

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОМПАНИЙ НА РЫНКЕ НЕДВИЖИМОСТИ**

Стратегической целью государственной политики в развитии рынка недвижимости в начале XXI века является обеспечение условий для эффективного использования и развития недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан.

Предшествовавшее развитие рынка недвижимости и его институциональной основы не определялось какой-либо четко сформулированной целью и отличалось известной непоследовательностью. В результате проводимых в России реформ (либерализация цен, приватизация, развития частного предпринимательства) получили заметное развитие рынок товаров и услуг, рынок капитала и рынок труда.

Об инвестиционной деятельности на рынке недвижимости пока можно говорить лишь как о неравномерном и нестабильном развитии его отдельных секторов. Относительно быстро развивается только инвестиционная деятельность компаний на рынке квартир; значительно отстает предложение коммерческой недвижимости, в зачаточном состоянии рыночный оборот промышленной недвижимости, практически отсутствует рынок земельных участков.

За период 1991-2004 годов, в основном была сформирована современная институциональная основа управления инвестиционной деятельностью на рынке недвижимости в России. Так было разработано и принято более 250 законодательных и иных нормативных правовых актов, связанных с обеспечением прав собственности в жилищной сфере, жилищным строительством, жилищно-коммунальным хозяйством и сделками на рынке недвижимости: жилищной и коммерческой недвижимости, земли.

Учеными и специалистами выделяются следующие наиболее актуальные проблемы развития институциональных основ управления инвестиционной деятельностью на рынке недвижимости - это прежде всего незавершенность процессов передачи прав собственности на земельные участки частным собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений, а также разграничения государственной собственности на землю; несовершенство систем государственной регистрации прав на недвижимость и учета объектов недвижимости; нерегулированность процедур территориального планирования, зонирования, создания новых объектов недвижимости; несовершенство системы налогообложения недвижимости и ее оценки для целей налогообложения; неразвитость системы долгосрочного ипотечного кредитования и кредитования строительства.

Проведенные в стране реформы обеспечили поворот от планово-административных методов регулирования рынка недвижимости к рыночным механизмам при соблюдении принципов социальных гарантий в области

жилищных прав малоимущих граждан и иных установленных законодательством категорий населения.

Решение жилищной проблемы может стать главным фактором для развития отечественной экономики, создав сотни тысяч новых рабочих мест, в том числе и в малом бизнесе. Приоритетные задачи развития страны - рост ВВП и сокращение уровня бедности - решаются не только (и не столько) в нефтегазовой отрасли. Формируемому гражданскому обществу нужны рыночные институты, которые активизируют мобилизацию и аккумуляцию инвестиционных ресурсов на местном уровне, помогут расширить стимулы для трудовой деятельности, для формирования достойных условий жизни, благоприятной социально-психологической среды. Собственный дом, собственное благоустроенное, качественное жилье важны не только как условия жизнедеятельности, но и как условия позитивного мироощущения людей. Формирование среднего класса с его позитивными жизненными установками - залог стабилизации в обществе, достижения социального мира.

В настоящее время в числе первоочередных задач социально-экономического развития стоит задача формирования рынка доступного жилья через повышение платежеспособного спроса населения на жилье с помощью развития жилищного кредитования и увеличение объемов жилищного строительства.

В начале 90-х годов в России произошли социально-экономические и правовые изменения, связанные с переходом страны к рыночным отношениям. С введением в действие в январе 1993 года Федерального Закона от 24.12.92 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» жилищные отношения стали регулироваться с учетом активизации процесса образования различных форм собственности на недвижимость в жилищной сфере, начало которому было положено принятием законодательства о приватизации жилья в конце 80 - начале 90-х годов. Именно эти процессы создали основы для становления рынка жилой недвижимости в Российской Федерации.

Значительной вехой в развитии рынка недвижимости стало принятие новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации. Ранее отношения найма были практически вытеснены из Гражданского кодекса РСФСР. Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации (глава 35) однозначно относит договор найма к гражданско-правовым договорам. Наиболее важные нормы о найме жилых помещений являются базовыми и для социального найма.

