

Общероссийский информационно-аналитический и научно-практический журнал
«Имущественные отношения в Российской Федерации»
№ 8 (155) за 2014 год
Земельный вопрос – практический опыт

К вопросу о НЭИ земельного участка *

Лебедев Валерий Викторович
генеральный директор ЗАО «АДВАЙТА», оценщик 1-й категории, сертифицированный РОО оценщик недвижимости, член Экспертного совета РОО, член правления Новосибирского отделения РОО (г. Новосибирск) тел. (383) 335-72-12, e-mail: *expert-lebedev@mail.ru*

Аннотация

Автором статьи анализируется вопрос применения оценщиками принципов наиболее эффективного использования (НЭИ) земельных участков в процессе оценки объектов недвижимости, поставленный А.Н. Фоменко в своей работе «Принцип НЭИ и практическая оценка». Делается сравнение принципов НЭИ, изложенных в Международных стандартах оценки и российских учебниках. Приводится краткий пример расчёта стоимости земельного участка с учётом НЭИ. Рассматриваются препятствия, возникающие на пути оценщика при реализации НЭИ. Делается вывод о том, что целевое назначение и разрешенное использование земельного участка являются одними из существенных условий эксплуатации земельного участка.

Ключевые слова: оценка земельного участка, анализ наиболее эффективного использования, НЭИ, разрешенное использование земельного участка;

В статье 11.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) понятие «земельный участок» трактуется следующим образом: «Земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки».

Являясь участниками гражданского оборота, земельные участки становятся объектами оценки.

Одно из требований стандартов оценки – анализ и установление

* В основу статьи положены материалы публикации А.Н. Фоменко «Принцип НЭИ и практическая оценка» [12]. Принципиальное согласие с автором публикации по вопросу анализа НЭИ земельных участков обусловило столь объёмное цитирование его работы

наиболее эффективного использования (далее – НЭИ) имущества (см. [5, п. 10; 6, п. 6]). Это требование содержится и в Методических рекомендациях по определению рыночной стоимости земельных участков [7].

Проводя анализ НЭИ, оценщик рассматривает четыре критерия:

- 1) физическая возможность;
- 2) законодательная разрешенность;
- 3) экономическая оправданность;
- 4) максимальная доходность.

Такой анализ должен проводиться именно в указанной последовательности, потому что каждый следующий критерий сужает область применения предыдущего.

В силу своей юридической безграмотности большинство оценщиков относятся к анализу НЭИ весьма формально. Как правило, оценщик не придает особого значения анализу физической возможности объекта и сразу приступает к определению максимальной доходности. При этом вводится ничем не обоснованное допущение, что законодательные ограничения для строительства на участке отсутствуют и экономически оправданным было бы построить на нем торговый центр (или бизнес-центр), так как именно этот вид использования приносит максимальную доходность.

Однако максимальная доходность является не единственным критерием при принятии решений. При принятии решений об инвестициях типичным покупателем речь идет не о НЭИ, а об *оптимальном решении*, которое обеспечивает удовлетворение насущных потребностей при обеспечении *не максимального, а максимально разумного уровня доходности* с учетом существующих ограничений. Этими ограничениями являются (перечень не исчерпывающий):

- баланс интересов общества и инвестора;
- наличие или отсутствие необходимых мощностей;
- необходимость соблюдения санитарных и противопожарных норм;
- требования градостроительных регламентов;
- планы городских властей по развитию территории на перспективу;
- прочие ограничения.

В Своде стандартов оценки РОО 1-01-2010 указывается следующее: «Использование имущества, не разрешенное законом или физически невозможное, не может рассматриваться как наиболее эффективное. Даже в случае юридически допустимого и физически возможного использования от оценщика может потребоваться объяснение его мнения о том, что по разумным соображениям подобное использование является вероятным. После того как анализ покажет, что по разумным соображениям один или

несколько вариантов являются вероятными, проверяется их обоснованность с финансовой точки зрения» [6, п. 6.4].

В Международных стандартах оценки (МСО) определение НЭИ несколько отличается от того, которое мы привыкли видеть в учебниках российских авторов. В частности, в пункте 3.4 МСО-1 дается следующее определение НЭИ: «Наиболее эффективное использование – наиболее вероятное (*most likely* – наиболее вероятный, подходящий) использование имущества, которое является физически возможным, надлежащим образом оправданным, юридически допустимым, осуществимым с финансовой точки зрения, в результате которого стоимость оцениваемого имущества является наивысшей» [8].

Обратите внимание на пятый из названных принципов НЭИ, являющийся ограничителем бездумной максимизации стоимости, – наиболее вероятное использование, *которое надлежащим образом оправдано*.

