

Методы ценообразования и регулирующая политика в отношении существующих пространственных ресурсов в целях устойчивого обновления городов

ZHU He, CHEN Yiyuan, WANG Jiayu, WEI Meiyu, TIAN Weiyi

Аннотация. В исследовании рассматриваются экономические движущие силы городского обновления, сопоставляются механизмы распределения выгод и затрат при различных режимах землевладения, а также анализируются национальные и местные подходы к оценке и регулированию существующих пространственных ресурсов. Показано, что изъятие прироста стоимости и распределение рентного разрыва имеют ключевое значение для расширения финансового потенциала земельных доходов в процессе обновления. Методы расчета доплат за дифференцированные права на застройку создают техническую основу для изъятия прироста стоимости и одновременно выступают инструментом направления различных форм обновления. Более тесная координация и интеграция налогово-бюджетной политики с пространственным планированием способны поддерживать формирование в Китае новой устойчивой модели земельных публичных финансов.

Ключевые слова: обновление городов; земельные публичные финансы; оценка пространственных ресурсов; пространственное планирование; права на застройку

* Исследование выполнено при поддержке Общей программы Национального фонда естественных наук Китая «Механизмы и интеллектуальные методы оптимизации соответствия функций и емкости существующих пространственных ресурсов в условиях многомерных ограничений» (грант № 52478038); Фонда молодых ученых Национального фонда естественных наук Китая «Оценка стоимости, оптимальное предложение и механизмы обмена правами на пространственное развитие в процессе обновления городов» (грант № 52108035); Научно-технической программы Министерства жилищного строительства и городского и сельского развития «Интеграция ключевых методов экономической оценки повторного использования существующего городского пространства на основе эксплуатационных целей» (проект № 2022-K-014); а также Программы поддержки молодых талантов Пекинской ассоциации науки и техники (проект № BYESS2023131).

Китай вступил в среднюю и позднюю стадии урбанизации. 14-й пятилетний план предусматривает реализацию программ городского обновления, знаменуя переход от масштабного освоения новых территорий к повышению качества и регенерации существующей застройки. Интенсивное строительство периода быстрой урбанизации привело к концентрации физического износа и острой необходимости перестройки городских функций. К концу 2023 г. площадь городской застройки достигла 63,7 тыс. км², а совокупная площадь существующих зданий превысила 67 млрд м² [1]. Только в 2021-2023 гг. в стране было реализовано около 154 тыс. проектов обновления. Хотя отдельные проекты способны привлекать рынок благодаря выгодному местоположению или скрытому рентному разрыву, обновление общественных пространств, социальных объектов и инфраструктуры по-прежнему в основном зависит от государственных инвестиций. Масштаб этого спроса создает значительное давление на местные финансы.

С 1987 г. в Китае действует система платной передачи прав пользования государственной землей. Местные органы власти направляли земельные доходы на инфраструктуру, муниципальные услуги и общественные объекты, частично компенсируя негативные внешние эффекты освоения земли [2]. Хотя чрезмерная зависимость местных бюджетов от земельных доходов давно подвергается критике, сочетание платной передачи прав землепользования и прибыли от рыночной застройки стало одним из основных механизмов обращения капитала, поддерживавших городскую экономику в эпоху пространственного расширения [3-4]. В условиях обновления существующей застройки власти больше не могут пополнять бюджет за счет передачи новых земель и лишаются важного источника доходов [5]. Обслуживание крупнейшего в мире городского населения на постурбанизационной стадии требует

значительных расходов на эксплуатацию инфраструктуры, ее содержание и общественные услуги, что еще сильнее сужает бюджетные возможности [6]. Жесткое ограничение расширения строительных земель, а в отдельных случаях их чистое сокращение, подтолкнуло многие города к неустойчивой практике обмена большей интенсивности застройки на бюджетный доход, при этом игнорируются долгосрочные последствия превышения пространственных ограничений: рост эксплуатационных расходов, ухудшение качества услуг и экологическая деградация [7].

В этих условиях устойчивое преобразование земельных публичных финансов становится неизбежной задачей китайской модернизации [8]. Планирование обновления при бюджетных ограничениях обычно связано с изменением стоимости земельных активов вследствие корректировки прав на развитие существующих пространственных ресурсов [9]. К таким изменениям относятся смена функции, способа использования и интенсивности земельных участков или отдельных пространств; продление либо выкуп сроков землепользования; перевод административно предоставленной земли в режим платного предоставления. Обычно они требуют доплаты за право землепользования, что позволяет государству и рынку разделить выгоды от повышения качества и эффективности использования существующего пространства [10]. Однако относительно простые проекты с крупным рентным разрывом — например, перевод промышленных территорий в третичный сектор или реконструкция трущоб под рыночное жилье — в значительной мере исчерпаны [11]. Устойчивый прирост бюджетных доходов теперь зависит от детального планирования и проектирования, раскрывающих стоимость сложных существующих пространств. По существу, речь идет об оптимальном пространственном размещении отраслей, населения и иных факторов для расширения долгосрочной налоговой базы [12], а также о разовом получении земельного дохода при изменении набора прав на застройку.

Исходя из этого, исследование сначала рассматривает внутренние факторы городского обновления с позиции экономики земли. Затем сопоставляется распределение выгод и затрат в китайской земельной системе и в западных странах, анализируются действующие национальные и местные правила доплаты за предоставление прав землепользования, после чего предлагаются направления совершенствования оценки и регулирования существующих пространственных ресурсов, а также согласования бюджетной политики и пространственного планирования. Цель — предложить ориентиры для решения финансовых проблем эпохи обновления.

