было устанавливать, и несколько ниже цен в большинстве других регионов. Это позитивный шаг.⁷ В результате установления

⁴ Необходимо отметить, что во всех последующих законодательных актах концепция «передачи в собственность» была заменена «выкупом».

⁵ Включая такие города, как Березняки, Чайковский, Соликамск, население которых насчитывает от 200 до 400 тысяч жителей.

⁶ Прежде эти коэффициенты были установлены соответственно в 17, 10 и 5-кратном размере ставки земельного налога за квадратный метр.

⁷ В механизме формирования цены на земельный участок, подлежащий приватизации, заложено некоторое противоречие, поскольку в основе ценообразования лежат местные ставки земельного налога, которые предоставляют некоторым категориям предприятий льготы, порождая, таким образом, ценовое неравенство. Более того, в некоторых кругах приводят серьезные аргументы о том, что любая цена на приватизацию земельного участка завышена, поскольку земля уже оплачена ранее, на момент приватизации предприятия. Всестороннее рассмотрение вопроса о том, справедливы ли цены на земельную

более низких цен в течение одного месяца было подано 150 новых заявлений на приватизацию на сумму 200 миллионов рублей. С начала 2003 года областная администрация уже утвердила свыше 60 заявлений на приватизацию земельных участков, которые составляют примерно 390 гектаров.

- *Активная поддержка областных органов власти при проведении земельной приватизации в соответствии со Статьей 36 Земельного кодекса РФ.* Областной комитет по управлению имуществом занял решительную позицию в деле поддержки бывших областных и федеральных предприятий, подающих заявления на приватизацию земельных участков под своими предприятиями, оказывая техническое содействие в подготовке заявлений и постоянно контактируя с федеральными представителями из Нижнего Новгорода (Федеральное территориальное управление) и Москвы, обеспечивая должное рассмотрение поданных заявлений. Областной комитет в состоянии оперативно и эффективно обрабатывать заявления. (Консультанты были ознакомлены с некоторыми отзывами о том, что администрация г. Перми рассматривала заявления на приватизацию, поданные бывшими муниципальными предприятиями, не столь оперативно, однако не смогли получить соответствующие данные, подтверждающие это утверждение.)
- *Конкурентные торги/конкурсы для земельных участков.* Хотя на настоящий момент конкурсные торги в Пермской области для земельных участков не проводились, власти г. Перми недавно опубликовали данные о 29 земельных участках для проведения конкурсных торгов в качестве первого шага в соответствии с требованиями Земельного кодекса РФ. Из 29 опубликованных участков только 6 участков вызвали интерес со стороны нескольких претендентов, и предположительно именно эти участки будут выставляться на конкурс. Городским властям предстоит проделать немалую работу по выработке форм и процедур проведения конкурса, однако первые важные шаги в этом направлении уже сделаны. Областной комитет по управлению имуществом также выразил намерение подготовить необходимую документацию и процедуры для оказания содействия малым городам и поселкам области в проведении собственных земельных конкурсов. В отличие от большинства регионов, где земельные аукционы и конкурсы готовят и проводят местные администрации, Областной

приватизацию, выходит за рамки данного отчета, и не преследуется цели представлять установленные в г. Перми цены как справедливые, имеется лишь намерение подчеркнуть тот факт, что они не столь высоки, как могли бы быть.

комитет по управлению имуществом намерен создать специализированное независимое агентство, которое будет профессионально проводить маркетинговую кампанию и конкурсные торги.

- *Регламенты по градостроению и землепользованию.* В соответствии с положениями Градостроительного и Земельного кодексов РФ, впервые в России на местном уровне был разработан пакет из трех основных законов для г. Перми, правда, этот пакет законов пока не принят. Сюда относятся:
 - 1) Новый генеральный план (подготовленный ЭНКО, научно-проектировочной компанией из г. Санкт-Петербурга в 2000-2001 гг.);
 - 2) Территориальное зонирование – известное как Правила землепользования и застройки (проект Института экономики города в сотрудничестве с ЭНКО);
 - 3) Схема зон культурно-исторического наследия (ЭНКО).

Структура и содержание генерального плана отличаются от аналогичных документов, характерных для советской системы. Менее подробное изложение не носит директивного характера, содержание представлено в двух основных главах: а) стратегия градостроения и б) намеченные приоритеты для городской застройки. Генеральный план в настоящее время проходит экологическую экспертизу и другие «государственные экспертизы» и будет принят не ранее осени текущего года.

Правила землепользования и застройки на настоящий момент содержат основные принципы зонирования, процедуры отвода земельных участков и выдачи разрешений, перечень зон и перечни разрешенных категорий пользования, а также те виды пользования, для которых требуются специальные разрешения по каждой зоне. Предлагаемое территориальное зонирование не содержит строительных требований и нормативов, а также природоохранных стандартов, защиты водных объектов, сохранения исторических памятников и т.д. Проект территориального зонирования прошел несколько публичных обсуждений, и в настоящее время осуществляется его доработка.

Администрация города имела намерение принять территориальное зонирование до вступления в силу нового

генерального плана, однако затем пришла к выводу о том, что сначала необходим генеральный план (до этого времени соответствующие главы по сохранению культурно-исторических памятников, защите водных объектов и другие регламенты представлены в проекте только в виде заголовков). Несмотря на то, что территориальное зонирование пока не вступило в силу, городские власти включают в АПЗ⁸ разрешенные виды использования, исходя из упомянутого проекта территориального зонирования.

Основная проблема, с которой сталкиваются городская и областная администрации в настоящий момент, связана с изысканием ресурсов для завершения этой работы и распространение положительного опыта на другие муниципалитеты региона.

- *Муниципальная структура по принципу «одного окна» для получения разрешений на землепользование и осуществление строительства.* В 2002 году власти г. Перми приступили к организации структуры по принципу «одного окна» для выделения земельных участков и выдачи разрешений на землепользование и строительство. С этого момента действует предварительный регламент, нацеленный на (1) обеспечение прозрачности, (2) упрощение процедуры, и (3) сокращение числа работников, которым необходимо вступать во взаимодействие с заявителем. Регламентом определены необходимая документация и процедура подачи заявлений, которая состоит из отдельных этапов и определения временных диапазонов для каждого этапа.

Городские власти признают, что сначала эта инициатива подвергалась жесткой критике. Одни заинтересованные структуры предпочитали менее прозрачные подходы при ведении дел, это была одна из проблем, другие не видели большой разницы в нововведении, расценивая этот шаг как создание очередной бюрократической структуры на верху системы, которая нуждается в кардинальных изменениях. Признавая критику, ответственные руководители утверждают, что они к ней прислушивались и продолжают совершенствовать систему по мере дальнейшего продвижения. В здании городской администрации организуется новая структура, изучаются потребности в оргтехнике и компьютерных программах, следующим шагом в этом направлении будет всестороннее методическое руководство для сотрудников. Брошюра с элементарными

⁸ Архитектурно-планировочное задание, которое все еще выдают в России для каждого земельного участка, предназначенного для застройки.

разъяснениями уже размещена для всеобщего обозрения на веб-сайте. Возможно, самым главным здесь является формирование нового взгляда на основополагающие процедуры, а также ряд позитивных перемен, которые либо осуществляются в настоящее время, либо находятся в стадии проработки. Процесс получения согласования проектной документации для земельного участка, находящегося в частной собственности, был упрощен. Отменены некоторые этапы при выделении земельного участка, например, постановление главы города для начала проектных работ и межевания, унаследованное от советского времени. (см. Рисунок 1). Городские власти пока совершенствуют процедуру «одного окна» для предоставления земельных участков и выдачи разрешений на строительство. Многое предстоит сделать, и все же эти первые шаги играют важную роль, поскольку, по словам представителя городской администрации, отмена старой процедуры и введение прозрачного регламента само по себе знаменательное событие.

- ***В 2002 году был учрежден специальный «целевой бюджетный фонд для развития жилищного строительства»*** в соответствии с решением Пермской городской думы № 142. Фонд формируется за счет следующих источников: совокупность арендных платежей за земельные участки, предоставленные на период «проектно-изыскательских работ»; совокупность поступлений от реализации муниципального жилья; совокупность безвозмездных переводов юридических и физических лиц на развитие инженерной и социальной инфраструктуры в соответствии с соглашениями о долевым финансировании; совокупность поступлений от реализации строительства недвижимости, финансируемого за счет Фонда; другие источники. Ресурсы Фонда предназначены для финансирования жилищного строительства (особенно переселение граждан из ветхого муниципального жилья); проектировки, строительства и реконструкции инженерной инфраструктуры, обеспечивающие выполнение «технических условий» на подключение к этой инфраструктуре в связи с проектировкой и строительством жилья на территории г. Перми.

У нас не имеется данных о сумме перечисленных активов и о том, насколько эффективно они используются, однако мы можем предположить, что при эффективном использовании эти средства могут стать весомым фактором сокращения затрат на выполнение «технических условий» на подключение

к инженерной инфраструктуре и понижению цен на жилые помещения.

- **Интенсивный диалог между областными и городскими органами власти и бизнес-сообществом по вопросам развития рынка недвижимости.** Администрация Пермской области (Департамент управления имуществом) зарегистрировала некоммерческое партнерство «Сотрудничество», нацеленное на работу с предприятиями по оказанию содействия в приватизации земельных участков, управлении активами и разъяснении региональной политики в сфере недвижимости. Наряду с этим крупнейшие предприятия г. Перми в сотрудничестве с риэлторами и застройщиками организовали Совет по развитию рынка недвижимости в г. Перми для представления общих интересов при взаимодействии с областными и муниципальными органами власти. Руководители Совета констатируют, что инициативы и предложения бизнес-сообщества встречают положительный отклик у государственных чиновников. Так, например, в прошлом году риэлторы столкнулись с проблемой при получении разрешения на переоборудование нижних этажей в многоэтажных домах для коммерческого использования. Совет обратился к городским властям, и данный вопрос быстро получил свое разрешение.

Риэлторы г. Перми объединились в авторитетную организацию «Пермская лига риэлторов и оценщиков», которая регулярно проводит обмен мнениями с областными и городскими руководителями по наиболее актуальным проблемам становления рынка недвижимости в Пермской области. Такая встреча проходила незадолго до приезда группы КСИИ в г. Пермь, где обсуждались условия и процедуры продажи земельных участков, находящихся под предприятиями.

В г. Перми стали практиковать общественные обсуждения наиболее важных проектов местных законов. В течение последних двух лет проект территориального зонирования выносился на общественные слушания несколько раз.

- **Относительно высокий экономический потенциал региона.** Пермская область имеет развитую нефтегазовую отрасль, машиностроение, металлургию, химические и деревообрабатывающие предприятия. Инвестиции в жилищное строительство в 2002 году увеличились на 47,6% в текущих ценах по сравнению с уровнем 2001 года. Прирост

вкладов населения в Сберегательный банк России в первом квартале 2003 года составил примерно 1 миллиард рублей, что в два раза превышает показатели за аналогичный период в 2002 году, и текущая сумма составляет свыше 7 миллиардов рублей, или примерно четверть миллиарда долларов США. В структуре расходов граждан доля покупок потребительских товаров понизилась, а расходы на накопление сбережений и покупку иностранной валюты значительно возросли. Эти факторы могут свидетельствовать о повышении спроса на жилье в среднесрочной перспективе.

- *Проект плана мероприятий по устранению административных барьеров на пути инвестиций.* Областная администрация продемонстрировала компетентность и интерес в отношении поднимаемых вопросов и подготовила проект плана мероприятий по решению ряда вопросов в связи с административными барьерами. Для рынков земли и недвижимости проект предусматривает в основном упрощение процедур аренды государственного и муниципального имущества; баланс прав и обязательств арендодателей и арендаторов при аренде муниципального имущества; повышение уровня эффективности и прозрачности процедур предоставления земельных участков, включая земельную приватизацию; совершенствование процедур выдачи разрешений на землепользование и строительство на основе внедрения системы территориального зонирования.

Рекомендации:

Для достижения намеченных целей необходима комплексная программа законодательных и административных мер как краткосрочного, так и долгосрочного характера. Некоторые серьезные ограничения в развитии рынка земли могут проистекать из федерального законодательства, на которое регион, возможно, сумеет повлиять, документально фиксируя законодательные недоработки, поддерживая диалог с представителями федеральных органов исполнительной и законодательной власти и иницилируя процесс внесения необходимых изменений. Представленные в данном отчете предложения сосредоточены преимущественно на тех мерах, которые могут предпринять областная и городская администрации без участия федеральных структур.

Данные предложения сгруппированы для удобства по пяти категориям – предложение, спрос, сроки и затраты, мониторинг результатов деятельности. В категории управления активами представлены рекомендации по совершенствованию подходов к управлению государственными объектами недвижимости. Рекомендации, включенные в

категорию «предложение», нацелены на увеличение количества земельных участков и прочих объектов недвижимости, которые можно предложить для инвестиций. Предложения, включенные в категорию «спрос», нацелены на повышение привлекательности имущественной собственности для инвесторов и предпринимателей, а также на обеспечение доступа к недвижимости. Рекомендации по категории «сроки и затраты» можно рассматривать в качестве комплекса мер, нацеленных на повышение спроса. Мониторинг результатов деятельности содержит предложения по обеспечению действенности политических инициатив и их соответствия поставленным целям в долгосрочной перспективе.