Неслучайно в пунктах 5.8.1 и 5.8.2 Международного руководства по оценке 1 (MP-1) сказано:

«5.8.1. Понятие НЭИ основано на идее о том, что хотя два или более комплекса недвижимости могут обладать физическими сходствами и быть сильно похожими один на другой, все же могут существовать значительные различия в том, как их можно использовать. Вид оптимального использования имущества является фундаментом для определения рыночной стоимости.

5.8.2. Основные детерминанты НЭИ включают ответы на следующие вопросы:

1. Является ли предлагаемое использование рациональным и вероятным?
2. Является ли это использование законным, иначе говоря, существует ли разумная вероятность того, что можно будет получить юридическое право на такое использование?
3. Является ли имущество физически пригодным для выбранного использования или же его можно приспособить для этого использования?
4. Является ли предлагаемое использование финансово осуществимым?
5. Из тех вариантов использования, которые удовлетворяют первым четырем тестам, является ли выбранное НЭИ максимально продуктивным использованием земли?» [9].

Теория оценки привнесена в Россию из-за рубежа. В основном это американская модель оценки, изложенная Генри Харрисоном в известной всем работе «Оценка недвижимости» [13]. Автор полагает, что приоритет

следует отдавать экономике, все юридические ограничения легко устранимы. Основные положения этой работы легли в основу практически всей учебной литературы, используемой российскими оценщиками, сформировав устойчивое восприятие того, что любая сделка с недвижимостью совершается исключительно с целью девелопмента и изменения текущего использования объекта.

Практикующий оценщик, кандидат технических наук А.Н. Фоменко в своей работе «Принцип НЭИ и практическая оценка» [12] пишет: «Использование недвижимости в текущем состоянии представляется чем-то не типичным, аномальным. Тогда как реалии на рынке недвижимости демонстрируют обратное.

Так же сформировалось мнение, что среди субъектов оценочной деятельности есть «глупые» заказчики оценки (продавцы-собственники или покупатели), которые понятия не имеют, для чего им нужна недвижимость, и «умный» оценщик, который узнал о существовании этой недвижимости всего неделю назад, но точно знает, что с ней нужно сделать.

При этом как-то упускается из вида, что для того чтобы обосновать изменение варианта использования в соответствии с предложенным оценщиком НЭИ, нужно быть уверенным в возможности получения юридического разрешения на иное использование и быть уверенным в возможности согласования с многочисленными инстанциями всего, что связано со строительством. Да просто нужно быть уверенным, что типичный покупатель захочет заниматься изменением текущего использования. Иначе получается не совсем логично, когда маловероятное использование, направленное на реализацию НЭИ, является основой для определения рыночной стоимости как наиболее вероятной цены объекта оценки» [12].

К анализу НЭИ нужно подходить очень взвешенно и осторожно. Ключевым здесь является вопрос о практической возможности реализации НЭИ для конкретного (а не абстрактного) объекта.

Рассмотрим пример.

В Новосибирске оценивался земельный участок, на котором было расположено деревянное 2-этажное административное здание построенное около 100 лет назад и расположенное в центре города. В последнее время оно использовалось в качестве офисного здания. Состояние здания было удовлетворительным, в помещениях был выполнен «евроремонт», то есть гнилые стены и трубы зашили гипсокартонном.

Методология проведения анализа НЭИ требует рассмотреть участок земли как незастроенный.

Проводя анализ НЭИ участка как незастроенного, оценщик пришел к выводу, что НЭИ – это строительство 20-этажного бизнес-центра. При этом расчеты показали, что единый объект недвижимости (далее – ЕОН) по НЭИ стоил бы условно 100 000 000 рублей (стоимость земельного участка = 40 000 000 рублей и стоимость здания = 60 000 000 рублей).

Рассматривая земельный участок как застроенный в текущем использовании, было рассчитано, что площади помещений будут различаться в 10 раз (при допущении, что площадь застройки 2-этажного и 20-этажного зданий совпадают). Расчетная арендная ставка за 1 квадратный метр каждого объекта одинаковая. Следовательно, ЕОН в текущем использовании стоит 10 000 000 рублей. Отсюда стоимость здания = 10 000 000 – 40 000 000 = –30 000 000 рублей.

Было принято решение о сносе здания (стоимость сноса с учетом годных остатков составила 200 000 рублей). Стоимость объекта оценки = 40 000 000 – 200 000 = 39 800 000 рублей.

Итак, получили две стоимости ЕОН:

- при текущем использовании – 10 000 000 рублей;
- по НЭИ – 39 800 000 рублей.

Разобрали здание, выставили земельный участок на продажу за 39 800 000 рублей. Покупателей не нашлось, так как по документам назначение земельного участка – для эксплуатации 2-этажного здания.