1 Экономические движущие силы и институциональный выбор в обновлении городов

1.1 Изменение рентного разрыва вследствие корректировки прав на застройку

В отличие от ранней урбанизации, когда власти направляли расширение новых земель, обновление в постурбанизационную эпоху сильнее зависит от добровольных рыночных сделок между обладателями существующих прав. Их ключевое условие — способность физических изменений обеспечить соразмерный рост экономической стоимости [13]. Неомарксистская экономика связывает рыночную привлекательность обновления с расширением рентного разрыва — разницы между фактической земельной рентой при текущем использовании и потенциальной рентой после улучшения условий освоения [14]. Для рынка проект становится возможным, когда разрыв покрывает все затраты на преобразование и оставляет избыток. Поэтому теория рентного разрыва трактует обновление прежде всего как создание дополнительной земельной ренты [15]. Государственные проекты общественного назначения могут, напротив, сокращать или обращать рентный разрыв и выглядеть убыточными, однако являются необходимыми публичными затратами на коррекцию провалов рынка [16].

Хотя теорию рентного разрыва критикуют за переоценку капитала и недооценку социальных сил пространственных изменений, в рыночных условиях она сохраняет высокую объяснительную способность [17]. Значительная литература исследует факторы формирования рентного разрыва и его регулирование в интересах устойчивого обновления [18-19]. В экономике потенциальная рента определяется как совокупная капитализированная стоимость земли при ее наиболее эффективном использовании. Такое

использование требует соответствия местоположения функции, а интенсивности — экологической емкости, что совпадает с основными задачами пространственного планирования [20]. Преимущества местоположения позволяют расширять рентный разрыв и стимулировать самопроизвольное обновление путем назначения более подходящих функций существующей среде [21]. Однако эти преимущества не универсальны: пространственная неоднородность и рыночные предпочтения в конкретных социально-экономических условиях формируют локальные механизмы рентного разрыва [22].

Пространственное планирование обеспечивает рациональное использование и максимальную совокупную ценность ресурсов посредством регулирования прав на застройку. В обновлении изменение этих прав становится важнейшим техническим средством воздействия на потенциальную ренту. Права на застройку представляют собой набор дифференцированных правомочий, включая получение разрешения на строительство, изменение назначения и увеличение интенсивности [23-24]. Прежние практики прямого повышения плотности либо замены низкорентных функций высокорентными были нередко грубыми. Они обеспечивали краткосрочные земельные доходы и прибыль, но увеличивали долгосрочные публичные расходы на услуги и экологическое управление. Поэтому планирование должно расширять рентный разрыв настолько, чтобы привлечь рынок, но не допускать подрыва устойчивости местных финансов долгосрочными затратами, порожденными новыми правами.

1.2 Распределение рентного разрыва между публичным и частным секторами

Рентный разрыв создает выгоды как частным, так и публичным участникам. Он приносит доход собственникам существующих пространственных ресурсов и одновременно обосновывает изъятие части прироста стоимости в общественную пользу независимо от формы собственности на землю. Такое изъятие обеспечивает продолжающиеся ресурсы для инфраструктуры и общественных услуг [25]. Данный механизм известен как изъятие прироста стоимости земли — инструмент, объединяющий право, публичные финансы и пространственное планирование. Он позволяет местным органам власти или сообществам возвращать часть прироста, созданного общественными инвестициями и государственным регулированием, и реинвестировать ее, формируя положительный цикл между стоимостью земли и финансированием услуг [26].

Инструменты изъятия стоимости существенно различаются в зависимости от режима собственности и бюджетной системы. В странах с государственной или смешанной собственностью инфраструктура финансируется через аренду или передачу публичной земли [27], что особенно важно для развивающихся экономик с ограниченным стартовым капиталом [28]. В странах с преобладанием частной собственности власти чаще используют налог на недвижимость и налог на прирост стоимости для долгосрочной эксплуатации услуг и инфраструктуры [29]. Эти модели также связывают с этапами урбанизации. На ранней стадии государство накапливает капитал, передавая права частному сектору за разовые поступления [30]. После созревания урбанизации расходы смещаются от первоначального строительства к эксплуатации, а доходы — от разовых поступлений к регулярным налогам [31]. На этой основе изучаются традиционные инструменты, включая сборы за улучшение и предварительные взносы, а также новые, например финансирование за счет прироста налоговых поступлений [32].

Китайская плата за предоставление права пользования землей не является простым разовым поступлением, поскольку передается ограниченное по сроку право пользования государственной строительной землей, а не собственность. Земельный доход фактически представляет собой частичное изъятие периодически возникающего прироста стоимости, то есть рентного разрыва. При первичном предоставлении фактическая рента неосвоенной земли может считаться нулевой, поэтому потенциальная рента равна всему разрыву. Он распределяется между земельным доходом публичного сектора и прибылью частных застройщиков [33].

В обновлении структура рентного разрыва сложнее. Jiang Kaikai и соавторы [34] выделяют разрыв амортизации, разрыв развития и регуляторный разрыв. Разрыв амортизации возникает как

дополнительный экономический эффект реконструкции зданий и среды. Его публичное изъятие в основном проявляется через налоги на сделки с недвижимостью; прирост от ремонта собственником используемого им имущества обычно не изымается, поскольку затраты несет частный субъект, а реконструкция часто создает положительные внешние эффекты [35]. Разрыв развития связан с пассивным ростом стоимости вследствие улучшения окружающей среды и общественных услуг [36]. Поскольку расходы несут государство и соседние собственники, его публичное изъятие соответствует регулярному налогу на прирост недвижимости и связано с экспериментами по налогу на недвижимость [37]. Регуляторный разрыв — это разница рыночной стоимости старых и новых прав на застройку. Поскольку она полностью создается публичным изменением условий землепользования, ей соответствует доплата за предоставление права пользования землей [38].