Управление активами

Под управлением активами понимается управление объектами недвижимости, находящимися в государственной и муниципальной собственности, которое позволяет максимально увеличивать их стоимость. Стоимость в данном случае означает не просто балансовую стоимость или бюджетный потенциал для области в целом или конкретного муниципального образования. Это более широкая концепция стоимости для общества, с учетом всех прямых и косвенных затрат и выгод, связанных с сохранением недвижимых активов в государственной (муниципальной) собственности.

Стоимость объектов недвижимости, которые в настоящее время находятся в государственной или муниципальной собственности, можно скорее увеличивать посредством передачи в частный сектор, нежели за счет сохранения актива на государственном балансе. Грамотное управление активами подразумевает продажу активов, а также их содержание и улучшение. Сохранение государственной собственности на недвижимый объект может снизить доходы от данного объекта, если у региональных органов власти недостаточно ресурсов для развития этого актива до уровня наиболее выгодного и оптимального использования или для наиболее выгодного продвижения на рынок. Текущая стоимость активов, включенных в экономический оборот, включая выручку от продажи, дополнительные инвестиции, строительную и коммерческую деятельность, а также рост налогов, может во много раз превышать любой доход, который государство рассчитывает получить, сохранив за собой на неопределенный срок актив, не вырабатывающий свой потенциал. Более того, за время работы КСИИ в Пермской области в течение последних нескольких лет предприниматели неоднократно высказывали предположения о том, что сохранение монополии за государством и муниципальными образованиями может способствовать фаворитизму и созданию неравных условий для предприятий в сфере земли и недвижимости, что само по себе может негативно отразиться на развитии местной экономики.

Большинство регионов и муниципальных образований в России не имеют четкой стратегии по управлению государственными и

муниципальными объектами недвижимости, действуя в отношении этих объектов по принципу особого случая. Как видно из обсуждений, Пермская область предпринимала в последнее время усилия, и некоторые из них продолжают предприниматься сейчас по разработке стратегии в сфере недвижимости. В областных органах представительной власти проходят слушания Программы социально-экономического развития Пермской области, в которой целый раздел посвящен земле и недвижимости. Кроме того, в региональную Стратегию по промышленной политике, разработанную при участии региональных промышленников, включена глава по недвижимости. В этой связи заслуживает упоминания принятая в апреле 2003 года Концепция жилищной политики в Пермской области на период 2003-2010 гг. Перечисленные документы не были получены в ходе последней миссии, однако их можно получить позднее.

Стратегия городских властей по управлению активами базируется на следующем подходе. Если текущие доходы по объекту выше его стоимости, то он остается в муниципальной собственности, если нет, то он продается. Кроме того, городские власти стремятся предоставлять льготы по аренде для арендаторов в обмен на благоустройство зданий и помещений, находящихся в собственности города. Похоже, что в долгосрочной перспективе город видит себя в роли собственника и управляющего имущественным объектом, который в свою очередь рассматривает в качестве долгосрочного источника муниципальных прибылей. Мы подозреваем, что подход городских властей к анализу того, соотносится ли с общественными интересами право собственности и управление имуществом, несколько упрощен и не учитывает все составляющие затрат в связи с правом собственности или выгод от реализации. Необходимо отметить, что, исходя из тщательного анализа долгосрочных затрат и выгод государственной собственности на недвижимые активы, большинство правительств в странах с развитой экономикой пришло к выводу, что собственность и управление недвижимостью не самое лучшее вложение государственных средств. Не в последнюю очередь приводится аргумент в пользу того, что правительства, как правило, нерадиво управляют имуществом. Жалобы частного сектора в Пермской области позволяют предположить, что это наблюдение справедливо и в данном случае.

В отличие от Томской области Администрация Пермской области напрямую не обращалась за консультациями по вопросам управления недвижимыми активами. Тем не менее, мы считаем вопрос комплексной стратегии в сфере недвижимости настолько важным, что предлагаем следующие рекомендации в этой связи:

1. Разработать региональную стратегию в сфере государственной собственности на объекты недвижимости

Насколько управление активами эффективно или неэффективно, необходимо соотносить с комплексом принципов и целей. Региональная

стратегия должна включать основополагающие выводы в отношении роли земли и объектов недвижимости в деятельности правительства, а также основные направления реализации данных выводов. В качестве примера в отчет включено Приложение 1 с изложением так называемых «имущественных принципов» Австралийского Союза, которые иллюстрируют сказанное. Отличительной чертой этих принципов является предположение о необходимости ограничений на размеры государственной собственности в сфере недвижимости, а также обязательное применение метода финансового анализа, используемого частными предприятиями, для обоснования сохранения государственной собственности, внесения улучшений в активы или их реализации. Недвижимость рассматривается в качестве одного из нескольких ресурсов, включая людские ресурсы и капитал, который способствует реализации государственных функций и который необходимо сохранять только в том случае, если отдача от объекта недвижимости в стоимостном выражении превышает прямые и косвенные затраты на содержание этого актива. Просчитывая любые варианты, крайне важно точно и полностью определять затраты на сохранение собственности и преимущества реализации в отношении объекта недвижимости.

В рамках данной работы не представляется возможным дать развернутое описание аналогичных принципов управления имущественными активами для Пермской области, однако ниже предлагаются в порядке постановки вопроса следующие общие положения:

1. Недвижимые активы Пермской области включают всю землю и объекты, находящиеся в собственности или пользовании Пермской области, каких-либо органов или предприятий области.
2. Областные органы самоуправления Пермской области, в том числе органы власти и государственные областные предприятия, будут сохранять право собственности на землю и объекты недвижимости только в размерах, необходимых для выполнения своих неотъемлемых функций и обеспечения продукцией и услугами, являющихся прерогативой государства, или в иных случаях, продиктованных общественными интересами (социально значимыми функциями). Общественные интересы при сохранении прав собственности на недвижимые активы включают: []
3. В обязанности каждого областного органа и предприятия входит регулярная оценка находящихся в их ведении или пользовании объектов недвижимости с точки зрения вклада, вносимого этими объектами в осуществление неотъемлемых функций данного органа или предприятия. При этом они руководствуются тем принципом, что объекты недвижимости остаются в их ведении или пользовании до тех пор, пока это обосновано с точки зрения выполнения неотъемлемых функций данного органа или предприятия.

4. В обязанности каждого областного органа и предприятия входит проведение итоговой и текущей инвентаризации объектов недвижимости, находящихся в их ведении и пользовании.
5. В обязанности каждого областного органа и предприятия входит максимальное повышение стоимости объектов недвижимости, находящихся в их ведении или пользовании, а также обоснование необходимости сохранения собственности на объекты недвижимости с точки зрения выполнения неотъемлемых функций данного органа или предприятия.
6. Принимая решение о праве собственности, приобретении, распоряжении объектами недвижимости, или внесении в них улучшений, областными органами и предприятиями необходимо руководствоваться принципами финансовой эффективности, аналогичными принципам, применяемым предпринимательскими структурами. В отсутствие убедительных доводов в пользу реализации общественных интересов (социально значимых функций), определенного настоящими положениями, нельзя обосновывать сохранение государственной (областной) собственности на объекты недвижимости или внесение в них улучшений, если текущая стоимость собственности находится ниже текущей стоимости рыночного использования таких объектов недвижимости. При учете текущей стоимости прав собственности или пользования объектами недвижимости, областными органами и предприятиями необходимо учитывать все затраты и выгоды, в том числе, например, амортизацию, будущие затраты на благоустройство и ремонт, наличие аналогичных объектов на вторичном рынке по приемлемой цене, а также совокупность косвенных выгод от прав распоряжения объектами недвижимости.
7. Исходить из того принципа, что государственная собственность или улучшение объектов недвижимости нецелесообразны, если можно приобрести аналогичные объекты на вторичном рынке по более низкой цене.
8. Исходить из того принципа, что площадь служебных помещений, находящихся в пользовании какого-либо областного органа или предприятия, не должна превышать [] квадратных метров на сотрудника, а также что после создания обоснованного резерва для развития излишки служебных помещений необходимо реализовать или предложить в аренду на частном рынке.
9. Финансовый учет недвижимых активов является обязательным моментом при составлении бюджета областных органов и предприятий. Отчитываясь по бюджету, государственные органы и предприятия обязаны представлять стратегический анализ недвижимых активов, в том числе обоснование необходимости в

сохранении собственности на недоиспользуемые объекты, предложения по развитию этих активов и формам распоряжения ими. Отчетность Пермских областных органов и предприятий должна включать все затраты, связанные с сохранением права собственности и эксплуатацией недвижимых активов. Департаменту финансов администрации Пермской области необходимо установить правила учета и отчетности для объектов недвижимости областных органов и предприятий.

Эти положения были подготовлены исключительно в качестве примеров, однако они дают некоторое представление о типе заявления, которое может быть сформулировано относительно стратегических принципов дальнейшего управления областными объектами недвижимости.

2. Подготовить перспективную инвентаризацию и стратегический план управления областными объектами недвижимости

Областная администрация может начать с подготовки инвентаризации и плана по недвижимым активам. В ходе этой деятельности областным органам и предприятиям необходимо представить текущую и итоговую инвентарную опись объектов недвижимости, их текущее использование и техническое состояние, а также оценку того вклада, который данный объект вносит в осуществление неотъемлемых функций данного органа или предприятия. Органы и унитарные предприятия должны будут прогнозировать в долгосрочной перспективе вносимые улучшения и модернизацию, которые понадобятся для сохранения целевого назначения объекта, а также готовить прогнозы относительно того, насколько затраты на подобные усовершенствования и модернизацию будут соотноситься с ожидаемым вкладом в производство товаров и услуг. Областные органы и предприятия должны будут выявить избыточные недвижимые активы, которые будут подлежать передаче в рыночный оборот.

Позитивный шаг в этом направлении предпринял недавно Департамент управления имуществом г. Перми, в рамках которого функционирует Отдел финансового анализа и планирования. Данный отдел был создан полтора года назад для выработки долгосрочной стратегии управления муниципальным имуществом. В настоящее время Департамент работает над выявлением практически неликвидных муниципальных активов, в частности, коммерческих и офисных помещений хорошего качества и отвечающих рыночному спросу, и сдает их в аренду, оптимизируя таким образом реестр муниципального имущества, который ведет Департамент. Эта деятельность осуществляется с учетом корректировок в структуре Департамента управления муниципальным имуществом г. Перми.

3. Сформировать рабочую группу или координационный комитет по вопросам земли и недвижимости, находящихся в государственной/муниципальной собственности

Подготовку заявления относительно стратегии дальнейшего управления недвижимыми активами в области необходимо поручить группе, в которую должны войти представители соответствующих областных и муниципальных органов, федеральных ведомств, а также частного сектора. В группу необходимо включить руководителей всех соответствующих органов, ведомств и предприятий, и она должна будет курировать процесс разработки стратегии дальнейшего управления недвижимыми активами в Пермской области.

Предложение

1. Провести проверку всех актов по предоставлению участков на период проектирования и строительства и прекратит действие актов с истекшими сроками; ввести запрет на многократное продление сроков предоставления земельных участков на период проектирования и строительства

Имеется ряд свидетельств тому, что самые привлекательные с коммерческой точки зрения земельные участки в г. Перми уже отведены решениями городских органов по архитектуре и градостроительству на цели проектирования. Также складывается впечатление, что такое отведение земли привело к долгосрочному выводу ценных земельных участков с рынка, поскольку застройщики регулярно нарушают сроки, указанные в актах отведения участков на период проектирования, и получают продление по этим актам. Обсуждения показывают, что на настоящий момент застройщикам предоставлено **365 земельных участков** на условиях проведения «проектно-изыскательских работ», в отношении которых либо не сделано ничего, либо сделано крайне мало. На самом деле это ни что иное, как разрешение некоторым застройщикам практически бесплатно спекулировать государственными активами. Из обсуждений также следует, что в настоящее время городская администрация сосредоточивает свои усилия на решение этой проблемы, намереваясь предпринимать соответствующие меры по пересмотру и, при необходимости, прекращению действия таких актов по предоставлению земельных участков. Администрация г. Перми рассылает письма упомянутым застройщикам, спрашивая о намерении прекратить свои права по землепользованию, и в случае подтверждения, принимается решение главы города об изъятии земельного участка. С нашей точки зрения, позиция администрации по этому вопросу должна быть более активной. Жесткое соблюдение сроков по разрешениям на проектировочные работы и запрет на многократное продление без веского обоснования причин, например, форс-мажорные обстоятельства, станут надежной мерой по возвращению таких земель на

рынок.⁹ Возможно, этот вопрос можно разрешить в областном законе о предоставлении земельных участков.

