

РЫНОК ТОВАРОВ И УСЛУГ

Л. Э. Лимонов¹

докт. экон. наук, директор-координатор научно-исследовательских программ МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург)

К. В. Вахрушева²

соискатель Института проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург)

ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК И СТРОИТЕЛЬСТВО В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ: ПРОБЛЕМЫ НЕПОЛНОЙ СПЕЦИФИКАЦИИ ПРАВ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ КВАЗИМОНОПОЛИИ НА ЗЕМЛЮ

Конституция Российской Федерации 1993 г. после 70-летнего перерыва вновь провозгласила право частной собственности на землю в России. При этом механизм приватизации земель и гарантии частной собственности не были четко оформлены законодательно вплоть до введения в действие Земельного кодекса РФ в 2001 г. Таким образом, в течение почти десяти лет частная собственность на землю существовала на основании президентских указов. Ситуация осложнялась также достаточно сложной организацией государственной власти в России. Поскольку СССР был унитарным государством, то субъект собственности был один — государство. В современной России государство представляют три уровня, обладающие правовой самостоятельностью: федеральная власть, региональная и муниципальная. Это означает, что земля, находящаяся в государственной собственности, должна быть разделена на федеральную, региональную и муниципальную собственность. Конфликт интересов между уровнями власти и отсутствие ясных принципов разграничения земель по формам собственности существенно тормозит полноценное вовлечение земель в хозяйственный оборот.

Сейчас по прошествии девяти лет после принятия Кодекса только 8% земель в России находятся в частной собственности. Рисунок 1 иллюстрирует состояние земельного фонда России по формам собственности на начало 2009 г. Несложно заметить, что три четверти земель в России не разграничены по формам собственности; это означает, что они фактически исключены из оборота. Среди разграниченных земель государственной собственности наибольшую долю занимают федеральные земли. Доли земель в региональной и муниципальной собственности ничтожно малы. Поскольку земля является важнейшим производственным ресурсом и источником доходов бюджетов, то отсутствие прав собственности на нее у регионов и муниципалитетов значительно снижает возможности для их самостоятельного развития. Низкая доля земель в частной собственности тормозит развитие региона и в первую очередь строительную отрасль.

¹ Эл. адрес: limonov@leontief.ru

² Эл. адрес: ksenia-vakhrusheva@yandex.ru



Рис. 1. Состояние земельного фонда Российской Федерации по формам собственности на 1 января 2009 г.

Анализ рейтинга регионов по показателю инвестиционного риска, а также ввода в действие жилых домов на 1000 человек населения демонстрирует явную положительную зависимость между этими показателями и долей частной собственности на землю. Характерно, что в регионах с низким или умеренным риском доля земель в частной собственности гораздо выше, чем в среднем по России. Исключение составляет только Москва ввиду ее особого столичного положения. В регионах же с высоким инвестиционным риском, как правило, доля земель в частной собственности крайне незначительна (табл. 1).

Таблица 1

Доля земель в частной собственности в субъектах Российской Федерации с наименьшим и наибольшим инвестиционным риском (2008 г.)

Ранг инвестиционного риска в Российской Федерации	Название субъекта Российской Федерации	Доля земель в частной собственности, %
<i>Регионы с наименьшим инвестиционным риском</i>		
1	Липецкая область	63,0
2	Краснодарский край	47,1
3	Ростовская область	64,6
4	Санкт-Петербург	16,9
5	Пензенская область	46,6
6	Москва	2,0
7	Воронежская область	58,0
<i>Регионы с наибольшим инвестиционным риском</i>		
75	Ненецкий автономный округ	0,001
76	Республика Дагестан	0,04
77	Республика Калмыкия	13,5
78	Камчатская область	0,11
79	Магаданская область	0,007
80	Чукотский автономный округ	0
81	Республика Тыва	0,29
82	Республика Ингушетия	0,19
83	Чеченская Республика	0,05
	Россия	7,8

Источники: Инвестиционный риск в российских регионах в 2008–2009 гг. (по данным РА «Эксперт»); Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

Рассматривая регионы с наибольшей и наименьшей площадью введенных в действие жилых домов на 1000 человек населения, мы видим, что строительство идет активнее в регионах, где доля частной собственности на землю выше, чем в среднем по России. Исключение составляет Ненецкий автономный округ, лидирующий по данному показателю, что является следствием неблагоприятного инвестиционного климата и наличия множества действующих в регионе государственных программ, направленных на обеспечение жителей округа жильем («Переселение жителей Ненецкого автономного округа из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2005—2010 годы», «Меры социальной поддержки населения при кредитовании на приобретение (строительство) жилья на 2004—2022 годы», «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе на 2008—2010 годы» и др.). Регионы, отстающие в жилищном строительстве, как правило, характеризуются меньшей долей земель в частной собственности (табл. 2).