Эти исследования показывают, что земельные публичные финансы при обновлении существующей застройки переходят к диверсифицированным источникам, поскольку прирост стоимости имеет разные причины и изымается на разных этапах. Доплата за право пользования землей фиксирует разовое преобразование рентного разрыва при изменении старых и новых прав [39]. Однако краткосрочное земельное финансирование не является единственным источником в эпоху обновления. Долгосрочные доходы, возникающие благодаря более точному соответствию функций, отраслей и иных факторов, лучше согласуются с длительной эксплуатацией города. Поэтому умеренное снижение земельной цены для расширения частного рентного разрыва, стимулирования перераспределения факторов и высвобождения экономической активности становится новым вариантом динамического распределения ренты между государством и рынком.

2 Эволюция национальной политики ценообразования пространственных ресурсов

2.1 Формирование и совершенствование рыночных механизмов ценообразования

Поправка к Конституции 1988 г. закрепила принцип платного землепользования, подтвердила государственную собственность на городскую землю и разрешила передавать права пользования в установленных законом пределах. В том же году статья 2 Закона КНР об управлении землей была дополнена положениями о введении системы платного использования государственной земли и возможности передачи прав пользования государственной и коллективной землей в соответствии с законом.

В 1990 г. Государственный совет принял Временные положения о предоставлении и передаче прав пользования государственной землей в городах, установив основные правила предоставления, передачи, аренды, залога, прекращения и административного выделения прав. Статья 18 предусматривала, что при изменении назначения, указанного в договоре, пользователь должен получить согласие предоставляющей стороны и разрешение органов земельного управления и городского планирования, переоформить договор, скорректировать плату и пройти регистрацию. При этом порядок оценки права установлен не был; ценообразование опиралось главным образом на административно ориентированные цены и не имело ясного рыночного механизма.

Закон КНР об управлении городской недвижимостью 1994 г. обязал периодически определять и публиковать базовые цены земли, стандартные цены участков и восстановительную стоимость различных зданий. В том же году уведомление Государственной плановой комиссии и Государственного земельного управления ввело платные услуги оценки земли для развития социалистического рынка. В 1995 г. земельным органам было предписано ускорить оценку базовых и стандартных цен участков. Принятые тогда же меры по определению минимальной цены договорного предоставления прав впервые ввели элементы рыночного ценообразования, хотя методы и политика оставались неполными и экспериментальными.

В 2002 г. Положение о градации и классификации городской земли и Положение об оценке городской земли заменили пробные версии и установили основные принципы, технические маршруты,

методы, процедуры и форматы результатов. В 2006 г. Государственный совет запретил снижать или освобождать от земельных платежей под предлогом привлечения инвестиций, реконструкции старых районов, реформы государственных предприятий и подобных мероприятий, а также проводить сделки по нулевой или отрицательной цене и скрыто уменьшать платежи через обмен земли на проекты, возврат поступлений, субсидии и иные схемы.

Закон КНР о вещных правах 2007 г. уточнил природу прав пользования строительной землей, способы их получения и условия передачи, изменения и прекращения, укрепив правовую основу земельного рынка. Принятый в том же году Закон о городском и сельском планировании установил обязательную роль условий детального регулирования при передаче земли. На этом этапе прямое вмешательство государства постепенно сокращалось, а цены все больше определялись с учетом планирования и рыночного спроса и предложения. Методы оценки прав существенно развились, современные подходы стали полнее, а ценообразование пространственных ресурсов — более научным и прозрачным.

2.2 Эволюция политики оценки существующего городского пространства

Центральное совещание по урбанизации 2013 г. приняло курс на «жесткий контроль прироста, активизацию существующих ресурсов, оптимизацию структуры и повышение эффективности». Центральное совещание по городской работе 2015 г. вновь подчеркнуло интенсивное развитие через установление общей границы, ограничение емкости и лучшее использование имеющихся ресурсов. Бывшее Министерство земельных ресурсов затем выпустило серию документов, строго ограничивающих масштабы городских строительных земель. Эти меры показывают, что переход к обновлению начался еще до официального включения соответствующей инициативы в 14-й пятилетний план; политика ценообразования также стала меняться заранее.

В 2013 г. Министерство земельных ресурсов издало пробные технические спецификации оценки цены предоставления прав на государственную строительную землю. Формальные Технические спецификации 2018 г. урегулировали изменения условий землепользования и уточнили методы расчета цены при корректировке коэффициента застройки, назначения либо нескольких условий уже предоставленной земли, а также правила определения даты оценки. В 2023 г. Министерство природных ресурсов выпустило Руководство по планированию и земельной политике поддержки городского обновления. Оно ввело правила определения резервной цены смешанного использования, освободило промышленную интенсификацию от доплат и предусмотрело освобождение от части цены при передаче земли на общественные цели. Тем самым была сформирована техническая и политическая основа оценки и регулирования доплат в проектах обновления.

Тем не менее национальные институты, унаследованные от эпохи приростного развития, регулируют лишь крупные изменения прав — функции и емкость. Они не устанавливают дифференцированных методов для типичных действий, например изменения использования отдельного пространства внутри существующего участка. Неясны и важные технические вопросы: считать ли исходным фактический коэффициент застройки или максимальный, указанный в условиях планирования; рассчитывать ли доплату по текущей стоимости или исходной цене права. Поэтому местные власти применяют разные трактовки. Действующие правила дают лишь общие ориентиры и не содержат операционных расчетных процедур для одновременного изменения собственности, функции, емкости, срока и пространственных характеристик объектов разных масштабов.

3 Местная практика оценки и регулирования существующих пространственных ресурсов

В последние годы ключевые нормативные акты ряда ведущих городов определили случаи взимания доплаты за право землепользования, уполномоченные органы и направления использования поступлений. Подзаконные документы уточняют формулы оценки. Обычно применяются методы

зональных базовых цен или рыночная оценка для разных функций с поправочными коэффициентами на интенсивность и оставшийся срок (таблица 1). Местные инновации сосредоточены на совершенствовании технических методов оценки и использовании земельных платежей для направления различных типов и функций обновления.