Помимо этих мер, было бы целесообразно подготовить и представить общественности всесторонний отчет о текущем состоянии упомянутых земельных участков, по меньшей мере, для разубеждения общественности в том, что эти земли контролируются относительно небольшой группой привилегированных предприятий.

2. Продумать возможность создания независимого градостроительного агентства, уполномоченного определять, планировать, подготавливать и продавать земельные участки для новой застройки

Основным ограничением в развитии рынка недвижимости в г. Перми является отсутствие свободных земельных участков с подключенной инженерной инфраструктурой и хорошим местоположением, пригодным для нового строительства. По имеющейся информации, практически все проекты застройки в последние годы осуществлялись на земельных участках, которые расчищались от старых зданий, переживших свой полезный срок. Хотя это характерно для многих крупных городов, нехватка земельных участков в г. Перми непосредственно пригодных для строительства оценивается многими как внушающий тревогу дефицит.

Ряд факторов свидетельствует о том, что земельная проблема в г. Перми во многом связана со скоплением в центральной части города ценных земельных участков с несоответствующими видами пользования. В первую очередь к такому несоответствию относятся полуразрушенные «бараки», которые практически не представляют исторической ценности и не пригодны к повторному использованию, равно как и большинство небольших участков под промышленными предприятиями, которые либо не функционируют, либо работают не на полную мощность. Перспективное становление рынка недвижимости г. Перми потребует более плотной застройки центральных районов города, которые представляют наибольший интерес для потенциальных инвесторов как с точки зрения строительства жилья и коммерческих помещений, так и с точки зрения замены менее ценных видов землепользования на более ценные.

Это обычное явление для большинства городов, однако в современной России этот процесс сопряжен с более серьезными трудностями из-за неустойчивости рынков недвижимости. Земли по большей части остаются в государственной собственности. Нормы

⁹ Консультанты отдают себе отчет в том, что более сложная ситуация складывается в отношении подобных земельных участков, когда они обременены незавершенным строительством. В этих случаях земельные участки можно изымать только по решению суда, с учетом оценки и выставления на конкурсные торги, с выплатой компенсации владельцу прав на земельный участок.

определения категорий землепользования устарели, услуги частных фирм по реконструкции отличается дороговизной и непредсказуемостью. На выбор имеется несколько вариантов для желающих поменять местоположение своего дома или иных объектов. Перемещение жилых зданий красноречиво иллюстрирует проблему. Большинство новых домов, которые производят сегодня в г. Перми, стоит дорого и не доступны для тех, кто в первую очередь нуждается в улучшении условий проживания. Цены высокие и негибкие даже с учетом понижающегося спроса. При отсутствии альтернативного жилья по умеренным ценам вероятность перемещения большого числа ветхих и дешевых домов, остающихся в центре города, и переселение жильцов становится минимальной.

В странах с развитой экономикой, где города аналогичным образом сталкивались с обветшанием и ограничением на новые инвестиции, создали партнерства по реконструкции городов с участием государственного и частного секторов при активном руководстве полугосударственных агентств или общественных корпораций (агентства реконструкции). Эти агентства руководствуются принципами предпринимательской деятельности, имеют полномочия по координации процесса реконструкции и освобождаются от «административных рогаток» и бюрократии, которые обычно мешают усилиям исключительно частного характера.

Агентства реконструкции, спонсором которых выступает правительство, могут функционировать на региональном или местном уровне. По своей организационной форме это, как правило, независимые государственные корпорации или комиссии с юридическим опытом работы и собственным советом директоров. Несмотря на то, что эти структуры нередко создаются на бюджетные средства, от них ожидают высокого уровня финансового самообеспечения за счет платежей и поступлений от продажи земельных участков.

Полномочия агентства по реконструкции городской территории, как правило, включают:

- *Определение зон реконструкции.* Агентству реконструкции можно вменить в обязанности анализ и рекомендации в отношении районов или территорий для реконструкции города, которые подлежат утверждению на местном совете.
- *Приобретение земельных участков под реконструкцию.* Земельный участок можно приобрести, заключив сделку на рынке, однако ключевой аспект в эффективной работе агентств реконструкции – это возможность изымать земли для общественных целей. По закону во многих странах, где прибегают к услугам агентств реконструкции, считается, что улучшение экономики города и освобождение земель под необходимые инвестиции отвечают общественным интересам, ради которых землю может изымать либо правительство, либо его ведомства. Как правило, агентства реконструкции обладают полномочиями по приобретению

земельных участков при заключении сделок на недобровольной основе, при условии выплаты справедливой компенсации в соответствии с законодательством.

- *Расчистка земельных участков и реконструкция.* Агентства реконструкции уполномочены заниматься расчисткой земель и модернизацией или подключением к инженерным сетям.
- *Продажа земельных участков.* Продажа расчищенных и реконструированных земельных участков частным инвесторам является основным источником доходов для ответственных за реконструкцию органов. Земельные торги являются также основным источником доходов на погашение задолженности, которая формируется у органов власти в процессе работы. Торги осуществляются, как правило, на основе конкурентных процедур.
- *Инвестиции в объекты недвижимости.* Некоторым агентствам реконструкции разрешено инвестировать в строительство объектов, однако такие проекты не приветствуются из-за экономических рисков и намерения использовать ресурсы частного сектора. Наиболее распространена практика сохранения экономического интереса в совместном частном проекте застройки в качестве источника доходов для реализации программы реконструкции города.
- *Привлечение средств/заимствования.* Агентства реконструкции обычно наделяются полномочиями по осуществлению заимствований на частном рынке, в частности, в виде выпуска облигаций или других долговых инструментов для реализации проектов реконструкции. Полномочия на осуществление заимствований иногда, но не всегда, подкреплены гарантией или иным механизмом повышения кредитоспособности со стороны государственного органа, создавшего агентство.
- *Полномочия по планированию.* Многим агентствам реконструкции города предоставлены независимые полномочия по разработке планов землепользования для выделенных под реконструкцию зон, которые иногда подлежат утверждению на городском совете. Выделенные для реконструкции зоны обычно освобождаются от прохождения процедур территориального планирования, которые устанавливает муниципальное образование. Полномочия по планированию нередко осуществляются аналогично обычным полномочиям по планированию, при обязательном опубликовании предлагаемых планов и организации форума для публичного обсуждения.
- *Финансовое самообеспечение; финансирование затрат.* Основная предпосылка для функционирования большинства агентств реконструкции заключается в том, что они покрывают свои операционные затраты за счет поступлений от проведения земельных торгов и стоимости, которую они приращивают благодаря координации

усилий по приобретению, расчистке и реконструкции, перемещению и планированию в отношении земельного участка и которая включается в цену на земельный участок. Основная идея функционирования агентств реконструкции сводится к тому, что значительная доля доходов от продажи земельного участка реинвестируется в деятельность, связанную с реконструкцией, что соответственно понижает стоимость заимствования.

Преимущества агентства реконструкции

К преимуществам специализированного агентства по реконструкции городских территорий можно отнести следующее:

- *Целенаправленная деятельность в сфере реконструкции.* Специализированное агентство реконструкции имеет четкие профильные полномочия по увеличению стоимости городских земель и привлечению инвестиций, предоставляя инвесторам земельные участки с подключенной инженерной инфраструктурой и хорошим местоположением по конкурентным ценам.
- *Рыночная ориентация.* В качестве независимого агентства, работающего на основе самофинансирования, агентство реконструкции имеет стимулы к работе на основе рыночных принципов и предпринимательской практики, тщательно изучая свои возможности с точки зрения рыночного потенциала и возвращения инвестиций. Многие агентства работают без ограничений, связанных с оплатой труда государственных служащих, и соответственно могут привлекать лучшие кадры.
- *Отсутствие бюрократических конфликтов и «административных рогаток».* Основная цель создания специализированных агентств по реконструкции городских территорий заключается в преодолении бюрократических конфликтов и «административных рогаток». Наиболее часто такие агентства уполномочены выполнять функцию планирования и функцию выдачи разрешений в пределах границ отведенных под реконструкцию территорий. Агентство играет важную роль в отношении местных монополий и с точки зрения подключения к инженерным сетям.
- *Внебюджетное финансирование.* При наличии полномочий на осуществление заимствований деятельность агентства реконструкции может частично или полностью финансироваться за счет внебюджетных средств.
- *Полномочие на изъятие земельного участка и зданий для государственных нужд.* Полномочие по приобретению земельного участка для государственных нужд дает агентству реконструкции преимущество над частными строительными структурами и способствует большей оперативности и надежности, нежели это

возможно для частного инвестора. Частные инвесторы особенно чувствительны к факторам времени и затрат при приобретении различных имущественных прав для формирования участка, пригодного для застройки.

Недостатки агентств реконструкции

Существуют некоторые риски, связанные с деятельностью агентств реконструкции:

- *Финансовый/инвестиционный риск.* Целесообразность деятельности агентства реконструкции зависит от грамотного анализа рынка и предпринимательской оценки возмещения капиталовложений. Если долговые обязательства агентства гарантируют местные органы власти, то непрофессиональные оценки или неблагоприятная рыночная конъюнктура могут обернуться рисками для местного бюджета.
- *Отсутствие рыночной чувствительности.* Агентство реконструкции должно объективно следовать рыночной конъюнктуре в своем выборе и планировании участков для реконструкции и не поддаваться узким политическим и коммерческим интересам. Необходимо противостоять соблазну и не предъявлять в отношении предназначенных для реконструкции участков такие требования по планированию, которые ограничивают их рыночную привлекательность.
- *Тенденция к реализации крупных проектов.* У государственных агентств реконструкции иногда появляется тенденция к реализации масштабных и рискованных проектов. Такое положение не соответствует текущим потребностям Пермской области.
- *Противоречие в связи с изъятием земельного участка и переселением жителей.* Иногда агентства реконструкции становятся участниками споров в связи с вынужденным изъятием земельных участков и переселением жильцов. Необходимо уделять внимание выплате справедливой компенсации и, при содействии местных властей, предоставлению жителям альтернативного жилья для переселения.

Предпосылки

Для эффективной работы агентства реконструкции необходим ряд предпосылок:

- *Сбои на рынке.* Государственное агентство реконструкции наиболее часто используется в тех случаях, когда частный рынок не может обеспечить достижения желаемых результатов без помощи государства. Если структуры частного рынка могут выполнять аналогичные функции, то у региональных структур нет

необходимости принимать риски прямого участия в подготовке и продаже участков под застройку.

- *Законодательная база.* Если оптимальным вариантом является государственное агентство реконструкции, то его необходимо создать на основе законодательных актов, в которых определены права и обязанности. Две ключевые функции реконструкции предусматривают формирование земельного участка за счет его приобретения на недобровольной основе и полномочия по территориальному планированию и выдаче разрешений на строительство без прохождения установленных муниципалитетом процедур.
- *Капитал на начальной стадии деятельности агентства.* Агентству реконструкции необходим некоторый капитал за счет бюджетных средств для финансирования своей деятельности на начальном этапе. В перспективе средства для финансирования деятельности будут поступать от продажи земельных участков.
- *Гарантии.* Для внебюджетного финансирования агентства реконструкции, вероятнее всего, потребуется некая гарантия или иной механизм повышения кредитного рейтинга со стороны правительства.

Необходимо отметить, что администрация г. Перми признает необходимость в эффективных подходах к процессу реконструкции, а также выражает намерение разработать план реконструкции «по каждому кварталу» в центре г. Перми. На сегодняшний день все проекты реконструкции осуществлялись по инициативе инвесторов и разработчиков, а не города. Одно из основных беспокойств по поводу участия города в процедуре реконструкции связано с «невозможностью изымать земельные участки для общественного пользования». На самом деле эта проблема может носить практический характер, с которым город знаком в большей степени, чем консультанты. Тем не менее, закон позволяет изымать земли для общественных целей и предусматривает необходимые для этого условия. Городские власти могут опираться на это положение при рассмотрении соответствующих дел в судах.

3. Реализовать пилотную программу по подготовке земельных участков с подключенной инфраструктурой

Областная администрация может во взаимодействии с администрацией г. Перми или одного из прилегающих районов рассмотреть вопрос о создании промышленного парка с благоприятными инвестиционными условиями. Целью создания такого парка может стать предоставление инвесторам обеспеченных инженерной инфраструктурой земельных участков в собственность или долгосрочную аренду на условиях

их строительного освоения. Примером может служить недавний опыт г. Санкт-Петербурга в отношении промышленного парка аэропорта «Пулково». Обязанность обеспечения строительной площадки инженерными коммуникациями лежит на областной и местной администрации. Принятию такого рода решения должно предшествовать представление потенциальными инвесторами профессионального комплексного рыночного исследования, обосновывающего экономическую целесообразность предлагаемого проекта. Такое исследование должно включать, в частности, анализ существующего спроса, наличия на рынке конкурирующих площадок, возможности возникновения необходимости в дополнительных вложениях со стороны областной и местной администраций. Местоположение участка будет иметь решающее значение, и такой проект не может быть рекомендован, если расчеты в определенной мере не покажут, что он полностью окупится.