Таблица 2

**Доля земель в частной собственности в субъектах Российской Федерации
с наименьшей и наибольшей площадью введенных в действие жилых домов
на 1000 человек населения (2008 г.)**

Место, занимаемое в Российской Федерации	Название субъекта Российской Федерации	Доля земель в частной собственности, %
<i>Регионы с наибольшей площадью введенных в действие жилых домов на 1000 человек населения</i>		
1	Ненецкий автономный округ	0,001
2	Московская область	27,1
3	Калининградская область	38,8
4	Краснодарский край	47,1
5	Республика Чувашия	34,4
6	Белгородская область	49,1
7	Санкт-Петербург	16,9
<i>Регионы с наименьшей площадью введенных в действие жилых домов на 1000 человек населения</i>		
78	Республика Тыва	0,29
79	Республика Ингушетия	0,19
80	Магаданская область	0,007
81	Чеченская Республика	0,05
82	Чукотский автономный округ	0
83	Мурманская область	0,06
	Россия	7,8

И с т о ч н и к: Данные администрации Ненецкого автономного округа; Федеральная служба государственной статистики России. Регионы России. Социально-экономические показатели — 2008. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что большая доля земель в частной собственности региона положительно влияет на инвестиционную привлекательность и стимулирует жилищное строительство, что в целом создает благоприятные предпосылки для социально-экономического развития региона.

Оборот земель в России осложняется, в частности, отсутствием зарегистрированного в едином реестре недвижимости правового положения участков, переданных в частную собственность до 1998 г., т. е. до принятия закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество. В соответствии с законом обязанности по ведению реестра были переданы от земельных комитетов учреждениям юстиции, а информация об уже зарегистрированных правах

собственников передана не была. В связи с этим перед любой сделкой собственник должен сперва зарегистрировать право собственности в соответствии с новым порядком, а потом совершить и зарегистрировать саму сделку, что ведет к затягиванию и удорожанию всего процесса.

При этом собственники, не собиравшиеся продавать (или совершать любую другую сделку) свою землю, никак не мотивированы переоформлять право собственности по-новому, поскольку это сопряжено с финансовыми и временными затратами. Такая ситуация, безусловно, ограничивает полноту информации о состоянии земельного рынка.

В связи с низкими темпами оформления в собственность участков, переданных во владение для ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства, властям пришлось несколько раз передвигать сроки завершения так называемой бесплатной приватизации этих участков. Последний раз это было сделано в 2009 г., когда был принят закон о «дачной амнистии», продлевавший сроки до 2013 г. То же происходило и с юридическими лицами, земельные участки которых были переданы им на праве постоянного (бессрочного) пользования. Срок их приватизации был продлен до января 2013 г., а в отдельных случаях и позже.

С 2000 г. ведется создание единого земельного кадастра, но темпы его создания остаются чрезвычайно низкими и по прошествии девяти лет. Основная проблема — это наличие большого количества неразграниченных площадей земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Попытки Правительства РФ ускорить этот процесс путем принятия в 2002 г. постановления, обязывающего все органы государственной власти и муниципальные органы включиться в процесс разграничения согласно установленной процедуре, существенных результатов не дало. В том же году была принята Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002—2007 гг.)». Помимо уточнения процедуры кадастрового учета она устанавливала конкретные сроки для завершения процесса разграничения — 2008 г. Тем не менее этот процесс еще далек от завершения и сейчас (рис. 1, табл. 3).

Таблица 3

**Распределение земель по формам собственности в федеральных округах
Российской Федерации на 1 января 2009 г., %**

Федеральные округа	Центральный	Северо-Западный	Южный	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
Земли в собственности граждан	33,8	2,7	37,6	31,8	5,2	6,0	0,4
Земли в собственности юридических лиц	3,8	0,2	2,1	2,5	0,3	0,2	0,02
Земли в собственности Российской Федерации	11,9	35,9	6,9	14,7	27,3	23,4	5,9
Земли в собственности субъектов РФ	1,0	0,07	5,1	0,4	0,06	0,1	0,3
Земли в муниципальной собственности	0,1	0,03	2,0	0,3	0,04	0,03	0,007
Земли в государственной собственности, не разграничено	49,4	61,1	46,3	50,3	67,1	70,2	93,5
Итого	100	100	100	100	100	100	100

И с т о ч н и к: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

Соотношение городских земель в частной, государственной и муниципальной собственности с течением времени (за восемь лет) практически не изменилось: 80% в государственной и муниципальной собственности к 20% в частной (рис. 2). Если для земель сельскохозяйственного назначения система перехода от всеобщей государственной собственности к частной собственности на землю как-то сработала (на 1 января 2009 г. в частной собственности находилось 31,8% сельхозугодий), то в городах такой переход менее заметен: на 1 января 2009 г. в частной собственности было 20,1% земель населенных пунктов (табл. 4). В 2008 г. среди всех сделок с государственной землей только 3% приходилось на ее продажу в частную собственность.

Серьезным препятствием для нормального функционирования земельного рынка является и то, что часть земель, находящихся в частной собственности, не размежеваны и не зарегистрированы в кадастре, что делает невозможным совершение каких-либо сделок. Так, 24% долей сельскохозяйственных земель, находящихся номинально в собственности граждан, оказались невостребованными. Участки таких земель не выделены в натуре и не зарегистрированы. Среди



Рис. 2. Динамика распределения площади земель поселений по формам собственности с 2000 по 2008 гг., %

Таблица 4

Распределение земель поселений по формам собственности на 1 января 2009 г.

Формы собственности земель поселений	Площадь земель, тыс. га	Доля земель, %
Земли в собственности граждан	3600	18,6
Земли в собственности юридических лиц	300	1,5
Земли в федеральной собственности	500	2,6
Земли в региональной собственности	99,2	0,5
Земли в муниципальной собственности	165,7	0,8
Неразграниченные земли государственной и муниципальной собственности	14 740	76
Итого	19 400	100

И с т о ч н и к: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

земель, находящихся в собственности юридических лиц, 37% земель принадлежат крестьянским хозяйствам, не прошедшим перерегистрацию, что также делает невозможным рыночный оборот этих земель. В итоге из 8% земель в частной собственности только 6% земель могут свободно оборачиваться на земельном рынке.