К главным итогам развития институциональных основ управления инвестиционной деятельностью на рынке недвижимости необходимо отнести:

- возникновение права пользования жилыми помещениями, расположенными в многоквартирных домах на основании частной собственности на них (на равных основаниях с государственной и муниципальной формами собственности), обретение права полноценного пользования жилыми помещениями в домах ЖСК членами кооперативов, полностью выплатившими паевые взносы;

- приватизация государственного и муниципального жилищного фонда,

а также переход к рынку жилья главным образом путем строительства и приобретения гражданами собственных жилищ;

- снятие правовых ограничений на возможность индивидуального жилищного строительства на территории городов, на количество жилья, находящегося в собственности;

- создание правовых предпосылок применения института найма жилых помещений как основного способа извлечения прибыли их собственниками (аналог «доходных домов»);

- законодательное расширение перечня категорий лиц, имеющих право на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;

- создание правовых условий для новых форм самоуправления домовладельцами недвижимым имуществом в кондоминиумах;

- создание системы обеспечения социальных гарантий в области жилищных прав граждан в рыночных условиях (система субсидий на строительство и приобретение жилья, а также на оплату жилья и коммунальных услуг;

- развитие демонополизации жилищного хозяйства, разделение функций управления и обслуживания жилищного фонда.

В процессе приватизации жилья не была достигнута цель передачи в реальное управление собственникам отдельных помещений многоквартирного здания в целом и прилегающих земельных участков, механизм реализации которой предусмотрен в федеральном Законе от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья». Практика показала, что этот механизм не создал достаточных стимулов для развития новых форм управления жильем - в настоящее время в России создано лишь немногим около 4000 товариществ собственников жилья.

В результате права нанимателей остаются практически равными существующим правам собственников жилых помещений, что подтверждается резким замедлением темпов приватизации в последние годы. Отсутствие осознания реального бремени содержания собственности и реального спектра ответственности искажает поведение собственников на рынке.

Отсутствие реальных договорных отношений и механизмов исполнения вытекающих из них обязательств препятствуют реализации прав как нанимателей, так и наймодателей;

Не в полной мере осуществлено внедрение такого рыночного начала как всеохватывающее договорное регулирование. На местах нередко продолжается практика администрирования там, где должен эффективно действовать договор, гражданско-правовая ответственность и экономические стимулы.

Жилищный кодекс РФ (далее ЖК РФ) исходит из необходимости установления единых оснований признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий при содействии органов государственной власти и местного самоуправления, базирующихся на установлении социального стандарта жилищных условий. Этот стандарт должен иметь стоимостное выражение и в перспективе устанавливаться на уровне рыночной арендной пла-

ты за жилье. В зависимости от своих доходов и материального положения граждане будут иметь возможность воспользоваться различными формами поддержки со стороны государства и органов местного самоуправления.

Ключевыми аспектами становления целостной системы содействия улучшению жилищных условий граждан являются:

- изменение роли и содержания института социального найма государственного и муниципального жилья;
- содействие гражданам, имеющим возможность использовать собственные и привлеченные средства для решения жилищной проблемы;
- широкое развитие найма (аренды) муниципального и государственного жилья;
- предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Государство должно защищать жилищные права граждан как потребителей в части потребления жилищно-коммунальных услуг, а также обеспечивать единые минимальные стандарты качества строительства и содержания жилищного фонда.

Необходимо на законодательном уровне очертить компетенцию органов местного самоуправления по управлению жилищным фондом смешанной формы собственности (дома - кондоминиумы, одним из владельцев которых является публичные образования, в которых не образовано товарищество собственников жилья) и процедуру учета мнения и интересов иных собственников.

ЖК РФ введено разнообразие форм содействия государства гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий:

- для граждан, которые по своим доходам не могут накапливать средства для улучшения жилищных условий, либо перед которыми государство несет установленные законом обязательства - предоставление жилья по договору социального найма;
  - для отдельных установленных ЖК РФ категорий граждан - предоставление жилья в государственном и муниципальном жилищном фонде по договорам найма;
  - для прочих граждан - предоставление субсидий на покупку жилья.
- Размер субсидии зависит как от числа лет нахождения в очереди на улучшение жилищных условий, так и от дохода заявителя.

ЖК РФ предусматривается регламентация вопросов найма жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда. По договору найма подлежат обеспечению жильем лица, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, которые не подпадают под категории граждан, обеспечиваемых жилыми помещениями по договору социального найма.