Для г. Перми особенно важно альтернативное местоположение промышленного парка и связанных с ним коммерческих объектов, поскольку перемещение объектов из центральной части города должно соотноситься с долгосрочной стратегией города по оптимальному использованию городской территории и освобождению ценных участков в центре города от ненадлежащего землепользования.

Создание промышленного парка можно поручить соответствующему агентству реконструкции, о чем говорилось выше.

4. Сокращать сроки рассмотрения заявлений на приватизацию земельных участков в соответствии со статьей 36 Земельного кодекса РФ

Предварительно необходимо сделать оговорку, что процессы разграничения государственных земель и выкупа земельных участков приватизированными предприятиями и другими собственниками объектов недвижимости – это два независимых процесса, и первых из них не является условием осуществления второго. Предприятия или иные собственники объектов недвижимости обладают неоспоримым правом выкупа земельных участков, независимо от того, осуществлено или нет разграничение государственных земель (на которых находится предприятие).

Основная часть предложения земельных участков и иной недвижимости для новых инвестиций, вероятнее всего, будет возникать в результате приватизации земельных участков приватизированными предприятиями и собственниками расположенных на них объектов недвижимости в соответствии со статьей 36 Земельного кодекса. Вслед за принятием Земельного кодекса произошел резкий всплеск числа подаваемых заявлений на выкуп земельных участков. Можно ожидать существенного увеличения этого числа после недавнего понижения выкупной цены земли. Требование Земельного кодекса о том, что

предприятия, владеющие земельными участками на правах постоянного (бессрочного) пользования, должны до конца 2004 года осуществить выкуп или заключить договоры аренды в отношении этих участков, может придать импульс развитию частного рынка земли. Эти тенденции необходимо подкрепить адекватными усилиями со стороны областных и местных органов власти, в том числе предоставлением необходимых кадров для своевременного рассмотрения заявлений.

5. Сокращать сроки проведения приватизации, слияния и ликвидации неэффективных областных и муниципальных предприятий

Согласно представленным данным, в Пермской области существует примерно 400 федеральных унитарных предприятий, около 100 областных унитарных предприятий и 82 муниципальных унитарных предприятия. Есть основания полагать, что значительное число земельных участков и объектов недвижимости, пригодных для застройки и реконструкции со стороны инвесторов, находится в настоящее время в руках государственных и унитарных предприятий. Как представляется, проводится планомерная работа по реализации унитарных предприятий в области, и в частности в г. Перми, и число унитарных муниципальных предприятий сокращается.¹⁰

Можно предположить, что ускорение темпов разгосударствления приведет к появлению большего числа земельных участков на вторичном рынке. Включение находящихся в пользовании предприятий земель в рекомендованную инвентаризацию государственных объектов недвижимости, вероятно, подтвердит эту гипотезу. После инвентарного учета к таким объектам недвижимости необходимо применять методы «управления активами», в том числе оценку степени их недостаточного использования или избыточности, а также возможностей для более эффективного использования. Необходимо понуждать государственные/муниципальные предприятия к разработке технико-экономических обоснований по управлению недвижимыми активами с последующим высвобождением ценных недвижимых активов за счет консолидации имеющихся активов и выставления на рынок недостаточно

¹⁰ По данным Департамента управления имуществом г. Перми, план приватизации для муниципальных предприятий разрабатывается каждый год и утверждается Пермской городской думой. Двадцать семь муниципальных зданий и три крупных муниципальных предприятия включены в план приватизации на 2003 год, в их число входят «Водоканал» (монопольное предприятие по водоснабжению и канализации) и «Пермьгражданпроект» (городское бюро планирования и проектировки). Эти муниципальные предприятия будут продаваться через конкурсы. Если конкурс не состоится, недвижимое имущество, как правило, подлежит переоценке и повторно, самостоятельно выставляется на аукцион. Так было с кинозалом «Искра», который первоначально оценивался в 1 млн. \$ US, однако не был продан по этой цене. Крупные объекты, наподобие «Водоканала», будут продаваться посредством выпуска акций на предприятия, где за муниципальными властями будет сохранена определенная доля.

эффективно используемого имущества. Помимо этого, такие активы могут быть включены в рыночный оборот при принятии решения о приватизации или ликвидации тех или иных муниципальных и областных предприятий.

6. Привести ставки арендной платы на землю и помещения в соответствие с рыночными ставками и отменить льготные ставки арендной платы для отдельных предприятий

Одной из причин дефицита и высоких цен на вторичном рынке земли и иной недвижимости могут быть установленные ниже рыночных цен ставки арендной платы для государственных и муниципальных земель и зданий. По словам руководителя Департамента управления имуществом г. Перми, в июле 2002 года была утверждена новая методология расчета муниципальных ставок для земельной аренды, и в настоящее время эта ставка стала в среднем в три раза выше, чем предыдущие ставки арендной платы, когда они были самыми низкими в Поволжском федеральном округе. В отношении арендной платы на муниципальные помещения, по информации пермских риэлторов, ставки на муниципальные объекты остаются примерно на уровне 20-30% ниже рыночных ставок, что подтверждается широко распространенной практикой доходной субаренды муниципальных помещений со стороны арендаторов. Существуют также автоматические сокращения земельной аренды для определенных типов предприятий, в частности крупных землепользователей. Как в случае со всеми дотациями, ставки арендной платы ниже уровня рыночных ставок провоцируют аренду большей площади земель или помещений, чем это реально необходимо для хозяйственной деятельности арендаторов. На самом деле, арендатор спекулирует недвижимостью за счет бюджета. Повышение арендных ставок до рыночного уровня могло бы понудить арендаторов к пересмотру размеров занимаемой площади и освобождения от ее излишков и возвращения на рынок для другого использования.

Необходимо отметить, что во время проведения одного из круглых столов с участием консультантов КСИИ и представителей предпринимательского сектора представитель предприятий пожаловался на рост земельного налога, заявив, что некоторые предприятия будут вынуждены «отказаться от владения некоторыми земельными участками». В этом все дело. Если для хозяйственной деятельности земля не требуется, то нет смысла сохранять ее за собой в пользование, нужно предоставить ее для альтернативного использования.

Льготные ставки арендной платы за землю поощряют предприятия к аренде, а не приватизации земельных участков, исключая потенциально привлекательные земли из рыночного оборота. Арендные ставки ниже рыночных ставок снижают спрос на земельную приватизацию. Как в случае со всеми дотациями, предприятия стремятся занимать больше земельных участков, чем вызвано необходимостью. На самом деле предприятия используют бюджетные средства для спекуляции долгосрочной стоимостью

недвижимости. Отмена льгот на аренду земельных участков позволит повысить спрос на приобретение земли в собственность, что в свою очередь повысит актуальность приватизации, продажи, повторного использования и интенсификации застройки.

Имеется довольно разноречивая информация относительно того, соответствует ли число помещений, пригодных для коммерческого и торгового использования, рыночному спросу на них. По информации работающих на рынке профессионалов-риэлторов, в центре города ощущался серьезный дефицит высококачественных офисных и торговых помещений. Однако на этот вопрос невозможно найти ответ без тщательного изучения рынка, и у группы не было возможности провести такое исследование. Недостаточное количество помещений тормозит появление новых предпринимательских структур в силу отсутствия объектов или завышенных ставок арендной платы и рыночных цен. Рекомендуется по возможности провести исследование рынка, чтобы определить соответствие имеющихся помещений рыночному спросу на них.

Даже при соответствии спроса и предложения площадей ставки арендной платы ниже рыночного уровня представляют собой скрытое расходование бюджета. Они поощряют арендаторов заниматься субарендой, что, как представляется, стало распространенной практикой в Пермской области, и по сути направляют государственные доходы в частные руки. Упущенную таким образом прибыль можно с большей пользой направлять на реализацию стратегии рыночного развития, рекомендованной в настоящем отчете. Одна из мер, которую в этой связи можно было бы предпринять, нацелена на выявление скрытых дотаций путем проверки всех существующих договоров аренды государственной и муниципальной недвижимости, чтобы выяснить, сдается ли объект в субаренду, а также определить разницу между официальной ставкой аренды и ставкой субаренды. Такой шаг, в сочетании с профессиональным исследованием рынка для выявления соотношения между официальной ставкой и рыночными ставками аренды, позволит подсчитать потери бюджета от скрытых дотаций. О результатах анализа таких убытков необходимо информировать законодательные органы при формировании бюджета.

Другой шаг, который необходимо обсудить, это увязка арендной платы на значимые здания и помещения с независимой рыночной оценкой, а не нормативный расчет, который имеет место в настоящий момент. Опыт последних лет показывает, что нормативные расчеты, как правило, завышают стоимость имущественных объектов низкого качества и занижают стоимость имущественных объектов высокого качества. Ни один из этих вариантов нежелателен.

Спрос

1. Завершить инвентарный учет государственных и муниципальных объектов недвижимости и предоставить беспрепятственный доступ к результатам инвентаризации

Обеспечение большей прозрачности и предоставление информации относительно государственных/муниципальных недвижимых активов могут способствовать росту конкуренции и доходов от государственных активов, а также снижению уровня бюрократического произвола. Важным первым шагом является завершение инвентарного учета государственного и муниципального имущества, пригодного для застройки и реконструкции. Инвентаризация должна включать свободные земли, здания и помещения, а также недвижимость, которая находится в пользовании государственных и муниципальных предприятий, в том числе федеральных. Инвентаризация должна охватывать весь регион и включать все объекты недвижимости в городах, поселках и районах, которые могут стать объектами для инвестиций, а также носить прозрачный характер и обеспечивать беспрепятственный доступ для общественности и потенциальных инвесторов. Среднесрочной целью в этой связи должно стать размещение в Интернете данных инвентаризации по тому недвижимому имуществу, которое полностью件годно для застройки и реконструкции. В этой связи областной администрации рекомендуется взять за образец Единую геоинформационную систему г. Санкт-Петербурга, которая размещена на веб-сайте <http://us.statedevelopment.spb.ru/tias200e/indexe.phtml>.

В целом, необходимость в проведении комплексной инвентаризации недвижимого имущества в Пермской области продиктована процессом разграничения государственных земель в области на федеральную, областную и муниципальную собственность. Комплексная инвентаризация – это дорогостоящее и трудоемкое мероприятие. Более того, большинство муниципальных органов в Пермской области не имеют достаточного числа специалистов для проведения инвентаризации, а также для выполнения действий в рамках процесса разграничения государственных земель. В этой связи представляется целесообразным сначала выделить конкретные земельные участки или, по крайней мере, категории земельных участков, которые могут быть наиболее привлекательными для инвестиций и застройки. Такие земельные участки необходимо рассматривать в качестве приоритета для проведения инвентаризации в рамках работ по разграничению земель.

2. Учредить агентство по содействию инвестициям, функционирующее по принципу «одного окна» и отвечающее за инвентарный учет государственных и муниципальных объектов недвижимости, выделяемых для застройки или реконструкции, а

***также предоставляющее консультации и содействие
потенциальным инвесторам в вопросах недвижимости***

Областной администрации необходимо делегировать полномочия по проведению комплексной инвентаризации инвестиционно привлекательной недвижимой собственности единому специализированному агентству. Такое агентство может выполнять и многоцелевые функции агентства по привлечению инвестиций. Губернатор Пермской области признает необходимость в создании специализированного агентства по содействию иностранным инвестициям. Недавно была учреждена Ассоциация Пермской области в качестве некоммерческой организации при участии Департамента управления имуществом Пермской области и Департамента внешних сношений при Администрации Пермской области. Это важный шаг в данном направлении.

Услуги, предоставляемые таким агентством потенциальным инвесторам, могут включать: подбор земельных участков и объектов с указанием их технических параметров; консультации относительно требований и порядка приобретения прав и застройки; непредвзятые рекомендации в отношении местных профессиональных фирм; представление перед местными техническими службами и посреднические услуги по взаимодействию с ними. Региональное агентство могло бы выполнять эти функции для всего региона, однако для достижения большего эффекта ему необходимо концентрировать свои усилия прежде всего на работе в малых городах и поселках области. Например, в Новгородской области региональное агентство по содействию инвестициям собирает в районах области в районных центрах подробную информацию о земельных участках и объектах недвижимости, которые пригодны для осуществления инвестиций. Для обеспечения действенности мер по содействию инвестициям крайне важно, чтобы администрация г. Перми обеспечивала агентство информацией. Агентству по принципу «одного окна» необходимо предоставить соответствующие полномочия, в том числе по налаживанию взаимодействия.