Среди разграниченных земель в государственной и муниципальной собственности, предметом сделок могут быть 7% (1,3% всего земельного фонда России), поскольку остальные 93% — земли лесного и водного фонда и особо охраняемые земли, которые исключены из рыночного оборота. Таким образом, на сегодня в рыночном обороте находятся всего 7,3% земель России.

Необходимо отдельно отметить ситуацию в городах федерального значения, так как они, являясь крупнейшими мегаполисами России, задают тон законодательству и практике его реализации в других городах и регионах. Если в Санкт-Петербурге доля земель, находящихся в частной собственности, приближается к среднему значению по России и составляет 16,9% (Данные Комитета по земельным ресурсам...), то ситуация в Москве прямо противоположная. Здесь доля частной собственности не превышает 2%, т. е. фактически вся земля принадлежит государству и даже не разграничена между уровнями власти. Однако благодаря особым столичным условиям, даже при таком низком развитии земельного рынка в Москве, строительная отрасль способна привлечь большие инвестиции, что не распространяется на все остальные нестоличные города России. Поэтому уровень развития строительной индустрии в них полностью зависит от умения инвесторов договариваться с местной властью.

Такое же отсутствие динамики относится и к сельскохозяйственным землям, и к землям промышленности (табл. 5). При этом если доля сельскохозяйственных земель в частной собственности достаточна высока (более 30%), то доля земель промышленного назначения в частной собственности ничтожна (менее 1%).

Таблица 5

Динамика распределения площади земель сельскохозяйственного и промышленного назначения по формам собственности, %

Формы собственности	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2006 г.	2008 г.
Земли сельскохозяйственного назначения:					
в частной собственности	30,92	31,16	31,4	31,31	32,00
в государственной и муниципальной собственности	69,08	68,84	68,6	68,69	68,00
Земли промышленного и иного специального назначения:					
в частной собственности	0,15	0,13	0,37	0,5	0,57
в государственной и муниципальной собственности	99,85	99,87	99,63	99,5	99,43

И с т о ч н и к: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

В целом в государственной и муниципальной собственности на начало 2008 г. находилось 92,4% земель, в собственности граждан — 7,2%, в собственности юридических лиц — 0,4%. Эти данные с течением времени также сильно не изменились. В 2005 г. они составляли соответственно 92,4, 7,3 и 0,3%. При этом из земель, находящихся в частной собственности, 97% — это сельскохозяйственные земли, 90% из которых — земельные доли. Из этих долей около 25% оказались невостребованными, поэтому они постепенно переходят в фонд перераспределения, который также находится под контролем государства. Таким образом, рынок земли является больше чем на 90% рынком государственной земли, а если быть точнее, то рынком федеральных земель.

Низкая доля земель в частной собственности, а также отсутствие динамики изменения соотношения форм собственности могут говорить либо о том, что государственные власти изначально не ставили цели массовой передачи земель в частную собственность, либо о том, что созданная система функционирования земельного рынка не работает. Она не создает благоприятных условий для приобретения гражданами и юридическими лицами земельных участков. Определить однозначно причину сложно, скорее всего, оба фактора оказали существенное влияние. Государство не спешит расставаться с ценным ресурсом, считая, что таким образом можно получить больший доход от использования земли и не потерять контроль. Анализ зарубежного опыта и теоретических разработок утверждает обратное — эффективную систему управления и контроля за использованием земельных ресурсов можно построить и при меньшей доле земель в государственной собственности.

Российские власти все же предпочитают сдавать земли в аренду, что подтверждается соотношением сделок с государственными и муниципальными землями (табл. 6).

Таблица 6

Структура сделок с земельными участками в Российской Федерации

Виды сделок	Количество сделок, ед. (в % к общему количеству сделок)		
	2003 г.	2005 г.	2007 г.
Аренда государственных и муниципальных земель	444 377 (41,3)	474 128 (39,5)	472 732 (34,7)
Продажа прав аренды государственных и муниципальных земель	10 660 (0,9)	5854 (0,5)	13 835 (1,0)
Продажа государственных и муниципальных земель	96 876 (9,0)	154 702 (12,9)	233 706 (17,1)
Итого сделок с государственными и муниципальными землями	551 913 (51,3)	634 684 (52,9)	720 273 (52,8)
Купля-продажа земли гражданами и юридическими лицами	323 532 (30,1)	378 215 (31,5)	405 670 (29,7)
Дарение	30 100 (2,8)	31 824 (31,5)	49 715 (3,6)
Наследование	161 330 (15,0)	147 653 (12,3)	12 151 (0,9)
Залог	8773 (0,8)	7479 (0,6)	25 907 (1,9)
Итого сделок между гражданами и юридическими лицами	523 735 (48,7)	565 171 (47,1)	643 443 (47,2)
Всего сделок в отчетном году	1 075 648 (100)	1 199 855 (100)	1 363 716 (100)

И с т о ч н и к: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

Более половины всех сделок совершается с государственными и муниципальными землями, абсолютное большинство из которых — это аренда или продажа прав аренды. При этом треть сделок — это купля-продажа земельных участков между гражданами и юридическими лицами. Из этого можно сделать вывод о том, что граждане хотят покупать землю, но не хотят или считают трудновыполнимым занятием покупать ее у государства. Объяснением этому может служить, с одной стороны, неразграниченность государственных земель, а значит,

и невозможность совершения каких-либо сделок с ней, и с другой — сложные бюрократические механизмы (транзакционные издержки) и приоритет сдачи земель в аренду в политике государственной власти.