Анализ НЭИ должен был закончиться на этапе изучения документов!

До тех пор пока разрешенным использованием земельного участка является «эксплуатация 2-этажного здания», стоимость ЕОН составляет 10 000 000 рублей, а стоимость земельного участка (за минусом стоимости сноса с учетом годных остатков) – 9 800 000 рублей (10 000 000 – 200 000).

А как поступил наш «умный» оценщик?

Посмотрел по сторонам и увидел, что в центральной части города уже построено несколько многоэтажных офисных зданий (НЭИ реализовано). Прецеденты есть, следовательно, наш «умный» оценщик посчитал, что можно получить разрешения на изменение разрешенного использования земельного участка и на строительство бизнес-центра, чтобы реализовать НЭИ.

В итоге участок не продан, заказчик оценки дезориентирован. В результате недостаточной проработки НЭИ у заказчика возникли завышенные ожидания от инвестиционной привлекательности объекта.

Мы описали реальную ситуацию. Похожий пример приводит и А.Н. Фоменко в работе [12]. Это свидетельствует о том, что у оценщиков наметилась тенденция к допущению системных ошибок в расчетах, что

обусловлено слабой проработкой исходной внешней информации). Оценщик, ответственно подходящий к анализу НЭИ, должен понимать следующее:

1) Каковы реальные перспективы получения разрешения на изменение разрешенного использования земельного участка? Удастся ли для конкретного объекта получить соответствующее разрешение на строительство? Наличие или отсутствие административного ресурса у застройщика играет существенную роль. Если его недостаточно, то с получением разрешений (для конкретного оцениваемого объекта) могут возникнуть проблемы;

2) Имеет ли заказчик время и средства на разработку нового проекта строительства? Удастся ли согласовать проект с соответствующими ведомствами? Например, для того чтобы начать строительство в Новосибирске, требуется получить более 20 согласующе-разрешающих подписей и от полугода до полутора лет времени. В состоянии ли оценщик определить вероятность реализации такого проекта?

Кроме того, коммунальные ресурсы в центральной части городов, как правило, ограничены. Может ли оценщик утверждать, что необходимые мощности будут выделены именно этому земельному участку, даже если ему удастся выяснить, что свободные мощности есть?

3) Оценщик, определяя стоимость конкретного земельного участка, не имеет информации о других земельных участках. Не исключено, что соседние участки оцениваются другими оценщиками, которые примут такое же НЭИ. Когда дело дойдет до получения разрешения, то выяснится, что «по воле оценщиков» весь центр должен представлять собой «часток» из высотных зданий. А где остальная инфраструктура?

Таким образом, практика свидетельствует о том, что при безответственном подходе оценщика к анализу НЭИ получение разрешений (и, следовательно, реализация проекта) становится весьма проблематичным.

Выводы

1. Наличие прецедентов реализации НЭИ, подобных описанным, не означает, что это правило для всех. Анализ НЭИ должен опираться на наличие подтверждающих документов.

Абстрактная информация с рынка не позволяют сделать достоверный вывод о реализуемости НЭИ для конкретного объекта недвижимости, в условиях когда требуется получение разрешения на изменение его текущего использования. Любой анализ НЭИ земельного участка должен опираться только на наличие подтверждающих разрешительных

документов. И с юридической точки зрения, и с позиции физической реализуемости именно разрешенное использование земельного участка является реализуемым на 100 процентов, поэтому именно оно наиболее вероятное. Исходя из этого нужно перейти от практики абстрактных фантазий оценщика о гипотетическом НЭИ к практике рассмотрения конкретных документов проектного и разрешительного характера, относящихся к конкретному земельному участку. Отчет, построенный на гипотетических допущениях, – это не отчет об оценке, а фантастический рассказ.

2. *Целевое назначение и разрешенное использование земельного участка являются одними из существенных условий эксплуатации земельного участка, сложившихся из следующего состава признаков:*

- расположение земельного участка;
- площадь земельного участка;
- условия использования земельного участка (например для эксплуатации существующих зданий, сооружений, для реконструкции, строительства здания и т. д.).

В пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются в соответствии с градостроительным регламентом (пункт 9 статьи 1, пункт 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации; далее – ГрК РФ).

Детальное регулирование градостроительного зонирования осуществляется органами местного самоуправления в рамках их полномочий и пределов, предоставленных федеральным законодателем: документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки, принимаемые представительным органом местного самоуправления (пункт 2 статьи 83 ЗК РФ, статьи 30 и 32 ГрК РФ).