***3. Создать более благоприятные условия для выкупа земельных
участков в ходе земельной приватизации, а также для
приобретения прав долгосрочной аренды земельных участков, в
том числе рассрочки и/или отсрочки по платежам и других
возможностей***

Заинтересованность в выкупе земельных участков может возрасти, если потенциальным покупателям предоставлять более благоприятные условия выкупа. Не вызывает сомнений то, что земля, занимаемая в настоящее время приватизированными предприятиями и коммерческими структурами, не имеет большой ценности для региона или муниципалитетов, поскольку права пользования практически не ограничены в сроках и основательно защищены. Интересам развития экономики региона

более соответствует включение земли в экономический оборот. Соответственно, помимо дальнейшего понижения выкупной цены, которое стоит обсудить, дальнейшее стимулирование выкупа можно обеспечить за счет продления сроков оплаты за выкупаемую землю до 3-5 лет, с начислением процентов по официальной ставке. (Для предоставления предприятию возможностей по получению ипотечных кредитов и осуществлению вложений в улучшение приватизируемой недвижимости на таких условиях было бы целесообразно осуществлять передачу права собственности сразу после оформления договора купли-продажи, с одновременным заключением договора залога в пользу продавца на неоплаченную часть стоимости выкупаемого имущества.)

Другие меры, которые можно предпринять для поощрения приватизированных предприятий и собственников объектов недвижимости к выкупу земельных участков, включают:

- установление ставок земельного налога и арендной платы по каждой городской зоне на основе «экономической» или «градостроительной ценности» таким образом, чтобы стимулировать выкуп, а не аренду земли, включая при этом в ставку арендной платы как налог на землю, который предназначен для поддержки развития инженерной инфраструктуры, так и разумную стоимость аренды за пользование земельным участком;
- разрешение на разделение крупного земельного участка на мелкие участки и выкуп их по частям;
- фиксацию в договоре купли-продажи (пока не разработаны и утверждены регламенты территориального зонирования) перечня различных видов разрешенного использования для данного земельного участка вместо фиксации существующего «целевого» назначения земельного участка.

4. Ускорить проведение конкурентных процедур по предоставлению прав на земельные участки

В Пермской области пока не применялись конкурентные процедуры по предоставлению прав на земельные участки. Как отмечалось выше, в г. Перми недавно прошла информация о 29 свободных земельных участках для проведения конкурса, из них только 6 вызвали интерес со стороны нескольких потенциальных претендентов, наличие которых является одним из условий выставления земельного участка на торги.¹¹ Областная

¹¹ Земельный кодекс РФ предусматривает информирование через средства массовой информации о земельных участках, выставляемых на аукцион, до проведения аукциона, и только при наличии интереса со стороны нескольких потенциальных претендентов возникает необходимость в предоставлении земельного участка через торги или конкурс. В отношении тех земельных участков, которые опубликованы, но вызвали интерес лишь у

администрация пока не приступила к проведению конкурентных процедур по предоставлению земельных участков, однако намерена разработать необходимую документацию и процедуры, а также предоставить необходимое техническое содействие городам и поселкам региона для проведения собственных аукционов.

Конкурентные процедуры могут способствовать привлечению того типа инвесторов, которые при принятии решений значительное внимание уделяют объективности и прозрачности процедуры оформления инвестиционных сделок. Конкурентные процедуры:

- предоставляют равные возможности и способствуют появлению и развитию новых частных застройщиков различного масштаба и потенциала;
- будут создавать Пермской области репутацию региона с прозрачным режимом предоставления прав на земельные участки;
- позволяют уменьшить монопольную роль градостроительных и архитектурных бюрократических органов в разработке проектов частной застройки и способствуют продвижению рыночно ориентированных планировочных решений;
- позволяют снизить издержки при передаче прав на землю, стоимость строительства и планировки, а также затраты по получению необходимых разрешений;
- особенно важно, что они способствуют становлению рыночных механизмов ценообразования на земельные ресурсы, выявляют базовые рыночные цены на городские земли.

Очевидно, что недавно принятое постановление Правительства РФ № 808 «*Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких участков*», которое регламентирует процедуры проведения земельных аукционов, изобилует противоречиями, неясностями и просто ошибочными положениями. Ожидая устранения этих проблем, областной администрации рекомендуется принять законодательный акт, регулирующий на областном уровне процедуры подготовки и проведения аукционов и конкурсов по продаже земельных участков и недвижимости.

На наш взгляд, в нынешнем подходе администрации г. Перми к проведению земельных торгов, который изложен в проекте соответствующего постановления, содержится ряд проблем, а именно:

одного претендента, продавцу разрешено предоставлять такие участки в долгосрочную аренду, а не в собственность, на договорной основе.

- 1) Не допускается предоставление земельного участка в собственность через процедуру торгов; все земельные участки, указанные в упомянутом выше перечне, предлагаются в аренду. Более того, это не долгосрочная аренда, предоставляемая в ходе торгов, а пресловутая аренда «на период проектных и строительных работ», которая вызывает у инвесторов нарекания по всей России. Представители городской администрации объясняют такое положение позицией областной администрации, которая якобы не одобряет земельные торги. Однако это утверждение не нашло подтверждения у представителей областной администрации.
- 2) Согласно пункту 4 и пункту 3 Статьи 30 Земельного Кодекса РФ, передача земельных участков в аренду без проведения аукционов/конкурсов не допускается при наличии одного претендента после предварительной публикации в средствах массовой информации о наличии земельного участка. Закон не требует, чтобы данные по земельным участкам опубликовывались при проведении второго или третьего аукциона. Исходя из недавнего опыта в г. Перми, где несколько претендентов проявили интерес только к 6 из 29 опубликованных земельных участков, получается, что большинство земельных участков будут по-прежнему распределяться на основе неконкурентных и непрозрачных процедур. Более удачным может оказаться иной подход, при котором земельный участок, на который претендует всего один заявитель, будет снова выставлен на торги позднее, например, через 6 месяцев, до того, как предоставить его на основе неконкурентных процедур. Рынки не стоят на месте, и появляются другие участники рынка, так что, возможно, повторное предложение (или третье) конкурса вызовет большую заинтересованность.
- 3) Согласно проекту постановления городской администрации, победитель конкурса должен «перечислить денежные средства, предусмотренные для развития городской инфраструктуры» до получения разрешения на строительство. Получается, что победивший платит дважды: за «право аренды» (оценку проводит оценщик, которая отражает рыночную стоимость земельного участка) и затем весьма высокие платежи за подключение к инженерной инфраструктуре. Городским властям необходимо оговорить в своих регламентах, что размер взноса на инфраструктуру, за вычетом непосредственного обслуживания нужд проекта на земельном участке, предоставляемом через конкурс, должен учитываться при определении оценочной рыночной стоимости или засчитываться при оплате стоимости земельного участка по рыночной оценке.

- 4) Перечень документов, который заявитель должен представить конкурсной комиссии, состоит из 12 или более пунктов. Сюда, в частности, относятся сведения об опыте работы, «технические возможности» для выполнения проекта, балансовые отчеты, информация обо всех банковских счетах, подтвержденная банками, пояснительная записка об источниках финансирования проекта и т.д. Ни слова не сказано о том, что такую информацию необходимо представлять в запечатанном конверте, кроме того, отсутствует разграничение между процессом подачи и отбором заявок. Таким образом, вполне возможно, что претенденты, назначающие высокую цену, могут отстраняться от торгов по весьма туманным и субъективным техническим основаниям на стадии «отбора», что повышает вероятность коррупции и противоречит международной практике. Отборочные требования необходимо устанавливать на минимальном уровне, принимать по ним решения до начала конкурса и отдельно от конкурентного этапа.
- 5) Типовой договор аренды земельного участка, приложенный к комплекту конкурсных документов, – крайне слабо разработанный документ с юридической точки зрения, с уклоном в пользу города в ущерб интересам инвестора. В нем, в частности, оговорено право арендодателя вводить «ограничения» на землепользование и обременения задним числом; прекращать договор аренды в любое время в случае нарушений со стороны арендатора, которые определены не вполне ясно, как, например, «в случае если арендатор осуществляет проектные работы или строительство столь медленными темпами, что становится очевидным, что он не сможет завершить эти работы до конца аренды». Арендодатель вправе в одностороннем порядке изменить ставку арендной платы за время действия договора аренды. Проект договора аренды устанавливает, что арендатор имеет право на субаренду земельного участка или его части «с письменного согласия» арендодателя. Не упоминается, что разрешение не требуется, если договор аренды заключается на срок свыше пяти лет (согласно положению Земельного кодекса). Данный документ не обязывает городские власти заключать долгосрочную аренду после завершения благоустройства участка.
- 6) Обычно договор аренды заключается только на три года, что едва ли заинтересует серьезных инвесторов.

Можно рекомендовать следующие шаги для содействия в разработке конкурентных процедур по предоставлению земельных участков:

- Разработать и утвердить областной законодательный акт, который адаптирует к местным условиям федеральные нормы проведения земельных аукционов и конкурсов, предусмотренных

постановлением Правительства РФ № 808 и при этом устраняет недостатки и противоречия федерального документа;

- Установить четкие критерии для земельных участков, которые можно предоставлять в собственность или аренду исключительно посредством конкурентных процедур; опубликовывать в местной печати перечень земельных участков, которые предполагается выставить на аукционы или торги в течение года;
- В соответствующем законодательном документе предусмотреть норму о том, что земельные участки продаются на аукционах и конкурсах преимущественно в собственность, права на заключение договора аренды продаются только в отдельных случаях, когда это будет признано целесообразным; определить критерии, по которым земельный участок должен предоставляться в аренду, а не в собственность;
- Разработать специальные процедуры проведения торгов по продаже земельных участков, имеющих такие обременения, как объекты незавершенного строительства, ветхое жилье и т.д.;
- Комплект документов для проведения аукциона/конкурса должен включать в себя полную и точную информацию об имеющихся на участке инженерных коммуникациях, технических условиях и плате за подключение к сети инженерной инфраструктуры; желательно, чтобы такие платежи включались в стартовую цену земельного участка, а также предоставлялись гарантии того, что никаких дополнительных требований относительно платежей, связанных с развитием и подключением к инфраструктуре, выдвигаться не будет;
- Стартовая цена должна отражать соотношение спроса и предложения на рынке недвижимости. Стартовая цена может включать затраты на разработку требований к архитектурному проекту (если таковые выдвигаются со стороны города и включены в информационное сообщение о проведении торгов), а также затраты (часть затрат) на инженерные коммуникации, которые город подвел к земельному участку, выставленному на аукцион. Стартовая цена может быть понижена на величину затрат, необходимых для сноса или демонтажа объектов, которые не соответствуют разрешенным видам пользования для данного участка, а также затрат, необходимых для восстановления почвы до уровня экологических норм, установленных для разрешенных видов использования участка.

5. Внедрить прозрачные процедуры по внеконкурсному предоставлению прав на земельные участки

Конкурентные процедуры применимы не во всех случаях предоставления земельных участков (и их использование не всегда вменяется нормами Земельного кодекса, хотя в этом вопросе Земельный кодекс содержит немало неясностей, например, в статье 34 говорится о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, и конкурсные процедуры опускаются). Поэтому целевое выделение земельных участков и объектов недвижимости в определенной степени будет сохраняться. Однако не видится никаких причин для того, чтобы переговорная форма предоставления участков не была более прозрачной. Тем более, что в самом Земельном кодексе заложен принцип прозрачности всех форм владения и распоряжения недвижимостью, находящейся в государственной собственности. Самое пристальное внимание должно быть уделено принятию на областном уровне законодательных норм, регулирующих все формы предоставления недвижимого имущества и предусматривающих следующие аспекты:

- Запрет на передачу недвижимого актива, если возможность его предоставления не была заблаговременно объявлена в средствах массовой информации, или иным образом включено в соответствующий перечень, открытый для ознакомления общественности;
- Требование о проведении независимой оценки по продажным ценам (плате за получение тех или иных прав на земельный участок) и ставкам арендной платы за земельные участки, передаваемые на основе переговоров;
- Требование о публикации извещения об условиях прямого предоставления земельных участков до момента оформления его передачи;
- Соблюдение принципа, при котором будут приняты более выгодные предложения по земельному участку или объекту недвижимости.

6. Обеспечить большую прозрачность при заключении договоров аренды и создать более благоприятные условия для аренды помещений, находящихся в муниципальной собственности

Местные предприниматели жалуются в основном на неопределенные сроки аренды, которые, кроме того, считаются слишком короткими, поскольку большинство договоров аренды заключается менее чем на год, чтобы избежать регистрации, а это в свою очередь приводит к произвольному увеличению и непредсказуемости арендной платы.

Существует мнение, что доступ к аренде предоставляется несправедливо и что аренда городского имущества сосредоточена в руках ограниченного числа фирм и лиц, которые впоследствии «перепродают» более низкие муниципальные ставки арендной платы через субаренду. Данные, подтверждающие или опровергающие такие утверждения, в целом не представляются.