Затянувшаяся процедура разграничения собственности на землю между уровнями власти, а также передачи земель в частную собственность породила правовую неопределенность большого количества земельных участков. Эта проблема относится как к государственным землям, поскольку большинство из них не разграничено на федеральную собственность, собственность субъектов Федерации и муниципальную, так и к частным, так как далеко не все правоустанавливающие документы зарегистрированы в соответствии с текущим законодательством. Российское государство заняло в данном вопросе двусмысленную позицию: с одной стороны, полученные в 1990-е гг. всевозможные сертификаты на право владения землей были признаны действительными, подтверждающими право собственности, но с другой — граждане не могут совершить никаких сделок со своей собственностью пока не перерегистрируют право и не внесут участок в кадастр недвижимости. Таким образом, собственники оказываются ограниченными в правах, а любая сделка вынужденно увеличивает стоимость земли за счет возникающих транзакционных издержек, поскольку все затраты ложатся на собственника. В таких условиях у собственников земельных участков, приобретенных в 1990-е гг., нет стимула перерегистрировать права собственности, если у них нет твердого намерения продать участок или совершить иную сделку, что выводит большое количество земель из правового поля и рыночного оборота. Государство в этой ситуации ведет себя пассивно, продлевая по несколько раз сроки перерегистрации документов (например, в ходе так называемой дачной амнистии).

Правовая неопределенность земельных участков, в свою очередь, ведет к неуверенности собственников в своих правах на землю и сохранении своей собственности. При этом главную угрозу собственники видят со стороны государства. Граждане и юридические лица, привыкшие к тому, что государство распоряжается всей землей как своей собственностью, рассматривая их как временных пользователей, постоянно находятся в состоянии ожидания, что именно их участок земли понадобится для реализации новых государственных планов.

Несмотря на положительный опыт существования практики принудительного отчуждения земельных участков в государственную собственность для реализации планов развития во многих зарубежных странах, в России данная норма рассматривается однозначно не в пользу собственников. Например, для строительства к 2014 г. олимпийских объектов в г. Сочи планируется переселение жителей 404 частных и 32 многоквартирных домов. Несмотря на то что по закону власти города должны выплатить компенсацию рыночной стоимости жилья или предоставить равноценное, жители пока находятся в неведении своей дальнейшей судьбы: по официальным сведениям власть готова переселить их во временные жилища (пансионаты и временные квартиры), а размер компенсации до сих пор не определен, поскольку нет официальных данных оценки земельных участков и домов переселяемых граждан.

В таких условиях, когда государство само нарушает право собственности, возникает недоверие к власти, а приобретать новую собственность решаются только те, кто способен защищать ее своими силами. На практике это означает либо наличие больших финансовых средств для «откупа» от чиновников или судебных органов, либо наличие административного ресурса, либо и то и другое вместе.

Другим аспектом отсутствия гарантий частной собственности на землю служит неуважение к ней со стороны класса несобственников. Доказательством

этому отчасти может служить статистика нарушений земельного законодательства. Абсолютное большинство нарушений (около 60%) — это самовольное занятие земельных участков или использование их без правоустанавливающих документов. Причем из года в год их число возрастает: если в 2005 г. таких правонарушений было зарегистрировано около 38 тыс., в 2006 г. — 41 тыс., а в 2007 г. — 60 тыс. (Данные Федеральной службы государственной регистрации...). Конечно, увеличение количества выявленных нарушений может быть связано с ужесточением контроля в данной сфере, однако показательность данной статистики также очевидна. Слишком велики издержки официальной регистрации и риски сохранения собственности.

С понятием контроля связана другая проблема — сохранение централизованной системы управления, регламентации и контроля за использованием земельных ресурсов, оставшаяся в наследие от системы, построенной в СССР. Например, такие понятия, как целевое назначение земельного участка или архитектурно-планировочное задание, лишь слегка изменившись, встроились в новую систему градостроительного регулирования. Бюрократический аппарат при этом часто трактует их по-старому, в связи с этим документы, регулирующие обращение и использование земли (например, градостроительные законы и планы, правила землепользования и застройки и т. д.), зачастую рассматриваются инвесторами как институциональный барьер на пути к реализации проектов, увеличивающий транзакционные издержки. Необходимо отметить, что в западной практике использование земель также ограничено законодательными актами в интересах общества. Но если в России подобные ограничения — диктат государства, то на Западе — «коллективные действия» собственников, которые признают необходимость существования неких ограничений для сохранения ресурса и увеличения его капитализации (Трутнев, Бандорин, Гудзь и др., 2008).

