

ИССЛЕДОВАНИЯ И АДАПТАЦИЯ ПРАКТИКИ ИНВЕСТИЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В США

© 2012 В.М. Рамзаев*

Ключевые слова: муниципальное образование, механизм инвестиционного управления, развитие.

Рассматриваются механизмы, применяемые в практике инвестиционного управления развитием муниципальных образований США. Предлагаются направления адаптации американского опыта в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации.

В настоящее время на фоне межрегиональной и межмуниципальной конкуренции особую актуальность приобретают вопросы формирования эффективных механизмов управления инвестиционным развитием административных единиц регионального и местного уровней. Вместе с тем опыт инвестиционного развития, особенно в муниципальных районах, городских и сельских поселениях, пока недостаточен. Сейчас перед органами местного самоуправления стоит задача скорейшего овладения новыми компетентностями в области формирования инвестиционной привлекательности с учетом передового опыта развитых стран.

К настоящему моменту в Соединенных Штатах Америки накоплен значительный положительный опыт инвестиционного развития территорий, основанного на партнерстве государственной исполнительной власти (штата), местного самоуправления, населения и бизнеса (девелоперов).

В работе рассматривается ряд механизмов инвестиционного управления, применяемых в графстве Аллегейни, штат Пенсильвания.

LERTA (Local Economic Revitalization Tax Assistance) - налоговая помощь активизации местной экономики. Законодательной основой LERTA служит Акт о налоговой помощи активизации местной экономики штата Пенсильвания¹.

LERTA представляет собой механизм увеличения объема инвестиций, расширения экономической базы территории, роста возможностей трудоустройства населения, способ-

ствует перестройке находящихся в упадке объектов собственности. Инициатива применения LERTA может исходить от муниципалитета или от девелопера (частной компании - застройщика депрессивного района).

Суть LERTA заключается в снижении размера налогов на недвижимость в отношении оценочной стоимости нового строительства или реконструкции объектов бизнес-собственности с целью стимулирования экономического развития территории. LERTA применяется к деградирующей собственности, размещенной на депрессивной территории. Для применения данного механизма необходимо определить границы района LERTA, а также провести как минимум одни общественные слушания.

Под деградирующей собственностью понимается любая промышленная, коммерческая или иная бизнес-собственность, находящаяся во владении физического или юридического лица, расположенная на деградирующей территории, или же любая собственность, которая стала предметом указа правительственного агентства штата, требующего, чтобы объект был освобожден, признан негодным или снесен по причине несоответствия требованиям закона, постановлениям или нормам².

Усовершенствования деградирующей собственности включают в себя капитальный ремонт, строительство или реконструкцию, которые:

♦ приводят к восстановлению данной собственности;

* Рамзаев Владимир Михайлович, доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе и экономическому развитию Международного института рынка, г. Самара. E-mail: rvm@imi-samara.ru.

- ◆ делают ее пригодной для обитания;
- ◆ придают более высокие качества безопасности, охраны здоровья, экономического применения или комфортабельности;
- ◆ приводят эту собственность в соответствие с законодательством, постановлениями или нормами.

Территория считается депрессивной по следующим пунктам:

1) если она отвечает “критериям депрессивности”, изложенным в Законе о городском преобразовании, а именно:

- ◆ является небезопасной, антисанитарной;
- ◆ имеет перенаселенные здания; пустые, заросшие и неприглядные земельные участки;
- ◆ имеет несоразмерное число объектов собственности, являющихся должниками по налогам;
- ◆ имеет чрезмерную застройку, ненадлежащую конструкцию или расположение зданий, ошибочную схему улиц или площадок, экономически или социально неподходящее землепользование;

2) если она отвечает “критериям вырождающейся территории”, изложенным в Акте об окрестном содействии, и удостоверенным департаментом по делам сообществ и губернатором штата.

Объекты собственности, не отвечающие вышеперечисленным критериям, но граничащие с устанавливаемыми депрессивными территориями, могут быть включены в их состав, если местные налоговые органы определяют, что новое строительство послужит стимулом, улучшит или ускорит их развитие.