Как показали обсуждения с представителями Комитета по управлению имуществом г. Перми, средний срок договоров аренды в настоящее время увеличивается, чтобы стимулировать арендаторов к инвестициям в улучшение помещений, и любой арендатор, намеревающийся осуществлять такие инвестиции, может получить аренду на необходимый срок. Управляющие муниципальным имуществом также предлагают льготные ставки арендной платы для тех арендаторов, которые согласны произвести существенные улучшения в помещениях. По имеющейся информации, недавние изменения в расчете арендной платы позволяют устанавливать ставки аренды более прозрачным и предсказуемым образом, хотя практически полный контроль местных властей над параметрами, которые используют при таких расчетах, позволяют усомниться в справедливости этого утверждения. Муниципальные представители также утверждают, что любому существующему арендатору будет автоматически продлена аренда по истечении срока и что угроза произвольного выселения невелика, хотя и признают, что городские власти не обязаны продлевать договоры аренды.

Помимо высказанных выше рекомендаций о том, что ставки арендных платежей необходимо увеличить до рыночного уровня, можно предпринять ряд мер по содействию в реализации и улучшению восприятия программы по предоставлению муниципальных объектов недвижимости в аренду.

- Увеличить стандартный срок договоров аренды. В странах с развитыми рыночными отношениями в сфере недвижимости стандартный срок аренды на офисные и торговые помещения находится в диапазоне 5 лет, аренда со значительными инвестициями со стороны арендатора вдвое превышает этот срок. Необходимо увеличивать стандартный срок для арендаторов и сокращать его только по запросу самого арендатора.
- Увязывать увеличение арендных платежей с объективными и самостоятельно проверяемыми экономическими показателями, такими как индекс прожиточного минимума.
- Предусмотреть юридически обязательный вариант продления аренды в договорах аренды.
- Предоставлять аренду муниципальных помещений на основе широкого оповещения общественности в средствах массовой информации.

- Предоставлять аренду муниципальных помещений на основе проведения конкурса или иных открытых процедур.
- Предоставлять муниципальные помещения в аренду через частные брокерские фирмы по комиссионным договорам, что стимулирует рыночное ценообразование.
- Вести и предоставлять для широкого ознакомления регистрационный журнал муниципальных договоров аренды с указанием ключевых параметров помещений, арендаторов и ставок арендной платы.
- Предоставлять значительное число муниципальных помещений в управление фирмам частного сектора по договорам доверительного управления, которые предусматривают финансовые стимулы для улучшения помещений и поддержания ставок арендной платы на рыночном уровне. Договоры управления, предусматривающие поощрительные меры, и установка частного сектора на максимальную прибыль могут ограничить политизированный характер управления муниципальным имуществом и снизить уровень коррупции.

Сроки и затраты

На уровень спроса и инвестиций в сфере недвижимости оказывают влияние затраты и цены, которые напрямую связаны с временными затратами на приобретение имущественных прав и получение разрешений на строительство. Сокращение сроков и затрат на приобретение имущественных прав на объекты недвижимости и получение разрешений на строительство является, таким образом, основой стратегии по увеличению спроса и объемов инвестиций. К числу важных шагов, которые можно предпринять для сокращения сроков и затрат на оформление имущественных прав и разрешений на строительство, относятся следующие мероприятия:

1. Завершить программу территориального зонирования в г. Перми и ускорить введение норм территориального зонирования в остальных муниципальных образованиях региона

Отсутствие комплексных, прозрачных регламентов по городскому территориальному (называемому в Градостроительном кодексе РФ "правовым зонированием") зонированию, регулирующих нормы землепользования и застройки, стало основным препятствием в развитии рынка городской недвижимости по всей России. Без прозрачных регламентов зонирования любое предложение по застройке становится особым случаем, требующим более продолжительных сроков оформления. Более того, из-за отсутствия прозрачных регламентов территориального зонирования муниципальные власти, отвечающие за вопросы

градостроительного планирования, имеют в своем распоряжении слишком широкие полномочия, что нередко приводит к злоупотреблениям. Без комплексных норм зонирования местные власти имеют возможность отказаться от выставления земельных участков на аукционы и конкурсы. Введение комплексных и прозрачных правил территориального зонирования на муниципальном уровне является обязательным требованием Земельного кодекса РФ.

В г. Перми предпринимаются позитивные шаги по решению этого вопроса, и если текущая программа работ по зонированию завершится, то г. Пермь станет лидером среди муниципальных образований в Российской Федерации. Консультанты проанализировали проект предложенного территориального зонирования и пришли к выводу, что проект в целом хорошо подготовлен, отражает важные концепции «передовой практики», сформировавшейся на основе международного опыта, и его принятие станет позитивным шагом. Областное законодательство должно установить твердые сроки для принятия местных норм территориального зонирования – Правил землепользования и застройки в остальных муниципальных образованиях региона. Кроме того, областной администрации необходимо воспользоваться своими полномочиями, предоставленными Земельным кодексом, по утверждению норм территориального зонирования для пригородных районов г. Перми, которые станут важными зонами для возведения объектов недвижимости в предстоящие десятилетия.

В настоящее время в г. Перми существует установка о том, что разработка системы зонирования невозможна без завершения разработки нового генерального плана градостроительства. Вместе с тем, противоречия в действующем генеральном плане не должны препятствовать разработке и принятию норм территориального зонирования, даже если текущая реализация технических параметров таких зон отложена до завершения пересмотра генерального плана.

2. Завершить создание и доработать вопросы функционирования службы по принципу «одного окна» для оформления земельных участков и разрешений в г. Перми; «раскрутить» данную модель в малых городах региона посредством проведения соответствующих семинаров и предоставления технического содействия при спонсорском участии областной администрации

Подобно другим российским регионам и муниципальным образованиям, г. Пермь испытывает те же затруднения с распределением полномочий между различными ведомствами, которые занимаются предоставлением земельных участков и объектов недвижимости, выдачей согласований на землепользование и разрешений на строительство. Распыленность сфер компетенции наряду с плохо налаженной системой мониторинга прохождения соответствующих документов и результатов деятельности также привели к недостатку ответственности, поскольку почти

невозможно отследить случаи неудовлетворительной работы тех или иных ведомств. (К сожалению, значительное число таких ведомств подчас оказывается федеральными органами, в отношении которых контроль у региона ограничен. Тем не менее, не стоит отказываться от попытки добиться лучшей координации и большей ответственности в ходе упомянутых процедур.)

Недавние усилия администрации г. Перми по созданию агентства по принципу «одного окна» для выдачи согласований на землепользование и разрешений на строительство относится к числу весьма позитивных шагов. Агентство должно руководствоваться в своей работе такими принципами управления, которые требуют большего профессионализма, качественно нового уровня обслуживания потребителей и ответственности. Один из возможных подходов к функционированию службы «одного окна» предусматривает введение ответственного должностного лица, так называемого «приемщика», с которым граждане, приходя в объединенную службу такого типа, контактируют в первую очередь и который отвечает за ход дела, предоставляя по мере необходимости содействие и консультации. Этот сотрудник также отвечал бы за связь с другими ведомствами и департаментами и за ведение соответствующих записей о ходе прохождения заявления.

Исходя из анализа представленных документов по организации службы «одного окна» и рабочих процедур Департамента планирования и развития территории города в г. Перми¹², консультанты также предлагают для обсуждения следующие рекомендации:

- Во всех случаях, которые не связаны с выделением государственных или муниципальных земель для строительства, отменить требование выдачи письма с разрешением на проектировку и межевание. Владельцы частных земельных участков и зданий не нуждаются в таком разрешении.
- Проекты, связанные исключительно с ремонтом существующих строений без изменения их целевого назначения (коммерческого, торгового и т.д.), необходимо сразу переводить в фазу выдачи разрешений на строительство, без какого-либо предварительного разрешения на планировку или выдачи АПЗ.
- Сделать выдачу АПЗ добровольным выбором для всех проектов с частными объектами недвижимости. АПЗ предназначено в помощь собственнику недвижимого объекта. Собственнику необходимо предоставить выбор, чтобы он мог по своему усмотрению довериться

¹² В частности, консультанты проанализировали Постановление Главы г. Перми №1730 от 10 июня 2002 года и проект документа, озаглавленный «Технология работы Департамента планирования и развития территории города и МУП «Пермархбюро».

частным подрядчикам в определении нормативных ограничений по предлагаемому проекту.

- Вместо АПЗ, разрешения Департамента архитектуры и градостроительства, выдавать по запросу собственника недвижимого объекта или его агентов обязательные заключения или инструктивные письма с изложением трактовки нормативных регламентов по проекту.

По мере отработки концепции «одного окна» в г. Перми областной администрации необходимо составить перечень вспомогательных средств города для «раскрутки» этой модели в других городах региона на основе семинаров и материалов инструктивного характера.

В ходе исследования группа КСИИ прояснила роль «Пермархбюро» в процедуре утверждения заявлений на предоставление земельных участков и выдачу разрешений на строительство. «Пермархбюро» представляет собой в основном частную компанию, которая получила полномочия на выполнение государственных функций при рассмотрении заявлений и оформлении разрешений. С одной стороны, бюро предлагает инвесторам платные консультационные услуги, с другой стороны, обладает весомым влиянием при принятии решений по заявлениям. Нам представляется, что имеется намерение наделить «Пермархбюро» функциями по управлению вновь создаваемой службой «одного окна». Мы также считаем, что это приведет к серьезному конфликту интересов, несправедливым преимуществам для «Пермархбюро», который может попытаться вытеснить другие частные консультационные фирмы с рынка. Мы настоятельно рекомендуем муниципальной администрации провести четкое разграничение между предоставлением частных консультационных услуг и осуществлением государственных функций, а также либо отстранить «Пермархбюро» от выполнения государственных функций, которые оно осуществляет в настоящее время, то есть полностью приватизировать эту организацию, либо запретить ей заключение договоров на предоставление консультационных услуг в частном секторе.

3. При доработке концепции «одного окна» на основе накопленного в г. Перми опыта, городу необходимо:

- (d) внедрить компьютерную программу для наблюдения за выдачей разрешений, при помощи которой можно выявлять накопившиеся проблемы и узкие места;**
- (e) внедрить стандарты деятельности при выдаче согласований и разрешений;**
- (f) ввести подотчетность должностных лиц по соблюдению стандартов деятельности.**

По мнению представителей бизнес–сообщества г. Перми, с которыми у консультантов состоялись встречи, большинство проблем в связи с выделением земли и недвижимости и выдачей разрешений на строительство можно отнести за счет невысокого управленческого мастерства, что в свою очередь порождается недостатком ответственности. Для решения этой проблемы существует ряд приемлемых по стоимости, легко инсталлируемых и простых в пользовании компьютерных программ, которые можно использовать для наблюдения за процессом с момента подачи заявления до выдачи разрешения. Такие программы можно применять в качестве управленческого метода для выявления постоянно возникающих узких мест и подготовки управленческих отчетов.

Наряду с внедрением новых методов управления, необходимо установить стандартные сроки на каждом этапе процесса выдачи разрешений в качестве оценочных критериев, по которым можно судить об эффективности управления. Такие стандарты можно устанавливать исходя из результатов проверки, проведение которой рекомендовано выше. Оценка результатов деятельности персонала должна соотноситься с установленными стандартами.

4. Проводить проверки процедур предоставления земельных участков и выдачи разрешений и согласований для выявления узких мест и установить оценочные критерии этой деятельности

Выявление узких мест в ходе оформления документов и корректировка оценочных стандартов деятельности должны постоянно находиться в поле зрения руководителей. В связи с созданием службы «одного окна» городские власти Перми приступили к систематической проверке процедур отвода земельных участков и выдачи разрешений, которая может помочь при выявлении регулярно возникающих сложностей и внесению некоторых корректировок в эти процедуры (см. Рисунок 1).

5. Сократить число требований при выдаче разрешений на строительство для небольших проектов

Создать простую, ускоренную процедуру выдачи разрешений на строительство для проектов реконструкции малой стоимости, например от 300.000 до 500.000 рублей. Отменить большинство требований технических проверок, обосновав выдачу разрешений наличием сертификатов у лицензированных проектно-конструкторских фирм. Выдача разрешений на строительство в рамках таких проектов должна осуществляться в течение нескольких дней. Ускоренные процедуры могут способствовать тому, что получение разрешений на строительство станет нормой, вместо нынешней укоренившейся практики возведения незаконных построек. Упрощенный порядок рассмотрения мелких строительных проектов – это также один из

логичных способов сократить без ущерба для дела объем документов на столах чиновников и освободить время сотрудников для работы над более сложными заявлениями, что в конечном итоге повысит качество рассмотрения последних.