Формальное сходство российского законодательства с западным не обеспечивает равной эффективности, потому что исторический путь развития этого законодательства был разным. Повторить западный опыт мешает отсутствие в России класса мелких собственников, достаточно многочисленного и организованного, чтобы обладать реальным политическим влиянием. Из 145 млн граждан земельными участками владеют только 12 млн, т. е. 8% населения, причем большинство — номинально (доли сельскохозяйственных земель), что не является достаточным для того, чтобы класс собственников представлял в обществе серьезную силу, с которой должны считаться политики. Только когда большая часть избирателей являются собственниками земли, их интересы будут учитываться при разработке соответствующих правовых норм. Пока этого нет, власти ориентированы на популистские меры и в то же время на достижение договоренностей с крупными инвесторами. Таким образом, дальнейшее перераспределение земельных ресурсов идет в пользу влиятельных экономических групп, а не большинства населения.

Для более глубокого анализа проблем земельного рынка авторами был взят один регион — город федерального значения Санкт-Петербург. Считается, что Санкт-Петербург — это передовой город, где правовая и организационная база управления земельными ресурсами была создана и внедрена в практику раньше, чем в других регионах России. Система учета и регистрации прав на недвижимость, организация земельного кадастра были признаны одними из лучших в стране. К моменту принятия Генерального плана была проведена полная инвентаризация городских земель. Особенностью Санкт-Петербурга является и то, что в городе значительно больше земель находится в собственности юридических лиц по сравнению с долей земель в собственности граждан, что является нетипичным для российских городов. На 1 января 2009 г. 13,5% земель

Санкт-Петербурга находились в собственности юридических лиц (в среднем по России этот показатель составлял 1,5%), 3,4% земель — в собственности граждан (в среднем по России — 18,6%) (Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель..., 2008).

В 2004 г. была введена обязательная процедура торгов на право заключения инвестиционных договоров, которая реально действует. В то же время, несмотря на наличие правовой базы и организации управления земельными ресурсами, количество нерешенных насущных городских проблем и серьезных барьеров для инвесторов, желающих развивать городскую среду, не позволяет назвать сложившуюся систему управления эффективной. До сих пор не решены проблемы вывода промышленных предприятий из центральной части города, нехватки инженерных сетей при строительстве новых зданий, жилищная проблема остается актуальной для граждан, наблюдаются частые случаи уплотнительной застройки, негативно влияющей на среду жизнедеятельности горожан, совершаются крупные градостроительные ошибки и т. д.

Для выяснения причин и возможных путей решения перечисленных проблем было проведено исследование процедур и издержек приобретения земельных участков, а также получения разрешений на строительство. Исследование проходило в Санкт-Петербурге осенью 2009 г. с целью проанализировать транзакционные издержки при приобретении земельного участка и получении разрешений на строительство. Транзакционные издержки рассматриваются как временные и финансовые затраты, а также организационные и правовые барьеры для потенциальных инвесторов, желающих реализовать строительный проект в Санкт-Петербурге (Лимонов, 2009).

Исследование проведено методом глубинных интервью с профессионалами земельного и строительного рынков (всего 14 интервью, из них 3 с консалтинговыми компаниями и 11 со строительными).

Характеристики компаний, участвовавших в исследовании, приведены в табл. 7. Размер компаний определялся по численности занятых. К малым были отнесены строительные компании с численностью занятых менее 100 человек и консалтинговые с численностью менее 15 человек, к средним — строительные с численностью от 101 до 250 и консалтинговые с численностью от 16 до 50, к крупным — строительные компании с численностью более 251 человека

Таблица 7

Характеристика компаний — участников экспертного опроса

Вид деятельности	Размер компании	Количество лет работы	Специализация	Количество компаний
Строительство (генподрядные организации)	Крупная	Больше 10 лет	Строительство всех видов недвижимости	2
		5—10 лет	Строительство жилья и коммерческой недвижимости	3
	Малая	Больше 10 лет	Строительство жилья и объектов социальной сферы	2
		5—10 лет	Строительство различных видов недвижимости	3
		Меньше 5 лет	Реконструкция зданий в центре города	1
Консалтинг	Средняя	Меньше 5 лет	Согласование всех проектов строительства и ППТ	2
	Малая		Согласование проектов строительства и ППТ в составе строительных холдингов	1

(согласно Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

Основные результаты проведенного исследования состоят в следующем.

Оценка процедур приобретения земельных участков под строительство. В целом эксперты оценили действующие процедуры получения земельных участков и разрешений на строительство как достаточно сложные (4 балла по 5-балльной шкале).

Самым удобным для инвестора способом приобретения земельного участка под строительство, наименее рискованным и требующим наименьших затрат времени является покупка земельного участка у частного собственника. Такой способ предпочитают средние и крупные компании, у которых достаточно средств на единовременные вложения, чтобы выкупить земельный участок и начать строительство. Здесь возможно несколько схем: прямой выкуп земельного участка либо выкуп здания/строения вместе с земельным участком, на котором он расположен, последующий снос существующего строения и реализация собственного проекта на месте снесенного. В качестве продавцов в основном выступают юридические лица — владельцы нефункционирующих или частично функционирующих предприятий в старом промышленном поясе Санкт-Петербурга.

Самым безрисковым способом приобретения земельного участка у города является вариант аренды с полным пакетом документов на строительство. Однако часто проекты, предлагаемые к строительству, не привлекательны для инвесторов. К тому же экспертами было высказано мнение, что полный пакет документов, как правило, разрабатывается по предварительному сговору с каким-либо инвестором. Разработка проекта происходит «под инвестора» с расчетом на то, что остальной его реализация будет невыгодна и «свой инвестор» приобретет участок на торгах по минимально возможной цене.