Каждый местный налоговый орган может проводить снижение размера налогов двумя способами:

1) с помощью оценки, применимой к фактической стоимости нового строительства, капитального ремонта или реконструкции.

Например, 100%-ное снижение налога по оценочной стоимости объекта за первый год, 75% - за второй год и т.д.;

2) с помощью максимальной стоимости, единообразно установленной местным органом самоуправления и применимой ко всем депрессивным территориям в границах соответствующей юрисдикции.

Например, сумма снижения налогов не должна превышать 50 000 долл. за каждый год.

После завершения строительства, капитального ремонта или реконструкции объекта недвижимости специальное агентство проводит его оценку, подсчитывает суммы, выпадающие под налоговые вычеты, уведомляет налогоплательщика и местный налоговый орган о новой оценочной стоимости объекта недвижимости и размере вычетов.

Вычеты по налогу на недвижимость предоставляются максимум на десять лет. Однако муниципалитеты могут устанавливать собственную продолжительность льготного периода. Например, город Питтсбург использует пятилетнюю схему.

Процедура снижения налогов увязана с землей, поэтому она не прекращается в случае продажи или обмена объекта собственности.

Налоговые вычеты применяются только к “дополнительной” стоимости недвижимости. Так, если компания построила гараж для своих служебных автомобилей, то только в отношении данного гаража она получит налоговые вычеты.

TIF (Tax Increment Financing) - финансирование по налоговому приросту. Законодательной основой TIF служит акт о финансировании за счет налогового прироста штата Пенсильвания³.

TIF представляет собой механизм, в котором увеличение сбора налогов на недвижимость и продажи, других налогов в границах определенной территории (района TIF) используется для инвестирования в капитальное строительство, что позволяет привлекать на данную территорию бизнес.

Суть TIF заключается в том, что муниципалитет осуществляет заимствование посредством выпуска облигаций, средства от которого направляются на создание и/или реконструкцию инфраструктуры депрессивной территории, что подготавливает данный район к приходу бизнеса - девелоперов. Девелоперы, в свою очередь, производят застройку территории жилыми и офисными зданиями, торговыми сооружениями и т.п.

Погашение задолженности муниципалитета по выпущенным облигациям осуществляется за счет увеличения налоговых поступлений, произошедшего в результате развития экономики района. Муниципалитет может использовать собственные средства для

финансирования создания или реконструкции инфраструктуры района TIF, в этом случае дополнительные налоговые поступления будут направляться на компенсацию понесенных муниципалитетом затрат.

Проект развития территории с использованием механизма TIF должен быть достаточно крупным для генерирования суммы налогового прироста, позволяющего покрыть стоимость проектных затрат или обслуживания долга. Поступление денежных средств должно быть гарантировано, т.е. территория должна быть экономически жизнеспособной.

Когда создается район TIF, начинается разделение доходов по налогу на недвижимость на две группы:

1) база - налоговые доходы, которые в настоящее время (до создания района TIF) собираются на данной территории;

2) прирост - увеличение налоговых доходов в результате роста стоимости объектов собственности в районе TIF с момента создания до момента его закрытия.

Территория, на которой создается район TIF, должна быть определена как депрессивная (см. выше "критерии депрессивности").

Агентство по перестройке (как правило, частной формы собственности) проводит исследование, цель которого - определить, какие из критериев депрессивности имеют место. Затем результаты исследования направляются в планировочную комиссию муниципалитета для рассмотрения и одобрения.

Роль Агентства по перестройке является важной, так как органы местного управления, имеющие отношение к району TIF, в значительной мере полагаются на одну из таких организаций в деле администрирования и управления процессом финансирования TIF. Законодательство определяет пять сфер ответственности Агентства по перестройке в процессе TIF⁴:

◆ представление предложения по созданию района TIF заинтересованным органам местного самоуправления, а также обозначение границ района;

◆ ответственность за достижение запланированного результата;

◆ ответственность за выпуск облигаций;

◆ ответственность за депонирование денежных средств в специальном фонде TIF в целях погашения долга или компенсации проектных затрат муниципалитета;

◆ ответственность за заключение контрактов и соглашений в процессе реализации плана TIF.