б. Осуществить выдачу технических условий и условий подключения к инженерной инфраструктуре через областной орган исполнительной власти в целях регулирования процесса предоставления коммунальных услуг:

(а) настаивать на информационной прозрачности и публикации данных, касающихся инженерных сетей и точек подключения, а также общих технических условий для муниципальных районов в целом;

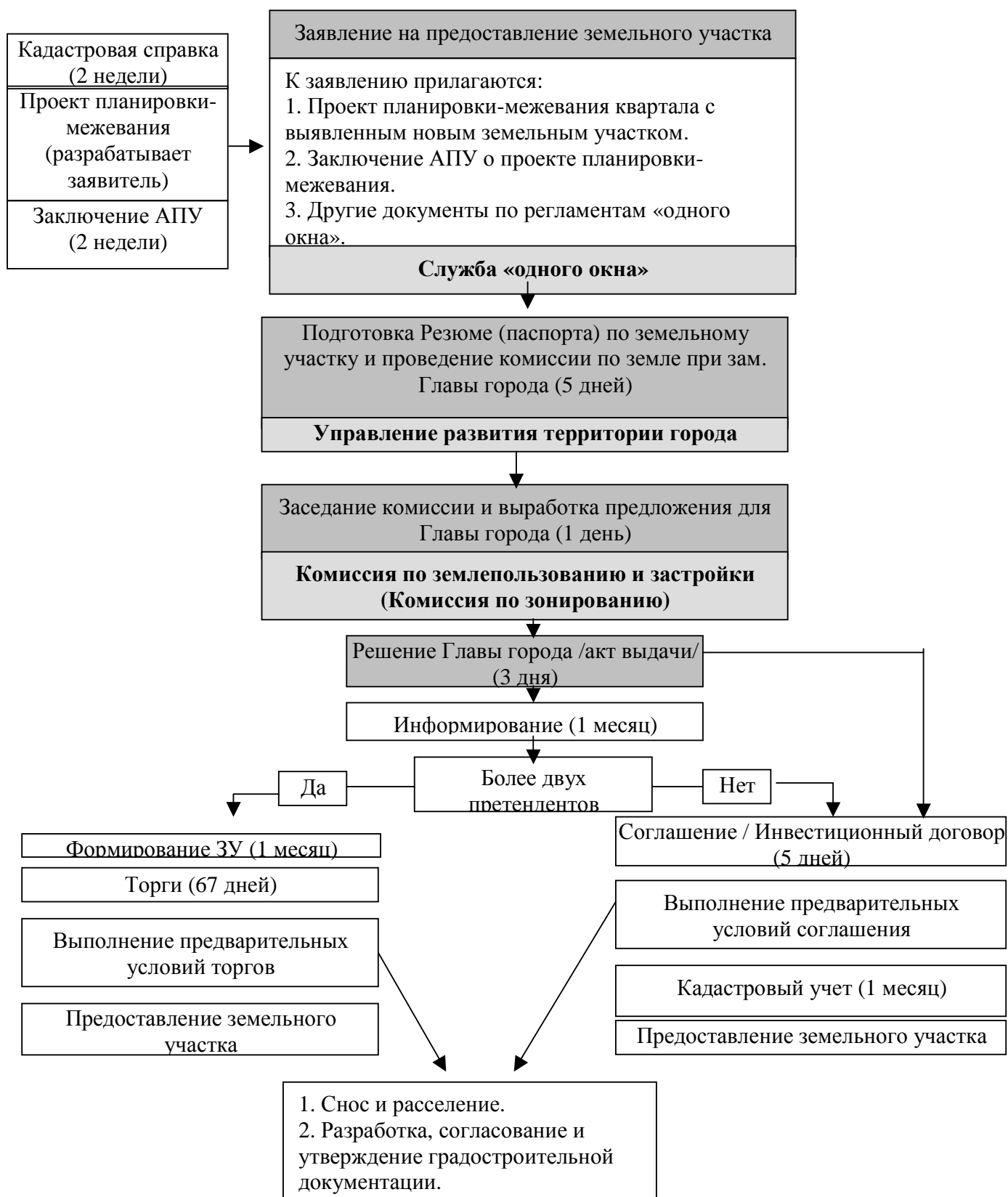
(б) установить ограничения по срокам выдачи технических условий;

(с) установить принципы и методики расчета платежей за подключение.

Решение вопросов, связанных с техническими условиями и затратами на подключение к инженерной инфраструктуре – это вопрос надлежащего регулирования монополий, которые в большинстве случаев находятся в ведении региональных органов. На поведение «естественных» монополий» включая местные, можно оказывать влияние, равно как и осуществлять их регулирование административными мерами. В частности, тарифы, в том числе плату за подключение, можно регулировать совместными решениями территориальных подразделений Федеральной энергетической комиссии и правительств субъектов федерации. По большому счету это вопрос защиты прав потребителя. В данном случае не обеспечена прозрачность «стандартов услуг» и структуры тарифов, обеспечивающих доступ к технической информации, подключению к существующим сетям и распределению затрат между пользователями модернизированного участка сети инженерной инфраструктуры.

Некоторые должностные лица признают, что выработка и усовершенствование процедуры «одного окна» для выдачи разрешений и согласований будет иметь небольшой успех при отсутствии надлежащего регулирования монополий. Недавнее решение Главы города Перми преследует цель возложить на городскую администрацию выдачу технических условий, и в частности работу по принципу «одного окна». Эта инициатива заслуживает одобрения, однако практическая реализация данного подхода потребует тщательной разработки. Аналогичные инициативы в других городах имели неоднозначные результаты.

Рисунок 1: Новые процедуры г. Перми для выделения земельных участков под застройку по заявлению инвестора



В этом отношении недавнее постановление Губернатора Пермской области от 5 августа 2003 года N 88 «О требованиях к процессу выдачи заказчиком-застройщиком оптимальных и обоснованных исходных данных и технических условий» может сыграть позитивную роль. Постановление предписывает всем областным службам, предприятиям, ведомствам, участвующим в выдаче исходно-разрешительной документации на строительство,:

а) не предъявлять к оплате затраты на согласование проектных решений, выполняемых органами местного самоуправления, государственного надзора и другими организациями, находящимися на бюджетном финансировании, на осуществление работ (услуг) по выдаче заказчиком и проектным организациям исходных данных, технических условий и требований на присоединение к инженерным сетям и коммуникациям общего пользования, не утвержденными в тарифах актами органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) не требовать от заказчиков писем или заключения договоров на согласование проектной документации, дающих право взимания платы за оказанные услуги;

в) устанавливать предельные сроки выдачи технических условий регламентами, принятыми в соответствии с действующим законодательством – не более 30-ти дней со дня представления заказчиками полного комплекта необходимых документов;

г) ряд других мер, способствующих исключению необоснованных дополнительных затрат при подготовке исходно-разрешительной документации.

7. Отстранить от участия в принятии решений о приватизации земельных участков органы архитектуры и градостроительства согласно положениям статьи 36 Земельного кодекса РФ

Ряд должностных лиц прямо заявляют о том, что позиция Управления архитектуры и градостроительства г. Перми представляет собой трудно преодолимый барьер при принятии решений по заявлениям на выкуп земельных участков. В г. Перми необходимо получить разрешение муниципального унитарного предприятия «Пермархбюро», чтобы осуществить выкуп земельного участка под приватизированным предприятием. Для приватизации земельных участков существующими пользователями, обладающими правами на приватизацию, нет необходимости запрашивать согласование на землепользование. Приватизация – это простой вопрос межевания и согласования границ участка. Подключение архитектурных служб необходимо только в том случае, если одновременно запрашивается изменение целевого использования. Необходимо установить четкую грань между приватизацией

земли, которая является экономическим решением, и регулированием землепользования и застройки, и максимально разграничить обе процедуры.

Мониторинг результатов деятельности

Областной и городской администрациям настоятельно рекомендуется определить количественные показатели деятельности как для рынка недвижимости в целом, так и для государственных служб, а также внедрить систему мониторинга для регулярной оценки результатов этой деятельности. Ключевые показатели будут опираться на информацию, предоставляемую государственными учреждениями и регистрирующими органами, чтобы оценить уровень спроса и предложения на рынке и добиваться выполнения поставленных в данном отчете целей. На основе показателей можно оценивать управленческую деятельность ряда государственных учреждений, отвечающих за проведение политики реформ в секторе недвижимости. В Приложении к данному отчету представлена подборка таблиц с различными показателями, *минимально необходимыми* для оценки результатов развития рынка недвижимости, устранения административных барьеров на пути инвестиций в недвижимость и улучшения инвестиционного климата в этой сфере.¹³ Большая часть такой информации в настоящее время находится в распоряжении различных федеральных, региональных и муниципальных органов. К такого рода данным, уже собираемым в ходе государственного статистического наблюдения, в частности, относятся:

- Форма №22-1 «Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности» (утверждено Постановлением Госкомстата России #97 от 16 октября 2000 года);
- Форма №22-5 «Сведения о распределении общих площадей земель городов по формам собственности» (утверждено Постановлением Госкомстата России #97 от 16 октября 2000 года);
- Форма Ф3-зем «Сведения о сделках с землей», раздел 2 (утверждено Постановлением Госкомстата России #97 от 16 октября 2000 года);
- Форма 1 «Жилой фонд», раздел 1 (утверждено Постановлением Госкомстата России #71 от 21 сентября 2001 года);

¹³ Областная и местные администрации могут поставить более масштабную задачу, чем предлагаемые здесь варианты, по разработке и реализации комплексной системы взаимосвязанных количественных и качественных показателей, которые отражают все основные процессы в сфере недвижимости, включая ее роль в экономической структуре региона или муниципального образования, а также все виды поступлений в областной и местный бюджеты от земли и иной недвижимости, находящейся в федеральной, региональной, муниципальной и частной собственности и расположенной на территории Пермской области. В России пока отсутствует детальная проработка такого комплексного инструмента управления в секторе недвижимости, но эта задача выходит за рамки целей настоящего отчета.

- Форма ФЗ-приватизация «Сведения о приватизации предприятия (организации), Форма ФЗ-приватизация «Сведения о результатах приватизации» (утверждено постановлением Госкомстата России #114 от 31 декабря 1999 года).

Если потребность в объеме собираемых данных станет превышать количество данных, подготавливаемых в настоящее время для Госкомстата РФ, то возникнет необходимость в специальном инструктаже для работников областных и муниципальных органов власти по поводу характера и содержания данных, необходимых для проведения мониторинга, методических вопросов их сбора, а также соответствующей координации деятельности этих органов по сбору данных. Для действенности данного процесса крайне важно, чтобы процессу подготовки соответствующих данных был придан официальный статус, иными словами, проведение данного вида работы необходимо подкрепить соответствующим постановлением главы администрации (губернатора), в котором должны быть назначены ответственные должностные лица, даты представления данных, конкретное подразделение администрации, которое координирует всю деятельность и получает окончательные данные.

Конкретные предложения по организации мониторинга результатов деятельности включают:

- Создание межведомственной группы, ответственной за мониторинг и анализ развития и реформирования рынка недвижимости, включая представителей земельных комитетов, комитетов по управлению имуществом, органов по архитектуре и градостроительству, по финансам, а также службы государственного земельного кадастра и учреждения юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.
- Установить отношения с ключевыми частными строительными, риэлторскими и инвестиционными компаниями, которые будут готовы регулярно представлять данные; включить представителей частного сектора в группу мониторинга.
- Рассмотреть вопрос о составлении ежегодного официального отчета областной администрации по развитию рынка земли и недвижимости, в котором будут представлены и проанализированы результаты деятельности для всех заинтересованных участников рынка недвижимости и общественности.