Приобретение земельного участка при наличии «короткого» пакета документов оценивается инвесторами как высоко рискованное. Из-за отсутствия документации на участок сложно спрогнозировать будущие затраты на его освоение и строительство. Преимуществом «короткого» пакета является то, что после реализации проекта можно получить участок в собственность или аренду на 49 лет, что будет намного дешевле, чем покупать земельный участок изначально.

В целом существующие процедуры приобретения городских земельных участков на торгах названы неудобными для инвестора, потому что торги проводятся нерегулярно, планы по выставлению земельных участков на торги меняются в течение года, объявления о назначении торгов печатаются за один месяц до их проведения. Компания-инвестор, не обладающая собственными источниками получения нужной информации о готовящихся торгах, лишается возможности долгосрочного планирования своей деятельности.

Что касается процедуры предоставления земельных участков для проведения изыскательских работ, то она также оценивается инвесторами как высоко рискованная. Однако у этого способа существует преимущество для мелких инвесторов — финансовые затраты можно «растянуть» во времени до 4,5 лет. Таким образом, становится возможной деятельность на строительном рынке компаний, которые не в состоянии единовременно выплатить полную стоимость земельного участка при приобретении его в собственность или вложении основных средств в течение первых трех лет при приобретении земельного участка по «короткому» пакету. Тем не менее самым большим риском при осуществлении изыскательских работ является риск потери участка по истечении 11 месяцев, когда участок с подготовленной документацией выставляют на торги и его может приобрести другая компания. Тогда для компании, занимающейся изыскательскими работами, проигрыш на торгах будет означать потерю вложенных средств,

поэтому она заинтересована в том, чтобы выиграть любым способом, что толкает на использование разного рода незаконных средств вплоть до сговора с представителями органов управления. Стоит отметить, что иностранные инвесторы не участвуют в проектах изыскательских работ. Для них непонятна эта форма приобретения земельных участков под строительство, и они предпочитают покупать право собственности или право аренды участка исключительно на торгах.

Мнения экспертов относительно целесообразности проведения изыскательских работ несколько разошлись. Представители средних и крупных строительных компаний считают, что такой вид получения земельных участков под строительство высоко рисковый и непривлекательный для инвесторов, его можно и нужно отменить. Представители же мелких строительных и некоторых консалтинговых компаний, признавая высокий риск процедуры, отмечали в этом и положительные для них стороны — увеличение срока инвестирования при отсутствии достаточных средств.

Следует отметить, что названный высоко рисковым и потенциально склоняющий к коррупционному сговору (т. е. повышающий транзакционные издержки инвесторов) способ получения земельного участка через изыскательские работы является и самым распространенным (табл. 8). Очевидно, весь процесс организован так, что этот путь получения земельного участка оказывается самым реалистичным для основной массы некрупных инвестиционных компаний. В то же время торги на право приобретения земельного участка в собственность или в аренду, являющиеся самым рыночным инструментом, ради внедрения которого и проводились в 2004 г. изменения в нормативно-правовом обеспечении инвестиционно-строительной деятельности Санкт-Петербурга, в 2009 г. признаются неудобными и плохо работающими.

Таблица 8

Количество объявленных торгов на продажу прав аренды земельных участков на инвестиционных условиях и количество заключенных договоров на проведение изыскательских работ в 2005—2009 гг.

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.*
Количество объявленных торгов:					
по «короткому» пакету	8	9	68	23	—
по «полному» пакету	64	7	5	35	16
на комплексное освоение территории	—	5	3	2	1
Заключено договоров на проведение изыскательских работ	—	162	119	303	193

* Январь—октябрь 2009 г.

И с т о ч н и к: Отчет о работе Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга в 2008 г.

Издержки согласования проектов строительства. Новые административные условия и практика пяти лет их применения, к сожалению, не решили основных проблем инвестиционно-строительной деятельности, выявленных в ходе первого исследования. Перечень проблемных вопросов и их содержательное наполнение фактически остались прежними.

- Срок согласования проекта строительства от получения градостроительного плана земельного участка до получения разрешения на строительство занимает минимум 9—10 месяцев. В этот срок входит непосредственная разработка проекта, которая занимает около 3—4 месяцев, и процедура согласования проекта с различными органами государственной власти — около 6 месяцев. Для

участков, где необходима разработка проектов планировки территории (ППТ), сроки согласования занимают в среднем 2—2,5 года.

Называя основной проблемой процедуры согласования ее длительный срок, большинство экспертов сошлись во мнении, что не могут выделить одну или несколько инстанций, исправление ситуации в которых может улучшить весь процесс. Длительность сроков диктуется всей системой, в которой существует большое количество инстанций (около 20), требующих согласования, каждая из которых имеет право «вето», большое количество разрозненных документов, ограничивающих правовой статус земельного участка, множество норм и правил, регулирующих отдельные аспекты строительства, ограниченное использование электронного документооборота, последовательность согласований, т. е. необходимость ждать ответа одной инстанции, прежде чем начать согласование в следующей инстанции.