Перечислим проблемы, которые не могут быть решены в рамках нового ЖК РФ. Поэтому целый ряд вопросов требует пересмотра норм гражданского законодательства, но и именно работа над ЖК РФ послужила катализатором обсуждения этих проблем.

К числу нерешенных институциональных проблем необходимо отнести следующие.

I. В настоящее время муниципальные образования не имеют возможности прогнозировать объем муниципального жилищного фонда и формировать долгосрочную инвестиционную политику.

Свободное перетекание жилья из муниципального (социального) и приватизированное и обратно (а вопрос о безусловном праве на «деприватизацию» также активно обсуждается и имеет немало сторонников) создает огромную «серую» зону в структуре нашего жилищного фонда, где непонятно, какие законы действуют: то ли рыночные, то ли социальные. Естественно, это не способствует снижению рисков на рынке жилой недвижимости.

2. Регулирование и защита прав членов семьи собственника. Существуют разные точки зрения на то, в какой степени необходимо защищать права и интересы несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных членов его семьи, при распоряжении собственником жилым помещением, в котором они проживают.

В настоящее время также действует правило, согласно которому отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, допускается только с согласия органа опеки и попечительства. Органами опеки и попечительства очень часто не одобряются сделки, при которых производится покупка квартиры в рассрочку при одновременной продаже имеющихся в собственности жилых помещений, а также совершение сделок по залогу жилых помещений.

Это служит серьезным препятствием для развития рынка жилья, ипотечного кредитования. Необходимо совершенствование механизмов государственных гарантий прав собственников жилья, включая права свободной купли-продажи, найма, аренды и залога жилья. Создание неоправданных препятствий для свободного распоряжения собственником, принадлежащим ему имуществом не только является препятствием для развития рынка жилья, а значит, негативно воздействуют на улучшение жилищных условий, но и дают повод для иждивенческого поведения членов семей собственников.

3. Возможность прекращения права собственности на жилье. Возможность прекращения права собственности на жилое помещение в случае невнесения платы за жилье (статья 34 проекта) основана на статье 293 ГК РФ, предусматривающей изъятие жилья в определяемых этой статьей случаях, условиях и порядке и только на основании судебного решения, поскольку статьей 35 Конституции РФ установлено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

4. Развитие институтов найма и аренды жилья. Защита прав нанимателей и наймодателей.

Развитие институциональной основы совершенствования управления инвестиционной деятельностью на рынке недвижимости должно быть направлено на совершенствование действующего законодательства. В этой связи целесообразно внести изменение - произвести редакцию действующего Градостроительного кодекса Российской Федерации. Предложение состоит в том, чтобы заменить содержащиеся в Градостроительном кодексе РФ термины «зонирование» и «право на зонирование» на один термин «градострои-

тельное зонирование территорий» с соответствующим изменением определений. «Градостроительное зонирование территорий - это установление правового режима использования земель городских и сельских поселений, а также использования объектов недвижимости как взаимосвязанного комплекса зданий, строений, сооружений и земельного участка, на котором они расположены, осуществляемое при разработке градостроительной документации о градостроительном планировании территорий и поселений и об их застройке; схема градостроительного зонирования является базовым юридическим документом, служит механизмом реализации планов градостроительного развития».

Данное институциональное изменение имеет глубокий экономический смысл, и последствия для повышения эффективности инвестиционной деятельности на рынке недвижимости и реализуются в следующей следующей образом:

- 1) на стадии генерального плана;
- 2) на стадии конкретизации решений генерального плана применительно к планировочным зонам, выделенным в этом документе;
- 3) на стадии конкретизации решений проектов планировки планировочных зон применительно к районам, выделенным в составе планировочных зон;
- 4) на стадии конкретизации решений проектов планировки районов применительно к локальным зонам, выделенным в составе районов;
- 5) на стадии конкретизации решений проектов планировки локальных зон применительно к отдельным кварталам в составе этих зон;
- б) на стадии конкретизации решений проектов планировки и застройки кварталов применительно к отдельным участкам в составе этих кварталов.

Такой порядок действий позволяет установить «целевое назначение» и индивидуальные параметры строительства применительно к каждому земельному участку. Этот регламент отвечает на вопрос, как может быть изменена ситуация на участке в будущем, чтобы инвестор мог получить ответ на вопрос о привлекательности инвестиций в предлагаемый проект строительства.