В заключение необходимо подчеркнуть, что становление рынка земли и недвижимости, а также развитие инвестиционной деятельности в этом секторе намного опередили информационное обеспечение этих процессов. Без количественного учета происходящих изменений невозможно как их своевременное регулирование со стороны региональных и местных органов власти, так и адекватное реагирование со стороны частного сектора

**Создание благоприятных условий для развития на рынке недвижимости
в Пермской области». С.Батлер/А.Хахалин, июнь 2003 года**

экономики. Поэтому любые усилия по сокращению этого разрыва, в том числе предлагаемый проект организации регионального/муниципального мониторинга земли и недвижимости, достойны самого пристального внимания и полной поддержки со стороны всех структур, которым не безразлично экономическое развитие Пермской области.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

"ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ" АВСТРАЛИЙСКОГО СОЮЗА

ТАБЛИЦА 1: ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА АВСТРАЛИИ

<p>1. Союз оставляет имущество в собственности в тех случаях, когда его долгосрочная доходность превышает ставку процента по капиталу, которая в настоящее время находится на уровне 11 процентов, или в тех случаях, когда по иным причинам это соответствует общественным интересам.</p> <p>2. Общественные интересы, которые могут повлиять на решение о том, должен ли Союз обладать правом собственности на имущество, предусматривают условия, при которых данное имущество имеет:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Значение национальной символики; • Функцию обеспечения национальной безопасности; • Стратегическое значение для будущих государственных нужд; • Специальное назначение, которое в значительной степени препятствует получению от него доходов; • Важное историческое и экологическое значение; • Большую общественную значимость; • Такие характеристики, при которых характер пользования или развития объекта недвижимости со стороны Союза предоставит потенциальному арендодателю возможность в будущем настаивать на своих условиях (например, когда Союзу необходимо произвести крупные инвестиции в специализированное оборудование); • Особые дипломатические условия, при которых не действуют рыночные механизмы, либо применяются межгосударственные договоренности в рамках Венских конвенций; либо • Очевидные признаки несоответствия требованиям рынка. Сюда можно отнести такие объекты недвижимости, как небольшие региональные представительства в изолированных районах, где не имеется иных арендаторов на освободившийся объект имущества или где частные инвесторы потребуют дополнительную прибыль, чтобы окупить свои инвестиции в течение срока аренды; а также объекты на рынках, на которых преобладает имущество, находящееся в собственности Союза. 	<p>6. Для обеспечения эффективности и прозрачности при принятии решений о судьбе имущества, находящегося в собственности Союза, а также подотчетности:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Агентству или программе, которые пользуются объектом, необходимо предоставлять полную отчетность о затратах, связанных с эксплуатацией объекта недвижимости (который находится в собственности или арендуется на территории страны или за ее пределами); • Необходимо оценивать затраты, связанные с эксплуатацией объекта недвижимости, (и если целесообразно, то предъявлять к оплате) на основе принципа конкурентной нейтральности – иначе говоря, затраты Союза необходимо соотносить с аналогичными условиями в частном секторе; а также • В затратах на объект недвижимости необходимо учитывать затраты на содержание неиспользуемого земельного участка, резервируемого для будущих нужд, за исключением определенных категорий земель, имеющих национальное значение и для которых рыночные критерии не применимы. <p>7. При появлении необходимости обращения к рынку недвижимости для удовлетворения потребностей Союза, необходимо занимать активную позицию и информировать рынок задолго до начала проекта, с тем чтобы у рынка оставалось время для выработки решений по удовлетворению потребностей Союза.</p> <p>8. При принятии решения о собственности Союза необходимо управлять объектом недвижимости таким образом, чтобы максимально обеспечивать долгосрочные экономические преимущества для налогоплательщика. Необходимо принимать финансовые и/или организационные меры, чтобы обеспечить</p>
---	--

ТАБЛИЦА 1: ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА АВСТРАЛИИ

<p>3. На государственном органе, от которого исходит предложение о сохранении объекта недвижимости в собственности Союза, лежит обязанность обоснования этого с предъявлением всех необходимых сведений о данном объекте.</p> <p>4. В тех случаях, когда ставится вопрос о несоответствии объекта имущества Союза требованиям рынка, конъюнктура рынка по данному объекту недвижимости подлежит тщательной проверке, в том числе рассмотрению предлагаемых условий и сроков аренды, которые могли бы позволить частным инвесторам или застройщикам преобразовать гарантированный государством доход от аренды в капитал, необходимый для обеспечения обязательств, и получать рыночную отдачу; а также</p> <p>5. В тех случаях, когда установлено несоответствие объекта имущества Союза требованиям рынка, соответствующий министр должен внести предложение в кабинет министров для решения его судьбы в ходе формирования бюджета.</p>	<p>эффективное содержание и восстановление объекта в соответствии с согласованными стандартами. Неспособность предпринять указанные меры создаст для Союза риск большой доли пустующих помещений, дополнительных расходов и неисполнения обязательств, установленных Законом об охране и безопасности труда.</p> <p>9. Для государственных органов Союза, занимающих объекты недвижимости, находящиеся в собственности другого государственного органа Союза, необходимо оформлять договоры аренды между собственником данного объекта и арендующей стороной.</p> <p>10. Условия договора и арендная плата устанавливаются на основе рыночных ставок. Все договорные условия между государственными органами Союза имеют обязательный характер и переуступаются в случае продажи объектов недвижимости. В случае принятия решения о продаже на рынке подобных объектов договоры аренды необходимо приводить в такую форму, которая будет способствовать осуществлению продажи.</p> <p>11. Услуги по управлению имуществом, предоставляемые между государственными органами Союза, должны проходить полную рыночную проверку, включая отбор внутренних заявок в соответствии с принципами Политики Союза в отношении конкурентной нейтральности.</p> <p>12. В случае если объект недвижимости предоставляется на рыночных условиях, необходимо четко разграничивать ответственность за максимальную отдачу от объекта, находящегося в собственности Союза, и ответственность за защиту прав арендатора.</p>
---	--

ПРИЛОЖЕНИЕ II

**ПОКАЗАТЕЛИ МОНИТОРИНГА И РЕЗУЛЬТАТОВ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЛИ И
НЕДВИЖИМОСТИ**

ТАБЛИЦА 1						
РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ						
Показатели	Единицы измерения	1997-2001	2002	2003	2004	2005
Средний срок регистрационных услуг:	Количество дней					
Регистрация прав собственности и иных вещных прав						
Регистрация сделок с объектами недвижимого имущества, ограничений (обременений)	"					
Выдача выписок из ЕГРП	"					
Средние затраты на регистрационные услуги:	Руб.					
Регистрация прав собственности и иных вещных прав						
Регистрация сделок с объектами недвижимого имущества, в том числе:	"					
Купля-продажа	"					
Ипотека	"					
Прочие сделки	"					
Выдача выписок из ЕГРП	"					
Получено средств от предоставления регистрационных услуг	Руб.					
Всего	"					

ТАБЛИЦА 1						
РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ						
Показатели	Единицы измерения	1997-2001	2002	2003	2004	2005
С физических лиц	"					
С юридических лиц	"					
Сведения о зарегистрированных сделках	Шт.					
Всего	"					
Продажа жилых помещений, в том числе:	"					
Индивидуальные жилые дома	"					
Квартиры	"					
Продажа земельных участков	"					
Продажа нежилых зданий, строений и помещений	"					
Аренда земельных участков	"					

ТАБЛИЦА 2								
ЗЕМЕЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ								
ПО КАТЕГОРИЯМ СОБСТВЕННИКОВ И ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ, га								
Год	Общая площадь	В собственности физических лиц	В собственности юридических лиц	В государственной и муниципальной собственности				
				Всего	В том числе предоставлено			
					Физическим лицам		Юридическим лицам	
					Во владение и пользование	В аренду	В пользование	В аренду
1992-2001								
2002								
2003								
2004								
2005								

ТАБЛИЦА 3								
СОБСТВЕННОСТЬ НА НЕЖИЛЫЕ ЗДАНИЯ И ПОМЕЩЕНИЯ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ ПО КАТЕГОРИЯМ СОБСТВЕННИКОВ И ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ, тыс. кв. м								
Год	Общая площадь (тыс. кв.м)	В собственности и физических лиц	В собственности юридических лиц	В государственной и муниципальной собственности				
				Всего	В том числе переданная			
					Физическим лицам		Юридическим лицам	
					В пользование	В аренду	В пользование	В аренду
1992-2001								
2002								
2003								
2004								
2005								

ТАБЛИЦА 4								
ПРОДАЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЗЕМЛИ И НЕДВИЖИМОСТИ								
В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ, С РАЗБИВКОЙ ПО СПОСОБАМ ПРОДАЖ								
Объект недвижимости	1992-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Здания, строения, сооружения								
Прямые продажи (не в рамках приватизации):								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Аукционы/конкурсы:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Приватизация:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Прочее:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Нежилые помещения								

ТАБЛИЦА 4								
ПРОДАЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЗЕМЛИ И НЕДВИЖИМОСТИ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ, С РАЗБИВКОЙ ПО СПОСОБАМ ПРОДАЖ								
Объект недвижимости	1992-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Прямые продажи (не в рамках приватизации):								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Аукционы/конкурсы:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Приватизация:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Прочее:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Земельные участки								
Прямые продажи (не в рамках приватизации):								
Число								

ТАБЛИЦА 4								
ПРОДАЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЗЕМЛИ И НЕДВИЖИМОСТИ								
В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ, С РАЗБИВКОЙ ПО СПОСОБАМ ПРОДАЖ								
Объект недвижимости	1992-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Аукционы/конкурсы:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Приватизация:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								
Прочее:								
Число								
Площадь (тыс. м ²)								
Поступления								

ТАБЛИЦА 5							
СТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ							
Показатель	1996-2001	2002	2003	2004	2005	2006	Итого
Выдано разрешений на строительство, новое строительство							
Число							
Общая площадь (тыс. кв. м)							
Средняя стоимость строительства (руб./м ²)							
Выдано разрешений на строительство, реконструкция							
Число							
Общая площадь (тыс. кв. м)							
Средняя стоимость строительства (руб./м ²)							
Выданные разрешения по категориям объектов (число):							
Многоквартирные дома							
Односемейные дома							
Служебные помещения							
Торговля и сфера обслуживания							
Промышленные и складские помещения							
Объекты социальной сферы							
Выданные акты приемки заверш. стр.							
Число							
Общая площадь (тыс. кв. м)							

ТАБЛИЦА 6						
АРЕНДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) ЗЕМЛИ И НЕДВИЖИМОСТИ						
В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ						
Показатель	1992-2001	2002	2003	2004	2005	всего
Аренда земельных участков						
Число						
Общая площадь (тыс. кв.м)						
Средний срок аренды (годы)						
Средняя ставка арендной платы (руб./м ²)						
Переуступка прав по договорам аренды земельных участков						
Число						
Общая площадь (кв. м)						
Утвержденные договоры субаренды земельных участков						
Число						
Общая площадь (кв. м)						
Аренда зданий и помещений						
Число						
Общая площадь (тыс. кв.м)						
Средний срок аренды (годы)						
Средняя ставка арендной платы (руб./м ²)						
Переуступка прав по договорам аренды зданий/помещений						
Число						
Общая площадь (кв. м)						
Утвержденные договоры субаренды зданий/помещений						
Число						
Общая площадь (кв. м)						

ТАБЛИЦА 7						
СРЕДНИЕ ЦЕНЫ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОСТИ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ,						
руб./кв. м						
Объект недвижимости	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Земельные участки						
Город						
Жилые помещения						
Коммерческие помещения						
Промышленные и складские помещения						
Пригород						
Жилые помещения						
Коммерческие помещения						
Промышленные и складские помещения						
Здания и помещения						
Город						
Жилые помещения						
Коммерческие помещения						
Промышленные и складские помещения						
Пригород						
Жилые помещения						
Коммерческие помещения						
Промышленные и складские помещения						

ТАБЛИЦА 8						
СРЕДНИЕ СРОКИ И ЗАТРАТЫ НА ПОЛУЧЕНИЕ ПРАВ НА СТРОИТЕЛЬСТВО И СБОР НЕОБХОДИМЫХ СОГЛАСОВАНИЙ ПРИОБРЕТЕНИЕ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ						
Показатель	Единица измерения	2002	2003	2004	2005	2006
Определение границ участка						
Время на согласование	Дни					
Стоимость	Руб.					
Технический паспорт						
Время на подготовку	Дни					
Стоимость	Руб.					
Технические условия						
Время на выдачу техусловий:	Дни					
Электричество	"					
Газ	"					
Вода	"					
Отопление	"					
Телефон	"					
Стоимость получение техусловий:	Руб.					
Электричество	"					
Газ	"					
Вода	"					
Отопление	"					
Телефон	"					
Стоимость подключения к инфраструктуре						
Электричество	Руб.					
Газ	"					

ТАБЛИЦА 8						
СРЕДНИЕ СРОКИ И ЗАТРАТЫ НА ПОЛУЧЕНИЕ ПРАВ НА СТРОИТЕЛЬСТВО И СБОР НЕОБХОДИМЫХ СОГЛАСОВАНИЙ ПРИОБРЕТЕНИЕ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ						
Показатель	Единица измерения	2002	2003	2004	2005	2006
Вода	"					
Отопление	"					
Телефон	"					
Предоставление земельного участка						
Время с момента подачи заявления до подписания договора купли/аренды	Дни					
Разрешение на строительство						
Время с момента подачи заявления до выдачи разрешения	Дни					
Новое строительство	"					
Реконструкция	"					

ТАБЛИЦА 9

ОБЪЕМ НОВОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ, С РАЗБИВКОЙ ПО ТИПАМ

Год	Завершено строительством, всего		Тип жилых зданий																				
			Многоквартирные дома																Индивидуальные дома				
			Государственный и муниципальный сектор								Частный сектор								Коттеджи		Дачные и садовые дома		
			1-ком. квартира		2-ком. квартира		3-ком. квартира		Прочие		1-ком. Квартира		2-ком. квартира		3-ком. квартира		Прочие						
			шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.	кв. м	шт.
1992																							
2004																							
2005																							

ТАБЛИЦА 10						
РОСТ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ						
Показатель	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Число ипотечных кредитов:						
Приобретение существующего объекта:						
Земля (только)						
Нежилые здания и помещения						
Жилье:						
Односемейный дом						
Квартира						
Новое строительство:						
Нежилые здания и помещения						
Жилье:						
Односемейный дом						
Квартира						

ТАБЛИЦА 10						
РОСТ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ						
Сумма ипотечных кредитов:						
Приобретение существующего объекта:						
Земля (только)						
Нежилые здания и помещения						
Жилье:						
Односемейный дом						
Квартира						
Новое строительство:						
Нежилые здания и помещения						
Жилье:						
Односемейный дом						
Квартира						