Таблица 1. Действующие муниципальные правила и технические стандарты расчета доплат за предоставление прав землепользования в Китае

Год	Орган, издавший документ	Нормативный документ	Основные положения
2006	Управление земельных ресурсов Нанкина	Детальные правила доплаты за предоставление права пользования землей после изменения исходных условий землепользования	Общие и специальные методы расчета при изменении коэффициента плотности; дифференцированные методы для изменения назначения; общие и специальные методы при изменении площади участка; дата оценки и метод оценивания.
2008	Управление земельных ресурсов Ханчжоу	Положения о дальнейшем усилении управления земельным рынком и нормировании процедур оформления платного землепользования	Общие расчеты при изменении назначения, емкости и срока; случаи, требующие повторного предоставления; доплаты по выделенной и арендуемой земле различного назначения; отсутствие доплаты за интенсификацию промышленной земли; расчет приобретения дополнительных прав на подземное пространство; процедуры проверки и приемки; распоряжение земельными активами при реструктуризации предприятий.
2013	Народное правительство Сианя	Уведомление о дальнейшем продвижении экономного и интенсивного землепользования	Отсутствие доплаты за интенсификацию промышленной земли; минимальные цены для приоритетных и стратегических новых отраслей и предприятий, перемещаемых или реконструируемых в застроенной зоне; освобождения для отдельных современных сервисных функций в существующих пространствах.
2020	Народное правительство Нанкина	Правила управления изменением условий планирования после предоставления права пользования государственной землей в Нанкине (редакция 2020 г.)	Реализация Временных положений; дополнительных специальных норм нет.

Год	Орган, издавший документ	Нормативный документ	Основные положения
2020	Управление планирования и природных ресурсов Шэньчжэня	Правила расчета земельной цены Шэньчжэня	Общие методы изменения назначения, емкости и срока; расчеты изменения условий использования резервируемой и выделенной земли; расчеты одобренной передачи некоммерческого жилья, предоставленного по соглашению, сверхнормативной завершенной площади и увеличения коэффициента плотности на промышленной земле; специальные правила для отдельных районов; рассрочка для крупных промышленных проектов, городского обновления и реконструкции трущоб.
2021	Управление природных ресурсов и планирования Уханя	Правила реализации экономного, интенсивного и эффективного землепользования на территории города	Общие методы изменения назначения, емкости и срока; расчеты для различных видов выделенной земли; компенсация земельного платежа при изъятии; отсутствие доплаты за промышленную интенсификацию; взаимный расчет различий платежей при обмене участков; расчет превышения емкости, подтвержденного при завершении; расчеты для промышленных проектов обновления городских деревень и исторически нерешенных проектов.
2021	Управление планирования и природных ресурсов Тяньцзиня	Уведомление о дальнейшем нормировании доплаты за государственную землю под строительство	Общие методы изменения назначения, емкости и срока; правила определения даты оценки; расчеты при коэффициенте плотности ниже 1,0.
2022	Управление планирования и природных ресурсов Чэнду	Уведомление об усилении управления строительными проектами и нормировании дополнительных доходов от предоставления земли	Реализация Временных положений без значительных специальных норм; отсутствие доплаты за интенсификацию производственной промышленной земли.

Год	Орган, издавший документ	Нормативный документ	Основные положения
2023	Пекинская ассоциация оценщиков недвижимости и земли и агентов регистрации недвижимости	Техническое руководство по оценке прав пользования государственной землей под строительство в Пекине (пробная версия)	Общие методы изменения назначения, емкости и срока; предпочтительное применение сравнительного метода в проектах обновления; остаточного метода — для сохраняемых и эксплуатируемых объектов; расчеты смешанного использования; взвешивание результатов; технические подходы к отдельно построенному и интегрированному подземному пространству.
2023	Управление планирования и природных ресурсов Гуанчжоу	Правила взимания платежей за предоставление прав пользования государственной землей под строительство в Гуанчжоу	Общие методы изменения назначения, емкости и срока; частичные скидки при переводе в доходные исследовательские и проектные функции; расчеты для вспомогательных офисов и бытовых объектов на промышленной земле; льготы для проектов собственного использования; освобождения для реформированного государственного жилья; методы для выделенной земли и подземного пространства; расчеты рыночной продажи государственного и переселенческого жилья; дифференцированные подходы к исторически нерешенным землям и другим особым случаям.
2023	Управление планирования и природных ресурсов Чунцина	Правила определения цены участков по правам пользования государственной землей под строительство в Чунцине	Расчеты при преобразовании нежилых вспомогательных помещений — торговых, офисных и парковочных — в жилье, предоставленном по политическим программам; освобождения для общественных объектов и отдельных неучитываемых площадей; расчеты объединения фрагментированной земли, продления срока предоставления, исторически нерешенных земель и разных видов выделенной земли.
2023	Управление природных ресурсов Наньнина	Уведомление о методах расчета доплаты за предоставление права пользования землей для жилья на выделенной земле	Дифференцированные расчеты для приобретенного государственного жилья, жилья, построенного на коллективные средства, товарного жилья и жилья переселения после сноса на выделенной земле.

3.1 Совершенствование методов оценки существующих пространственных ресурсов

Проектирование земельной ценовой политики зависит от совершенствования методов оценки существующих ресурсов. Без дополнительных земельных поступлений невозможно устойчиво применять последующие льготы, освобождения и целевое финансирование. Уже первые местные правила обновления — Меры по обновлению города Шэньчжэня 2009 г. — различали существующую и добавленную площадь при функциональном преобразовании и устанавливали дифференцированные доплаты для различных коэффициентов застройки и дополнительных функций при сносе и реконструкции городских деревень, старого жилья и промышленных территорий. С тех пор большинство городов с формальным режимом обновления включили нормы об изменении назначения и доплатах. Местная политика обычно опирается на национальные стандарты оценки; лишь немногие города, прежде всего Шэньчжэнь и Чунцин, существенно адаптировали общие методы к местным условиям.