Тем не менее среди самых проблемных органов государственной власти, с которыми необходимо согласовывать проект строительства, являются Комитет по градостроительству и архитектуре (КГА) и Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории (КГИОП). При этом в КГА за последний год ситуация стала улучшаться, поскольку там были введены новые внутренние регламенты и стал осуществляться контроль за исполнением Федерального закона «Об обращениях граждан». Сложность работы с КГИОП объясняется принятием решений на основе зачастую субъективных представлений о художественной составляющей объекта строительства, а также необходимостью детального изучения проекта вплоть до конкретных материалов, из которых будет строиться здание. Существуют также «вновь выявленные» объекты, по которым неизвестно, что именно составляет предмет охраны, и требуются дополнительные исследования.

- Эксперты по-прежнему отмечают сложность взаимодействия с предприятиями инженерной инфраструктуры (ОАО «Ленэнерго», ГУП «Водоканал», ГУП «ТЭК СПб», ООО «Петербурггаз») как на этапе согласования проекта, так и впоследствии на этапе сдачи объекта в эксплуатацию. Строительные компании сталкиваются с неясностью условий подключения к инженерным сетям на этапе проектирования, с прямым неисполнением обязательств по договорам данными структурами, а также завышением стоимости строительства инженерных сетей, предусмотренных проектом, в случае если их строительство осуществляется за счет компании-застройщика, а не городского бюджета.

- Финансовые издержки на приобретение земельного участка и согласование проекта остаются очень высокими, хотя и могут сильно различаться в зависимости от проекта и способа получения участка. В среднем для расчета стоимости инвестиционного проекта на покупку земли закладывается 10%, а на согласование проекта (при условии, что земельный участок был приобретен с полным пакетом документов и согласование требуется только для строительного проекта) — 0,5—2%. Если есть необходимость разработки проекта планировки территории (ППТ) для приобретенного участка или проведения изыскательских работ, то затраты доходят до 20—30% от полной сметы строительства. Неофициальные издержки на согласование проекта могут достигать 20—50% от стоимости разработки и официального согласования, или 5—10% всех затрат на строительство. Например, у одной из крупнейших проектных компаний Санкт-Петербурга стоимость разработки ППТ составляет 3—4 млн руб. (до экономического кризиса 2008 г. — 9—12 млн руб.), 1,5—2 млн руб. уходит на официальное согласование и еще 2—3 млн руб. на неофициальное ускорение процесса, чтобы уложиться в 11 месяцев, отведенных на изыскательские работы.

Оценка изменений в законодательстве. В последнее время к числу положительных изменений эксперты отнесли:

- принятие Генерального плана Санкт-Петербурга в 2005 г., а затем Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) в 2009 г., поскольку эти документы внесли необходимую информационную прозрачность и ввели единые правила для всех участников строительного рынка. Эксперты отмечают наличие определенных недостатков ПЗЗ, но это воспринимается как неизбежные издержки нового документа, необходимо время для его корректировки. Некоторые эксперты также считают, что Генеральный план слишком детально разграничивает зоны, и правильнее было бы его упростить, уменьшив количество различных зон;

- планируемый с 1 января 2010 г. отказ от предоставления земельных участков под строительство через проведение изыскательских работ воспринимается экспертами, скорее, положительно, поскольку все признают, что, несмотря на «привлекательность» такой формы работы, риски, с ней связанные, зачастую оказываются неоправданными.

Явным негативным фактором все эксперты называют частое изменение законодательства, что существенно повышает риски при реализации долгосрочных проектов. Кроме того, негативную оценку со стороны участников рынка получили следующие законодательные изменения:

- принятие Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «Об обращениях граждан», поскольку согласно данному Закону на любой запрос чиновники могут ответить через 30 дней, и стимула для ускорения этого процесса у них нет;

- отмена целевого назначения под строительство жилья с 2004 г. отрицательно сказалась на мелких инвесторах, которым не под силу участвовать в торгах на крупные участки и проекты комплексного освоения территории;

- необходимость разработки проектов планировки территорий (ППТ) на квартал (около 70 га) является, скорее, негативным нововведением для инвесторов, особенно мелких, поскольку разработка ППТ требует значительных финансовых (9—12 млн руб. до экономического кризиса, 3—4 млн руб. — после) и временных затрат (от 5 до 11 месяцев). Помимо этого, не вполне понятно, зачем инвестору разрабатывать ППТ, если его участок уже сформирован и приняты Правила землепользования и застройки, действующие на его территории. В целом пока еще четко не отработаны логика и взаимосвязи ППТ и градостроительного плана земельного участка.

Проблемы инвестиционно-строительной деятельности и возможности их решения. Практически все эксперты согласились с тем, что предложение городской земли ограничено и недостаточно, но эта ограниченность, скорее, качественная, нежели количественная. В собственности Санкт-Петербурга есть много земли, пригодной под строительство, но она либо на периферии и без инженерной подготовки, либо со значительными ограничениями по инженерной нагрузке в застроенных городских районах. Кроме того, в обоих случаях, как правило, отсутствуют необходимые документы (проект межевания участков, кадастровые номера, ППТ). Например, по данным КГА, на сегодня разработано всего около 20% ППТ, часть из которых весьма низкого качества. В настоящее время по более чем 6000 городских кварталов, по которым нужно сделать ППТ, находятся в разработке около 1000, а утверждено только 178 ППТ (около 3%). В связи с этим город выставляет на торги земельные участки, не пользующиеся спросом, из-за чего торги в ряде случаев оказываются несостоявшимися и одни и те же участки приходится выставлять по нескольку раз. Тем не менее все эксперты отмечали, что сейчас нет дефицита земельных участков под строительство, и если есть желание инвестора, то подходящий вариант всегда можно найти. По некоторым оценкам, свободных земельных участков в городской

черте хватит еще лет на десять, а с учетом возможностей реконструкции домов в центральных районах города — и на пятьдесят.