Таким образом, план проекта района TIF подготавливается Агентством по перестройке, который представляет его органам самоуправления муниципального образования, ответственного за создание района, равно как и всем другим муниципалитетам и школьным округам, которые собирают налоги в пределах района TIF.

План района TIF должен пройти, как минимум, через одно общественное слушание. По итогам общественного слушания, если все заинтересованные стороны согласились с планом TIF, муниципалитет - создатель района принимает закон о создании района TIF.

Создание района TIF может инициироваться частным бизнесом (девелопером). В этом случае девелопер обращается в соответствующий орган муниципалитета (например, департамент экономического развития графства Аллегейни), который оказывает содействие в подготовке предложения по TIF.

Срок существования района TIF не может превышать 20 лет. Во время этого срока местные налоговые органы имеют право не предоставлять налоговых вычетов по LERTA.

TIP (Transportation Infrastructure Partnership) - партнерство в отношении транспортной инфраструктуры. Законодательной основой TIP служит Акт о транспортном партнерстве штата Пенсильвания⁵.

TIP представляет собой механизм для устранения несоответствия транспортной инфраструктуры и услуг необходимым для поддержания промышленного, коммерческого и жилищного развития требованиям. На основе TIP муниципалитеты получают возможность сотрудничать друг с другом и с частным сектором с целью реализации транспортных проектов в районах, где экономический рост и развитие привели соответствующую инфраструктуру и услуги в неадекватное состояние.

Суть TIP заключается в установлении на территории определенного района (района TIP) особого сбора или налога, средства от которого направляются на финансирование проектов развития транспортной инфраструктуры или услуг.

Проекты развития транспортной инфраструктуры по TIP могут включать в себя:

- ◆ любую систему автострад общего пользования, местные улицы, дороги, тротуары, переулки, проходы, системы управления движением, дорожные сооружения, полотно дорог, железные дороги, автобусы, трамваи, троллейбусы, метро и прочие элементы общественных пассажирских перевозок;

- ◆ направляющие, эстакадные структуры, здания, станции, терминалы, причалы, доки, укрытия, водоводы, паромы, аэропорты и паркинги;

- ◆ туннели, системы соединения транспортных путей или коридоров и полосы отчуждения;

- ◆ коммуникационные системы, оборудование, оснащение;

- ◆ любое дробное или неделимое совместное владение долями в любой организации, которое может быть сочтено муниципальными образованиями необходимым или желательным.

Проекты развития транспортных услуг по ТИР могут включать в себя:

- ◆ любую систему общественных пассажирских перевозок любого вида (включая заработную плату и прочие текущие расходы);

- ◆ обеспечение деятельности любой системы транспорта на автострадах общего пользования (включая заработную плату и прочие текущие расходы);

- ◆ любой метод, с помощью которого муниципалитеты обеспечивают, планируют, внедряют, предпринимают или иным образом делают доступной инфраструктуру общественно-пользования.

Реализация программы ТИР начинается с разработки транспортного плана и установления границ района транспортного развития. План ТИР должен пройти как минимум одни общественные слушания.

В процессе подготовки плана ТИР муниципалитет проводит комплексное исследование для определения перечня проектов, подлежащих финансированию. Исследование призвано идентифицировать бенефициаров проектов и включает в себя анализ распределения затрат пропорционально получаемым выгодам.

Далее разрабатывается долгосрочная программа транспортного развития, которая устанавливает приоритеты и включает в себя график строительства транспортной инфраструктуры и внедрения транспортных услуг. Финан-

совый план программы отражает общую и элементарную стоимость проектов, а также источники их финансирования.

Если долгосрочная программа ТИР затрагивает объекты транспортной инфраструктуры графства или штата, муниципалитет должен провести согласование собственной программы с программой графства, а затем с программой штата. Согласованная программа утверждается департаментом транспорта штата.

Муниципалитет, учреждающий район ТИР, обладает всеми предоставляемыми Актом о транспортном партнерстве полномочиями, включая приобретение, получение в виде подарка или принудительное отчуждение частной собственности в отношении земли, недвижимого имущества или дорог, необходимых для нужд района.