Правила расчета цены земли Шэньчжэня 2019 г. установили единый алгоритм доплаты: доплата = рыночная цена земли × соответствующая добавленная площадь × базовый поправочный коэффициент × коэффициент проекта обновления. Рыночная цена определяется оценкой некоммерческой организации, назначенной уполномоченным органом. В соответствии с правилами оценки городской земли используются метод корректировки коэффициента стандартной цены участка и остаточный метод оценки всего участка с весами 70% и 30%. Базовый коэффициент включает стандарты цены, тип здания, оставшийся срок, статус прав, этаж коммерческого помещения над землей и подземное пространство. Коэффициент проекта равен сумме долей каждого назначения или типа преобразования в строительной земле, умноженных на соответствующий коэффициент.

Метод учитывает рыночные принципы и различия пространственной стоимости различных типов обновления. Единицей расчета выступает не весь участок, а площадь земли, соответствующая конкретной части здания, что облегчает поэтапное обновление. Инициатору не нужно объединять права на все здания участка: после уплаты доплаты он может обновить отдельное пространство, повышая реализуемость проекта.

В 2023 г. Чунцин обновил правила оценки прав на строительную землю. Они подробно регулируют неучитываемую площадь, вычеты ранее уплаченной цены за специальные функции и доплаты при переводе административно выделенной земли в договорное предоставление. В обычных случаях — при изменении назначения, емкости или срока — доплата определяется как произведение базовой цены земли соответствующего назначения и класса, действующей на дату принятия заявления органом планирования и природных ресурсов, коэффициента прироста стоимости, при необходимости поправки на подземное пространство и добавленной площади соответствующей функции.

Специальные случаи, например перевод выделенной земли в платное пользование, рассчитываются по функциям. В Наньчине при переводе выкупленного государственного жилья или жилья коллективного финансирования применяется формула, включающая базовую поэтажную цену в сетке, площадь здания, коэффициенты плотности, срока и даты оценки, а также коэффициент перевода 10%. Для жилья переселения коэффициент повышается до 70%. Такая дифференциация учитывает затраты правообладателей на приобретение земли и строительство и их текущую платежеспособность, балансируя справедливость и эффективность.

Таблица 2. Базовые методы расчета доплат за предоставление прав землепользования

Предмет расчета	Формула
Увеличивается только плановый коэффициент плотности	Доплата = рыночно оцененная поэтажная цена земли × дополнительная площадь

Предмет расчета	Формула
Снижение планового коэффициента плотности приводит к росту стоимости земли	Доплата = рыночно оцененная общая цена земли при условиях плотности, действующих на дату принятия заявления, – рыночно оцененная общая цена земли при прежних условиях плотности
Изменяется только назначение земли	Доплата = (рыночно оцененная поэтажная цена земли нового назначения – рыночно оцененная поэтажная цена земли прежнего назначения) × площадь
Одновременно изменяются назначение и плановый коэффициент плотности	Доплата = рыночно оцененная поэтажная цена земли нового назначения × дополнительная площадь + (рыночно оцененная поэтажная цена земли нового назначения – рыночно оцененная поэтажная цена прежнего назначения) × исходная общая площадь
Корректируется только платная надземная площадь без изменения планового коэффициента плотности	Доплата = рыночно оцененная поэтажная цена земли × скорректированная платная надземная площадь

Таблица 3. Расчет доплат за предоставление прав землепользования в Шэньчжэне

Предмет расчета	Формула
① Изменение назначения после подписания договора предоставления земли ② Увеличение площади вспомогательных коммерческих помещений или субсидируемого арендного жилья общежитского типа на землях M1, M0, W1 или W0 ③ Перевод выделенной земли, более не соответствующей критериям выделения по Мнению Народного правительства Шэньчжэня о совершенствовании управления предоставлением государственной земли, в платное использование	Доплата = Σ(рыночная цена земли × соответствующая площадь после изменения × базовый корректирующий коэффициент после изменения) – Σ(рыночная цена земли × соответствующая площадь до изменения × базовый корректирующий коэффициент до изменения)
Дополнительная площадь других зданий на землях M1, M0, W1 или W0	Доплата = [Σ(рыночная цена земли × соответствующая площадь после изменения × базовый корректирующий коэффициент после изменения) – Σ(рыночная цена земли × соответствующая площадь до изменения × базовый корректирующий коэффициент до изменения)] × 50 %

Предмет расчета	Формула
Одобренная передача некоммерческого жилья, кроме социального жилья, предоставленного по соглашению	Доплата = $[\Sigma(\text{рыночная цена земли} \times \text{соответствующая площадь после изменения} \times \text{базовый корректирующий коэффициент после изменения}) - \Sigma(\text{рыночная цена земли} \times \text{соответствующая площадь до изменения} \times \text{базовый корректирующий коэффициент до изменения})] \times 20 \%$
Фактически завершенная площадь на предоставленной земле превышает указанную в договоре и подтверждена органами планирования для сохранения	Доплата = $[\Sigma(\text{рыночная цена земли} \times \text{соответствующая площадь после изменения} \times \text{базовый корректирующий коэффициент после изменения}) - \Sigma(\text{рыночная цена земли} \times \text{соответствующая площадь до изменения} \times \text{базовый корректирующий коэффициент до изменения})] \times 130 \%$

3.2 Инновации в политике регулирования земельных платежей при обновлении

Дополнительная оценка существующей земли представляет собой механизм распределения прироста стоимости, вызванного изменением условий землепользования. По мере углубления обновления некоторые города используют снижение, освобождение и изменение порядка взимания в качестве инструментов стимулирования самостоятельного обновления отдельных функций и легализации исторически нерешенных видов использования. Такие инструменты способны мобилизовать рынок и одновременно решать накопленные проблемы.

