

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2012 С.В. Козлова

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

E-mail: tzeldner@gmail.com

Анализируется степень развития институтов земельной ипотеки, налогообложения, казны, оценочной деятельности. Показана их роль в развитии земельно-имущественных отношений в России.

Ключевые слова: земельная ипотека, налогообложение, земельный налог, казна, оценочная деятельность, кадастровая оценка земли.

Земельные ресурсы - важнейшее богатство России, определяющее стабильность экономики и благосостояние ее населения. Вот почему по-прежнему среди актуальных проблем социально-экономического развития страны особое значение принадлежит вопросам развития земельно-имущественных отношений. Цивилизованные земельно-имущественные отношения, уровень развития которых выражен, в первую очередь, зрелостью и прозрачностью их институтов, могут стать важнейшей предпосылкой и материальной базой укрепления социальной и экономической системы страны, регионов, о чем свидетельствует и мировой опыт.

Однако, как показывают исследования и подтверждает практика, сегодня в России уровень развития земельно-имущественных отношений невысок. И это связано, в первую очередь, с недостаточно сформированной системой управления земельными ресурсами, которую составляют с учетом возрастающей взаимозависимости и взаимообусловленности земельных и инвестиционных процессов в экономике страны современные институты, посредством которых формируются и регулируются экономические отношения между субъектами землепользования (институт оценщиков, институты межевания и разграничения, институт земельной ипотеки, институты земельно-имущественного налогообложения). Недостаточная развитость институтов, в свою очередь, приводит к низкому уровню оказания государственных услуг в данной сфере и повышению уровня издержек землепользователей (инвесторов). Следующая составляющая системы управления землепользованием - это информационные ресурсы в виде кадастра недвижимости о пра-

вах собственности на землю и связанных с ней ресурсов, их стоимости и видов использования. Институт формирования и предоставления достоверной и полной информации о землях, составляющих территорию субъектов РФ, городов, муниципальных образований, предприятий и расположенных на них объектах капитального строительства и некапитальных объектах; создания и актуализации интегрированного публичного информационного ресурса, аккумулирующего сведения о текущем использовании территории и повышении эффективности такого использования, - все это направлено в конечном итоге на создание эффективной системы использования земель для реализации социальных задач, инвестиционных инфраструктурных проектов в совокупности с увеличением доходов местных бюджетов за счет земельных платежей. Реализация государственной политики обеспечения полноты и достоверности информации об объектах собственности субъектов РФ, городов, муниципальных образований, предприятий направлена на повышение эффективности управления и распоряжения имуществом; на надлежащее обеспечение государственных функций и снижение доли участия государства в конкурентных сферах экономики и, как результат, на повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности хозяйственных обществ и снижение доли участия государства в конкурентных сферах экономики.

Третья составляющая - экономические и административные механизмы привлечения инвестиций в использование земельных ресурсов с целью повышения их эффективности как для общества в целом, так и для отдельного инвестора. Необходимость государственного регулирования

земельных отношений обуславливается рядом причин: высокой стратегической значимостью земельных ресурсов для страны; социально-экономической ролью земельного фактора в реализации национальных и общественно-значимых проектов (строительство жилья, развитие сельского хозяйства и т.д.), связанных с привлечением большого объема денежных средств (инвестиций), как государственных, так и частных. Кроме того, особенности земельных ресурсов, как части национального богатства страны, их многофункциональность приводят к своеобразию земельных отношений, поэтому последние нуждаются в постоянном государственном регулировании посредством развития соответствующих институтов.

В рамках рассмотренных выше институтов развития земельно-имущественных отношений, на наш взгляд, обоснованно приоритетное направление развития должно быть отдано *земельной ипотеке*. Исходя из своего экономического содержания, ипотека способствует привлечению финансовых средств для поддержания и развития материального производства, сельского хозяйства и прочих сфер экономики. Тем самым ипотека является механизмом привлечения инвестиций в использование земельных ресурсов. Ипотека непосредственно влияет на развитие земельно-имущественного комплекса, так как обеспечивает оборот и перераспределение прав на имущество в случае, когда применение других механизмов оборота юридически невозможно или экономически нецелесообразно. Регулирование использования земельных ресурсов посредством ипотеки предполагает воздействие последней на формы и объемы вовлечения земли и прочей недвижимости в рыночный оборот и возможность перераспределять капиталы и недвижимость с целью повышения эффективности их использования.