В городе Новосибирске таким документом является Решение Совета депутатов города Новосибирска от 24 июня 2009 г. № 1288 «О правилах землепользования и застройки города Новосибирска». Данным документом определены виды разрешенного использования земельных участков в различных территориальных зонах.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» решение об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка

на другой вид такого использования принимается главой местной администрации с учетом результатов публичных слушаний. Процедура проведения публичных слушаний в городе Новосибирске (в том числе по градостроительным вопросам) регулируется Положением о публичных слушаниях в городе Новосибирске, утвержденным решением городского Совета от 25 апреля 2007 г. № 562. При этом в соответствии с названной нормой Федерального закона публичные слушания должны проводиться с учетом положений частей 3—10 статьи 39 ГрК РФ.

Обязательное применение процедуры публичных слушаний при принятии решения об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид такого использования вытекает из необходимости неукоснительного соблюдения принципа земельного права Российской Федерации, закрепленного в подпункте 4 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ.

Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются применительно к каждой территориальной зоне. Изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов (пункты 2 и 3 статьи 37 ГрК РФ).

Согласно статье 42 ЗК РФ собственники земельных участков, лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

- использовать такие участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

При этом согласно пункту 2 статьи 46 ЗК РФ аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя в случае использования земельного участка не в соответствии с его целевым назначением (разрешенным использованием).

3. Из всех возможных вариантов использования земельного участка необходимо выбрать вариант, обеспечивающий максимальный доход на вложенный капитал и определяющий максимальную стоимость земельного участка. Однако применение второго критерия НЭИ (законодательная допустимость), пример в городе Новосибирске, показало, что изменение

разрешенного использования земельного участка – сложная юридическая процедура, связанная с публичными слушаниями. При этом иное использование земельного участка должно вписываться в существующий градостроительный регламент. Кроме того, для иного использования земельного участка необходимы повторное согласование и получение новых технических условий (нагрузки и сроки подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, выполнение требований государственной противопожарной службы, санэпидемстанций и т. д.). Причем плата за технологическое присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения может существенно измениться, что, в свою очередь, может «свести на нет» экономическую эффективность строительного проекта.

4. Есть еще один важный нюанс. Применение в процессе анализа НЭИ методов, основанных на технике остатка, очень часто приводит к существенной погрешности при расчете рыночной стоимости земельного участка.

Традиционная техника остатка, несмотря на ее простоту и всеобщее распространение, даже для «коротких» и недорогих проектов может быть рекомендована только как инструмент предварительного исследования. Это связано с высокой чувствительностью итогового результата к малейшим изменениям позиций доходной и расходной частей, а также с невозможностью учитывать временные структуры денежных потоков, что особенно важно при анализе сложных проектов.

Причины очень большой погрешности итогового результата следующие:

- значительная сложность расчета стоимости завершеного строительством объекта недвижимости;
- использование в расчетах количественных и качественных характеристик еще не существующего объекта;
- невозможность учесть все нюансы предстоящего строительства и связанных с этим рисков;
- невозможность точно определить стоимость технологического подключения к инженерным сетям.

Таким образом, применение методов, основанных на технике остатка, ввиду высокой вероятности значительных погрешностей в расчетах может привести к получению недостоверных результатов.

ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.
2. Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 26.01.1996 № 14-ФЗ;

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.
4. О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ.
5. Общие понятия оценки, подходы и требования к оценке : Федеральный стандарт оценки (ФСО № 1) : приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 20 июля 2007 года № 256.
6. Понятия, лежащие в основе общепринятых принципов оценки (ОППО); Понятия, лежащие в основе общепринятых принципов оценки (ОППО) Международных стандартов оценки : Свод стандартов оценки Российского общества оценщиков (ССО РОО 1-01-2010).
7. Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков : распоряжение Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 6 марта 2002 года № 568-р.
8. Международные стандарты оценки: МСО 1 «Рыночная стоимость как база оценки», Комитет по международным стандартам оценки, 2007
9. Свод стандартов оценки Российского общества оценщиков (ССО РОО 2-05-2010): Международное руководство по оценке 1 (MP-1) «Оценка стоимости недвижимого имущества».
10. Решение Совета депутатов города Новосибирска от 24 июня 2009 г. № 1288 «О правилах землепользования и застройки города Новосибирска».
11. Положение о публичных слушаниях в городе Новосибирске : решение городского Совета от 25 апреля 2007 г. N 562.
12. *Фоменко А. Н.* Принцип НЭИ и практическая оценка. URL: <http://www.appraiser.ru/default.aspx?SectionId=32&g=posts&t=3942&p=5>
13. *Харрисон Генри.* Оценка недвижимости. Уч. пособие/Пер. с англ. — М.: РИО Мособлупрполиграфиздат. 1994.