Уведомление Шэньчжэня 2014 г. о временных мерах по усилению реализации обновления определило порядок обращения с историческими землями в проектах сноса и реконструкции и установило разные доли распределения, когда легализованная историческая земля передавалась правопреемнику для обновления либо включалась в государственный резерв. Положение Шанхая об обновлении городов 2021 г. предписывает определять доплату через рыночную оценку с учетом затрат на приобретение земли и вклада общественных элементов. Создание инфраструктуры и социальных объектов рассматривается как такой вклад и может обосновывать частичное снижение платежа.

Гуанчжоу также применяет гибкую политику. Меры 2024 г. по обновлению старых деревень, фабрик и городских районов требуют определять земельный платеж проектов «трех старых» с комплексным учетом затрат, понесенных инициатором. Чунцин освобождает от доплаты, если уплотнение жилой, коммерческой или офисной земли создает убежища, необходимые технические помещения и подобные функции; если интенсификация промышленной, логистической или складской земли повышает эффективность; либо если граница предоставления увеличивается без изменения коэффициента застройки и общей площади зданий.

Некоторые города разрешают отсрочку платежа. Для поддержки модернизации промышленности и интеграции производства и города Гуанчжоу в 2017 г. ввел пятилетний переходный период, в течение которого государственные старые фабрики могут перейти к новым отраслям и форматам бизнеса без доплаты, снижая финансовое и административное давление. После переходного периода, с одобрения города, землепользование оформляется в соответствии с новым назначением.

Схожий подход содержится в Руководящих мнениях Пекина 2021 г. о реализации обновления. В течение пяти лет после проекта не требуется менять функцию, вид прав или емкость, установленные первоначальным договором, и платить доплату. Принятые в том же году Меры Чунцина по обновлению поощряют адаптивное использование существующей земли и зданий для поддерживаемых государством отраслей — культурных и креативных индустрий, здравоохранения и ухода за пожилыми, научно-

технических инноваций. После преобразования правообладатели могут оформить землю и недвижимость при соответствии планированию.

Небольшое число городов регулирует не только сбор доплат, но и использование доходов. Правила Шанхая предусматривают, что после отчисления обязательных специальных фондов остаток поступлений от доплаты за существующую землю может направляться районами на обновление, инфраструктуру и связанные цели. Это пополняет целевые фонды, снижает бюджетное давление и позволяет прибыльным проектам перекрестно субсидировать общественно значимые.

4 Итоги и перспективы оценки и регулирования существующих пространственных ресурсов

Точное определение справедливой рыночной стоимости и потенциального рентного разрыва существующих ресурсов и их активное регулирование предотвращают необоснованные сверхприбыли и потери. Это также помогает избежать нового дисбаланса, при котором капитал концентрируется в исключительно доходных проектах, а малодоходные остаются без внимания. Точная оценка является одновременно техническим условием и политическим инструментом распределения прироста пространственной стоимости между государством и рынком.

4.1 Совершенствование методов оценки существующих пространственных ресурсов

В техническом отношении особенно важны два направления. Во-первых, объект оценки должен перейти от двумерного участка к детальному разделению локальных пространств. Во-вторых, параметры существующих методов следует адаптировать к специфике обновления. Большинство местных практик повторной оценки сохраняет упрощенную логику и учитывает изменения стоимости, вызванные главным образом емкостью, назначением и сроком. Между тем национальные правила уже предусматривают отдельную оценку самостоятельных наземных, поверхностных и подземных прав на одном участке с учетом границ, собственности, доходности и ограничений. Однако лишь немногие города применяют оценку локального пространства. Добавленная стоимость, возникающая при переносе функций между двумерными местоположениями и их рекомбинации в трехмерном пространстве, не отражается полностью, что создает разрыв между рыночной ценой и фактической стоимостью.

Системы параметров традиционных методов — корректировки базовой цены, остаточного, сравнительного, доходного и затратного — также требуют пересмотра. Затратный метод использует компенсацию за землю и переселение, проценты и расходы на освоение, но обычно не включает прямые затраты на консолидацию раздробленных прав на здания и специфические финансовые расходы обновления. Параметры остаточного метода — изыскания и проектирование, подготовительные работы, внутренняя инфраструктура, нормы прибыли и управленческие расходы — а также ставки капитализации в доходном методе в основном происходят из опыта освоения новых земель. При применении к различным проектам обновления они могут давать систематические отклонения. Национальная и местная адаптация базовых методов пока ограничена; действующие системы оценки требуют срочного обновления с учетом характеристик существующих ресурсов и процессов преобразования.

4.2 Регулирующая политика для различных целей обновления

Политические инновации также имеют два основных направления. Первое — корректировка самой цены посредством коэффициентов; второе — регулирование взимания, субсидирования или возврата уже рассчитанного платежа. Традиционные местные стимулы включают налоговые льготы для инвестиций, субсидии на аренду, гранты, процентные субсидии и освобождение от административных сборов. Традиционные ценовые коэффициенты подразделяются на плоские физические характеристики участка — глубина фронта, угловое положение и т. п. — и внешние условия, отражающие близость к воде, зеленым зонам и паркам, концентрацию потоков торговли и услуг и доступность общественного транспорта. К факторам развития относятся коэффициент застройки и степень подготовки земли.