Муниципалитет, учреждающий район ТИР, может финансировать его развитие из следующих источников⁶:

- 1) за счет обложения справедливым, обоснованным и равным по размеру сбором всех объектов бизнес-собственности в районе ТИР;

- 2) за счет обложения сбором каждого получающего выгоду объекта собственности в границах района ТИР.

Сборы, указанные в пунктах 1 и 2, применяются только в отношении новых или усовершенствованных транспортной инфраструктуры или услуг;

- 3) за счет обложения любым налогом, разрешенным законом. В данном пункте есть ограничение - если район ТИР примыкает к муниципальным границам, то новый налог может быть введен, только если он граничит с депрессивной территорией или входит в ее состав;

- 4) за счет эмиссии векселей и облигаций, заключения договоров о лизинге, гарантий и субсидий в соответствии с положениями Акта о задолженностях местного самоуправления;

- 5) за счет получения грантов, подарков и пожертвований.

Налоги и сборы, обложение которыми установлено в границах района ТИР, собираются до момента, пока:

- ◆ транспортные проекты не завершены или не отменены;

- ◆ муниципалитет не расплатился по всем векселям, облигациям или иным обязательствам, выпущенным и не погашенным, равно как и по причитающимся процентам;

◆ муниципалитет не разрешил все открытые претензии против него, которые обеспечены залогом поступлений по проекту или залогом налогов или сборов по транспортному району.

Поступления от налогов и сборов, установленных в районе TIF, не могут превышать общей стоимости объектов собственности, идентифицированных в долгосрочной программе транспортного развития, за исключением следующих случаев:

◆ если необходимо покрыть непредвиденное увеличение расходов, не превышающее 10% стоимости проекта;

◆ если после общественных слушаний пересмотр проекта приводит к росту расходов, что, в свою очередь, требует принятия постановления о пересмотре долгосрочной программы и финансового плана.

NID (Neighborhood Improvement District) - район окрестного развития. Законодательной основой NID является Акт о районах окрестного развития штата Пенсильвания⁷.

Механизм NID позволяет финансировать развитие любого типа муниципальных образований штата Пенсильвания (за исключением крупных городов - сити) посредством установления особого сбора со всей собственности, за исключением объектов, освобожденных от налога на недвижимость.

Территория, на которой устанавливается данный особый сбор, определяется в качестве района NID. Район NID может быть создан по инициативе муниципалитета, бизнеса или населения. Инициатива по созданию NID выносится на голосование среди владельцев собственности на рассматриваемой территории.

В зависимости от характера сооружений, расположенных в соответствующем районе, районы NID законодательно категоризируются как районы делового развития (BID), жилые районы (RID), промышленные районы (IID), институциональные районы (INID), районы смешанного использования (MID)⁸.

Особый сбор является источником погашения и обеспечения задолженности, возникающей у муниципалитета в связи с финансированием инфраструктуры общего пользования в рамках стимулирования экономического развития района NID.

Особый сбор представляет собой добровольно возложенное жителями района NID,

дополнительное к любым другим налогам, взимаемым на данной территории, налоговое обязательство.

Таким образом, создание района NID не требует от муниципалитета отказываться от доходов, получателем которых он бы стал в ином случае, что при условии развития данного района может привести к получению в будущем дополнительных налоговых доходов. Это контрастирует с финансированием по TIF, при котором пошаговое увеличение налога на недвижимость или налога с продаж может использоваться для оплаты и обеспечения облигаций, а прямая отдача на инвестиции муниципалитета откладывается.

Размер ежегодного особого сбора основывается на сметной стоимости затрат программы NID, что должно быть описано в плане NID. Совокупная сумма сборов, взимаемых на территории района NID в течение любого года, не может превышать сметную стоимость программы развития за тот же год.

Механизм NID может использоваться в качестве резервного к TIF, особенно если налогового прироста недостаточно для оплаты обслуживания долга по облигациям, выпущенным муниципалитетом в целях привлечения средств для реализации программ развития. Предоставляя доходы TIF и взносы особого сбора в качестве обеспечения, муниципалитет снижает риски инвесторов в отношении того, что застройка не состоялась или отложена.