Закон Москвы «О градостроительном зонировании территории города Москвы» от 09.12.98 № 28 содержит ключевую норму: «Виды разрешенного использования земельных участков и объектов недвижимости... устанавливаются Правительством Москвы». Это означает, что правообладатели недвижимости и инвесторы получают ответы на ключевые для них вопросы, направляя персональные запросы государственным служащим.

Данный подход реализуется согласно следующей норме Земельного кодекса Российской Федерации (п. 2 ст. 7): «Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов».

В рамках предлагаемого подхода, возможно, потребуется подготовить

и принять ряд новых законов, например, о территориальном планировании, о территориальном зонировании, о резервировании земель, о переводе земель из одной категории в другую,

Предложение данного подхода основывается на следующей позиции, согласно которой Градостроительный кодекс РФ - это «ведомственный» закон, который должен регламентировать узкие вопросы, преимущественно технического, строительного характера, и не затрагивать, например, вопросы территориального планирования и зонирования.

В рамках этого подхода ту же норму п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации следует трактовать следующим образом: считать, что базовым федеральным законом, устанавливающим общие

принципы и порядок планирования и зонирования территорий, является Градостроительный кодекс Российской Федерации, который уже содержит указанные общие принципы и порядок. Поэтому следует не распылять усилия на производство многочисленных новых законов (необходимость которых неочевидна), а сосредоточиться на внесении дополнений и изменений в ныне действующий базовый закон, носящий комплексный характер.

Недостаточная бюджетная обеспеченность территорий диктует органам местного самоуправления необходимость поддержки инвестиционной деятельности компаний на рынке недвижимости в муниципальных образованиях. Одним из необходимых условий привлечения инвестиций является создание правовой базы поддержки инвестиционной деятельности компаний на рынке недвижимости. Если на уровне Российской Федерации и субъектов Федерации такая база существует, то на уровне муниципальных образований имеет место правовой вакуум.

Одним из первых шагов на пути реализации рассматриваемого подхода должно стать принятие муниципальным законодательным органом нормативного акта, регламентирующего порядок и условия поддержки инвестиционной деятельности компаний со стороны администрации муниципального образования. Данный акт условно можно назвать «Положение о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности компаний на рынке недвижимости», устанавливает права и обязанности инвесторов, с одной стороны, и муниципальной администрации - с другой стороны, содержит четко прописанный порядок и формы осуществления этой поддержки, а также перечень критериев, на основании которых поддержка предоставляется.

В качестве основного критерия поддержки инвестиционных проектов принимается приоритетность проекта для муниципального образования, которая подразумевает следующие составляющие:

- сохранение и создание рабочих мест, поддержание высокой занятости жителей муниципального образования;
- стимулирование занятости социально незащищенных слоев населения;
- расширение налогооблагаемой базы муниципального бюджета;
- направленность на решение национальных социальных проектов.

Наряду с перечисленными общими критериями во внимание принимается стратегическая важность проекта для социально-экономического развития муниципального образования. Приоритет имеют проекты, реализация которых содействует достижению стратегической цели развития муниципального образования. Таковым может являться, например, проект строительства аэропорта в городе, стратегия которого направлена на развитие функций транспортного узла регионального значения.

Возможны следующие формы поддержки приоритетных инвестиционных проектов со стороны муниципальной администрации:

- предоставление инвесторам налоговых льгот и налоговых кредитов в соответствии с федеральным, региональным и муниципальным законодательством (введение пониженных налоговых ставок, отсрочки по уплате налогов, совершенствование механизма реструктуризации задолженности по платежам в бюджет);

- установление для инвесторов льготного порядка аренды муниципальной земли и недвижимости;

- предоставление инвестору муниципальных гарантий обеспечения возврата привлекаемых денежных средств для осуществления проекта;

- участие муниципалитета в проекте путем внесения доли в уставный капитал объекта инвестиционной деятельности;

- вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в муниципальной собственности;

- содействие участию проекта в межрегиональных конкурсах и торгах;

- информационная поддержка инвестора через муниципальные средства массовой информации.

Протекционистские меры, предпринимаемые администрацией, не должны противоречить принципу равноправного доступа всех субъектов инвестирования к инвестиционным ресурсам муниципального образования.