Опыт городов-пионеров показывает, что снижение или освобождение от цены новых прав на застройку эффективно направляет повторное использование существующего пространства. Это стало гибким инструментом поддержки новых отраслей и форм бизнеса и устранения дефицита общественных благ. Некоторые города заменяют разовый сбор отсроченным, поэтапным или рассроченным платежом, снижая стартовое и долгосрочное финансовое давление на участников определенных типов обновления. В традиционной модели застройщик финансирует приобретение земли и погашает долг лишь после завершения проекта и получения дохода от продажи или эксплуатации. При контролируемом риске уклонения изменение графика не уменьшает отраженную задолженность государства, но переводит рынок от предварительного финансирования покупки к оплате земли за счет долгосрочной эксплуатации.

Возврат части земельного платежа при согласованном первичном и вторичном освоении является еще одним важным инструментом. Государство может вернуть часть суммы застройщику как компенсацию затрат на первичное освоение либо на порученное строительство общественных услуг, инфраструктуры или субсидируемого жилья. Такие механизмы сокращают прямые бюджетные расходы и стимулируют обновление и предложение заданных функций.

5 Размышление: координация налогово-бюджетной политики и пространственного планирования

Устойчивая финансовая модель обновления требует не только технических и политических инноваций в оценке земли, но и тесной интеграции земельной налогово-бюджетной политики с пространственным планированием. Историческая зависимость местных властей от земельных доходов стимулировала быстрые и порой неосмотрительные продажи, снижала эффективность использования земли внутри города и позволяла строительным территориям вторгаться в сельскохозяйственные и экологические пространства. В эпоху обновления пространственное планирование может создавать прирост стоимости через перераспределение прав на застройку и рекомбинацию функций, емкости, прав собственности и местоположения. Для частного сектора это рост ренты и стоимости недвижимости; для государства — дополнительный финансовый потенциал. Более точное соответствие элементов прав на развитие не обязательно ведет к чрезмерной финансиализации недвижимости. Напротив, оно может решать проблемы, накопленные в период быстрого роста. Поэтому Руководство Министерства природных ресурсов 2023 г. особо подчеркнуло согласование территориального планирования и земельной политики. Институты верхнего уровня должны исследовать новую модель земельных финансов, основанную на рациональном распределении и регулировании рентного разрыва, и согласовать с ней техническую систему пространственного планирования.

От традиционного городского и земельного планирования до нынешней системы территориального планирования вопросу устойчивых публичных финансов уделялось недостаточно внимания. Оптимальная комбинация функций, емкости и застройки не обязательно максимизирует рентный разрыв; напротив, его максимизация может порождать чрезмерные внешние эффекты и превышать природную и искусственную емкость города. Поэтому набор прав на застройку для разных функций должен оставаться в разумных пределах финансовой осуществимости.

Непосредственная цель планирования обновления — улучшить соответствие пространственных функций и характеристик экономическим, социальным и экологическим условиям территории. Рентный разрыв следует расширять за счет оптимального распределения факторов, а не прямого повышения коэффициента застройки или доли дорогих функций. На основе пространственных схем местные власти должны формировать рациональные долгосрочные налогово-бюджетные планы, прогнозировать земельные доходы и корректировать планы с учетом ожидаемого прироста стоимости. Функциональная структура должна балансировать разовые земельные поступления и долгосрочные эксплуатационные налоги. Одновременно необходимо сопоставлять доходы от вторичной передачи существующих ресурсов с краткосрочными расходами на общественные объекты, а долгосрочные налоговые доходы после обновления — с расходами на их эксплуатацию и содержание. Не превышая емкость существующего

пространства, детальное планирование и проектирование способны максимизировать прирост стоимости, рационально распределить его между государством и частным сектором и сформировать устойчивую модель городских земельных публичных финансов.

Список литературы

- [1] National Bureau of Statistics of China. Статистический ежегодник Китая 2023 [M]. Beijing: China Statistics Press, 2024. [на кит. яз.]
- [2] WANG D, REN C R, ZHOU T. Влияние земельных финансов на изменение промышленной структуры Китая: пространственно-эконометрический анализ [J]. Land Use Policy, 2021, 103: 105323.
- [3] WANG W, YE F. Политическая экономия земельных финансов в Китае [J]. Public Budgeting & Finance, 2016, 36: 91-110.
- [4] DING C. Реформа земельной политики в Китае: оценка и перспективы [J]. Land Use Policy, 2003, 20(2): 109-120.
- [5] LIU Shouying, XIONG Xuefeng, ZHANG Yonghui, et al. Земельные институты и модель развития Китая [J]. China Industrial Economics, 2022(1): 34-53. [на кит. яз.]
- [6] LU J, BIN L, HE L. Влияние земельных финансов и предоставления общественных услуг на периурбанизацию: данные по уездам Китая [J]. Habitat International, 2019, 92: 102039.
- [7] ZHAO Min, ZHAO Yanjing, LIU Zhi, et al. Академическая дискуссия о городском обновлении в интересах устойчивых городских финансов [J]. Urban Planning Forum, 2024(3): 1-9. [на кит. яз.]
- [8] ZHAO Yanjing. Урбанизация 2.0 и трансформация планирования: интерпретация на основе двухстадийной модели [J]. City Planning Review, 2017, 41(3): 84-93. [на кит. яз.]
- [9] ZHAO Min, WANG Li. Предварительное исследование взаимосвязи прав развития земли и планировочного контроля в Китае [J]. City Planning Review, 2023, 47(11): 67-76. [на кит. яз.]
- [10] ZHU He, LIN Ying, YAN Bo. Пространственные права развития в контексте городского обновления [J]. Urban Development Studies, 2022, 29(3): 1-7. [на кит. яз.]
- [11] ZHAO Min, WANG Li. Теоретический анализ и институциональная реформа преобразования существующих городских промышленных земель: пример Шанхая [J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 29-36. [на кит. яз.]
- [12] CHEN Xu, ZHAO Min. Механизмы экономического роста и урбанизации и стратегии преобразования в условиях «новой нормальности»: теоретический анализ и эмпирические выводы [J]. City Planning Review, 2016, 40(1): 9-18. [на кит. яз.]
- [13] DING Shouyi. Институты городского обновления с позиции теории рентного разрыва: пример Гуанчжоу [J]. City Planning Review, 2019, 43(12): 69-77. [на кит. яз.]
- [14] SMITH N. К теории джентрификации: возвращение капитала, а не людей, в центральные районы города [J]. Journal of the American Planning Association, 1979, 45(4): 538-548.
- [15] TANG Yan, YIN Xiaoyong, LIU Silu. Институциональное обеспечение и реконструкция движущих сил городского обновления в Китае [J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2022, 14(1): 1-19. [на кит. яз.]
- [16] NORTH D C. Экономическая динамика во времени [J]. American Economic Review, 1994, 84(3): 359-368.
- [17] SONG Weixuan, LIU Chunhui, WANG Yi, et al. Трансформация городского жилого пространства в интересах среднего класса на основе теории рентного разрыва: данные центральных районов Нанкина [J]. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(12): 2115-2130. [на кит. яз.]
- [18] MEYFROIDT P, CHOWDHURY R R, DE BREMOND A, et al. Теории среднего уровня об изменении земельных систем [J]. Global Environmental Change, 2018, 53: 52-67.
- [19] LAI Y, TANG B, CHEN X, et al. Пространственные факторы редевелопмента земли в процессах городского обновления в Шэньчжэне, Китай [J]. Land Use Policy, 2021, 103: 105330.
- [20] FUJITA M. Теория городской экономики: землепользование и размер города [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