По мнению экспертов, наиболее правильным было бы возложить на город обязанность разрабатывать ППТ, межевать земельные участки и заносить их в кадастр, но у городского бюджета не хватает средств на проведение такого объема работ. Существующий порядок разработки ППТ связан для инвесторов с рядом проблем. В частности, если в одном квартале существует несколько участков под застройку у разных инвесторов, а право на разработку ППТ в любом случае может быть только у одного из них, то возможны конфликты, особенно если у кого-то есть ограничение по времени, отведенное на разработку проекта. Компании оказываются в зависимом положении, что повышает риск нарушения сроков реализации проекта. Были случаи, когда право на разработку ППТ находилось у фирмы, которая владела участком на праве собственности и которая вымогала деньги у компаний, получивших участки в том же квартале на право проведения изыскательских работ.

Негативным фактором для развития земельного рынка является то, что по-прежнему крайне мало земельных участков выставляется на продажу, в основном все торги проходят на право заключения договоров аренды. Так, по данным КУГИ (Отчет о работе Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга), в 2008 г. доходы бюджета Санкт-Петербурга от продажи земельных участков в собственность составили 3654 млн руб., тогда как доходы от продажи права аренды земельных участков — 4770,7 млн руб.

Одна из основных проблем, с которой сталкиваются застройщики, это обеспечение земельного участка инженерными коммуникациями и согласование предельных мощностей планируемого объекта с компаниями-поставщиками коммунальных услуг (ГУП «ТЭК СПб», ГУП «Водоканал», ОАО «Ленэнерго», ООО «Петербурггаз»). Особые нарекания вызывает неисполнение обязательств ОАО «Ленэнерго» по заключенным договорам. Эксперты сошлись во мнении, что наилучший вариант, если инженерная подготовка территории до границ участка ведется по заказу и за счет средств городского бюджета. При этом и стоимость работ по проектированию и прокладке инженерных сетей будет ниже, чем когда эти работы компания-застройщик осуществляет за свой счет. Причина — желание компаний-монополистов, которые поставляют коммунальные услуги и на баланс которых переходят инженерные сети, получить максимальную выгоду, но в случае, если заказчиком выступает городская власть, условия будет диктовать она, а не монополисты.

С не меньшими проблемами сталкиваются застройщики в центральных районах города, где инженерные сети уже успели износиться и не рассчитаны на новые мощности. Помимо этого, возникает сложность с расчетом свободных мощностей из-за большого количества несанкционированных подключений и неэффективного использования энергии.

По мнению большинства экспертов, сроки согласования проектов можно и нужно сократить. Среди конкретных предложений, связанных с решением этой проблемы: уменьшение количества государственных органов, согласующих строительный проект, особенно в тех случаях, если он полностью укладывается в рамки Правил землепользования и застройки; дифференциация сроков, предусмотренных для ответов разных государственных органов на разные виды запросов (например, при проверке проекта в КГИОП, требующей изучения большого объема документов, срок ответа должен быть более длительным, чем ответ на простой запрос).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Санкт-Петербурге и в России в целом за более чем 15 лет с момента провозглашения частной собствен-

сти на землю так и не сформировался полноценный рынок земли. Нахождение трех четвертей всех земельных ресурсов в собственности государственных органов разных уровней, полная зависимость реализации инвестиционно-строительных проектов от разрешений государственных органов дает основания говорить о наличии государственной квазимонополии на землю. Между тем инвесторы гораздо охотнее начинают проекты, если могут получить земельный участок в собственность, поскольку в этом случае снижаются риски и правовая неопределенность, в частности они перестают зависеть от возможных изменений условий аренды и других рисков, связанных с арендой принадлежащих городу земель. Процесс покупки земли на вторичном рынке также является более простым и понятным для инвесторов. Огромные площади неразграниченных между субъектами собственности земель создает искусственный дефицит земельных участков, повышает их стоимость и стоимость построенных зданий, что в конечном счете не позволяет решить жилищные проблемы граждан и стимулирует коррупцию на строительном рынке.

Западный опыт показывает, что, даже если в частной собственности находится большая часть земель, отлаженная система градостроительного регулирования и налогообложения способны обеспечить эффективное землепользование и развитие городских территорий в интересах городского сообщества.

Источники

Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 году. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.s-pravdoy.ru/docs/2008.pdf>.

Данные администрации Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.adm-nao.ru/?show=news&id=2312>.

Данные Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии РФ. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kadastr.ru.

Данные Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kzr.spb.ru/info-land.asp>.

Инвестиционный риск в российских регионах в 2008—2009 гг. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.raexpert.ru/rankingtable/?table_folder=/region_climat/2009/tab5.

Лимонов Л. Э. Власть и собственность на землю в России: к вопросу о зависимости от траектории предшествующего развития // Экономика и право. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский Центр». 2009. С. 58—84.

Отчет о работе Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга в 2008 году. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.commim.spb.ru/committee/page_7055474/.

Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е., Гудзь Т. В. и др. Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М., 2008.

Федеральная служба государственной статистики России. Регионы России. Социально-экономические показатели — 2008. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_14p/Main.htm.