Направления расходования средств, полученных в виде особого сбора по NID, включают в себя:

◆ инфраструктуру общего пользования: тротуары, дорожное покрытие, оборудование, сооружения, зоны отдыха и развлечений, уличное освещение, парки, стоянки автотранспорта, зеленые насаждения, пешеходные дорожки, канализационные коллекторы, водоводы, приобретение, восстановление или снос зданий и сооружений, находящихся в аварийном состоянии;

◆ услуги населению: бесплатную парковку или парковку со скидкой, пассажирские перевозки, программы по связям с общественностью, социальную рекламу, уборку улиц и тротуаров, услуги по текущему ремонту и безопасности.

Программа и предварительный план NID требуют проведения как минимум одних общественных слушаний.

Предварительный план NID должен включать в себя:

- 1) карту предлагаемого района;
- 2) доклад муниципалитета, содержащий следующую информацию:

- ◆ подробное описание услуг, предоставление которых планируется в районе NID;

- ◆ перечень всех объектов собственности, подлежащих оценке;

- ◆ перечень предлагаемых усовершенствований и их стоимость;

- ◆ бюджет на первый финансовый год, включая такие статьи, как текущий ремонт и эксплуатация, капитальные расходы, зарплата персонала;

- ◆ предполагаемые источники доходов для финансирования вышеперечисленных затрат;

- ◆ оценку времени, необходимого для реализации программы;

- ◆ идентификацию управляющего административного органа района NID;

- ◆ систему установления комиссионного сбора за оценку объектов собственности в районе NID;

- ◆ любую другую релевантную информацию.

Адаптация американской практики в целях применения в процессе управления развитием муниципальных образований РФ позволит повысить его эффективность за счет роста инвестиционной привлекательности и, как следствие, конкурентоспособности территорий.

В настоящее время существенным фактором, тормозящим процессы экономического развития территорий РФ, привлечения крупных, в том числе иностранных, инвесторов, является низкая инфраструктурная обеспеченность при высоком уровне износа действующей инфраструктуры. Программы и проекты развития инфраструктуры относятся к наиболее долгосрочным и затратным, в силу чего редко рассматриваются в качестве приоритетных как государством, так и частным бизнесом.

Обобщение опыта США показывает, что эффективный процесс разработки инвестиционно-инфраструктурных проектов включает в себя последовательность определенных этапов:

- 1) зонирование территории в целях выявления “депрессивных” районов, т.е. районов, требующих первоочередного развития.

Критерии “депрессивности”, принятые в американской практике, приведены в данной статье. По мнению автора, ключевым критерием признания территории “депрессивной” является стоимость расположенных на ней объектов недвижимости, которая должна быть существенно ниже средней стоимости недвижимости в муниципальном образовании;

- 2) ранжирование выявленных “депрессивных” районов с точки зрения очередности их развития. При этом должна учитываться значимость данной территории для социального и экономического благополучия муниципального образования;

- 3) поиск и привлечение инвесторов-девелоперов. Начиная с этого этапа процесс инвестиционно-инфраструктурного развития реализуется совместно с девелопером, что повышает значимость его правильного выбора. Сотрудничество с инвестором осуществляется на принципах государственно-частного партнерства;

- 4) формирование генерального плана развития “депрессивной” территории;

- 5) разработка программы финансирования плана развития территории.

Очевидно, что поиск финансовых ресурсов для реализации инвестиционно-инфраструктурного проекта представляет собой наиболее сложную задачу. Американская практика показывает, что преимущественными источниками финансирования проектов развития являются:

- ◆ привлечение средств путем выпуска регионом или муниципальным образованием ценных бумаг;

- ◆ привлечение средств самообложения граждан.

¹ State and Local Government in a Federal System: Cases and Materials. 3rd ed. Contemporary Legal Education Series, 1990.

² Dillon, Municipal Corporations. 1st ed. 1872. Sec. 55.

³ State and Local...

⁴ Dillon, Municipal Corporations.

⁵ State and Local...

⁶ Dillon, Municipal Corporations.

⁷ State and Local...

⁸ Dillon, Municipal Corporations.

Поступила в редакцию 23.12.2011 г.