- [21] FRANTÁL B, GREER-WOOTTEN B, KLUSÁČEK P, et al. Пространственные закономерности регенерации городских браунфилдов: пример Брно, Чешская Республика [J]. *Cities*, 2015, 44: 9-18.
- [22] CAO K, DENG Y, SONG C. Исследование движущих сил городского обновления посредством сравнительного моделирования различных типов в Шэньчжэне, Китай [J]. *Cities*, 2023, 137: 104294.
- [23] LIU Guozhen. Инновации в распределении местных полномочий в земельной сфере Китая: с позиции прав развития земли [J]. *Academic Research*, 2011(9): 46-50. [на кит. яз.]
- [24] TIAN Li, XIA Jing. Права развития земли и территориально-пространственное планирование: логика управления, инструменты политики и практическое применение [J]. *Urban Planning Forum*, 2021(6): 12-19. [на кит. яз.]
- [25] ZHAO Yanjing, SHEN Jie. Изъятие стоимости и перераспределение богатства: базовая финансовая логика городского обновления [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(5): 20-28. [на кит. яз.]
- [26] LIU Wei, LIU Shenmin. Возврат прироста земельной стоимости как инструмент финансирования городского строительства [J]. *Urban Planning International*, 2023, 38(1): 35-43. [на кит. яз.]
- [27] ARTIOLI F. Продажа публичной земли как финансовый инструмент: скрытые политические решения и распределительные последствия земельных механизмов [J]. *Land Use Policy*, 2021, 104: 105199.
- [28] MUGISHA J, KOMBE W J, BABERE N J, et al. Пробуждение «спящей красавицы»: перераспределение земель для самофинансируемой урбанизации в развивающихся странах [J]. *Social Sciences & Humanities Open*, 2023, 8(1): 100539.
- [29] STRICKLAND T. Финансиализация городского развития: финансирование за счет прироста налоговых поступлений в Ньюкасл-апон-Тайне [J]. *Local Economy*, 2013, 28(4): 384-398.
- [30] WU F. Финансиализация земли и финансирование городского развития в Китае [J]. *Land Use Policy*, 2022, 112: 104412.
- [31] BATTISTI F, CAMPO O, FORTE F. Методический подход к оценке потенциально застраиваемой земли для налоговых целей: итальянский пример [J]. *Land*, 2020, 9(1): 8.
- [32] GREENBAUM R T, LANDERS J. Спор о TIF: обзор литературы об эффективности финансирования за счет прироста налоговых поступлений [J]. *National Tax Journal*, 2014, 67(3): 655-674.
- [33] YANG Yashu. Как рассчитывать доплату за предоставление права пользования землей при изменении условий планирования? [J]. *China Land*, 2023(7): 61. [на кит. яз.]
- [34] JIANG Kaikai, GAO Yichen, SONG Weixuan. Трехкомпонентная интерпретация рентного разрыва в городском обновлении Китая и ее значение [J]. *Urban Development Studies*, 2021, 28(9): 101-108. [на кит. яз.]
- [35] REBELO E M. Повторное рассмотрение изъятия прироста земельной стоимости: методология для территориальных планов [J]. *Land Use Policy*, 2017, 69: 392-407.
- [36] LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, et al. Эволюция политики и практика защиты общественных интересов с позиции предоставления общественных благ: пример городского обновления Шэньчжэня [J]. *Urban Planning Forum*, 2024(2): 71-79. [на кит. яз.]
- [37] YANG Ziqi. Прогресс, ограничения и пути реформы налога на недвижимость в Китае [J]. *China Market*, 2023(33): 5-8. [на кит. яз.]
- [38] ZHANG Xiaoling, MOU Qiong, WANG Qingbin. Исследование земельной политики в городском обновлении [J]. *China Land*, 2022(9): 4-9. [на кит. яз.]
- [39] ZHAO Yanjing, SHEN Jie. Последняя возможность трансформации роста: финансовая ловушка городского обновления [J]. *City Planning Review*, 2023, 47(10): 11-22. [на кит. яз.]

Исправлено: август 2024 г.

Перевод выполнен с использованием ИИ