Эффект может быть получен только при развитии *целевой земельной ипотеки*, предусматривающей опору на ключевое направление развития региона, территории, города (сельское хозяйство, отрасль промышленности, жилищное строительство и т.д.) под инновационные проекты с использованием института *земельно-инвестиционного банка*, стимулирующего инвестиционные вложения. В этом случае ипотека является механизмом привлечения инвестиций для решения заранее определенных задач и дос-

тижения поставленных целей. Содержание указанной модели целевой земельной ипотеки в комплексе может быть представлено:

- определением исходя из кадастровой оценки и возможных направлений использования земельных ресурсов для привлечения инвестиционных вложений посредством ипотеки;
- оценкой инвестиционного проекта использования ипотеки;
- финансово-институциональными условиями;
- оценкой рисков с учетом экономических, природных особенностей регионов РФ.

Несмотря на то, что о массовой земельной ипотеке говорить пока рано¹ и потенциальные эффекты, заложенные в этом механизме, не используются в полной мере, наличие указанных выше трудностей не означает невозможности или несвоевременности активизации цивилизованных форм ипотечного кредитования. Ипотеку следует рассматривать как современный институт земельно-имущественных отношений, служащий привлечению инвестиций в использование земельных ресурсов, на базе которых осуществляются модернизация производства, переход к инновационной экономике, стабилизация и экономический рост. Для этого должна быть разработана система мер, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений и ипотеки в целом с целью использования их в наиболее приемлемых и выгодных для всех участников формах, а также для минимизации указанных выше рисков.

В противном случае неразвитость ипотечных отношений снижает инвестиционную активность, сдерживает решение долгосрочных социально-экономических проблем. Использование земельной ипотеки для привлечения инвестиций может дать необходимый эффект лишь в том случае, если будет глубоко проработана законодательная основа этого механизма в тесной увязке с закономерностями развития земельного комплекса и реального сектора экономики.

Институты земельно-имущественного налогообложения

Фискальная функция земельных ресурсов имеет исторически важное значение, особенно для наполнения местных бюджетов: земельный налог относится к наиболее простым, понятным и прозрачным налогам. По сути, это гарантированный во времени источник государственных

доходов. Налоги на землю являются основой местных бюджетов и в отдельных муниципальных районах могут занимать до половины всех налоговых бюджетных поступлений. Земельный налог служит важным инструментом экономической политики, с помощью которого можно существенно регулировать различные отрасли экономики. Более всего подвержено этому регулированию сельское хозяйство, проблемы которого достаточно актуальны для России сегодня.

В мировой практике налог на землю взимается от рыночной стоимости земельных участков. Зарубежные страны дороже оценивают право использовать земельные угодья. Однако это не относится к сельскохозяйственным угодьям. Для того чтобы сохранялось аграрное землепользование и земля не выбывала из сельскохозяйственного оборота, многие страны применяют механизм льготного налогообложения земель сельскохозяйственного назначения. В развитых странах налоговые ставки на земли под жилой и промышленной застройкой значительно превышают такие ставки в отношении земель сельскохозяйственного назначения и использования. При этом практика применения льготного налогообложения включает и полное освобождение сельскохозяйственных товаропроизводителей от земельного налога. Это обусловлено тем, что земля, предназначенная под жилую застройку или для размещения промышленного производства, стоит значительно дороже земли сельскохозяйственного назначения. Доход, приходящийся на единицу площади земель несельскохозяйственного коммерческого использования, намного выше такого дохода от земель сельскохозяйственного назначения и использования. Если не применять льготные механизмы налогообложения сельскохозяйственных угодий, последние как невыгодные будут выбывать из сельскохозяйственного производства в более доходные отрасли. Сейчас это можно наблюдать в России, где целесообразно применять многообразные формы льготного налогообложения сельскохозяйственной земельной собственности (вплоть до освобождения от земельного налога) по причине ее низкой рентабельности в сравнении с другими видами собственности, а также для сохранения земли в сельскохозяйственном обороте. Система льготного налогообложения сельскохозяйственных угодий является эффективным инструментом для создания барьера на пути их перехода в несельскохозяй-

ственные виды угодий и служит стимулом инвестиционных процессов в аграрной сфере. Но этот эффект достигается при условии ощутимой разницы между налогообложением сельскохозяйственного землепользования и землепользования в других отраслях экономики. В зависимости от социальной, ценовой и налоговой политики государства земельная рента может оседать по месту ее производства, перераспределяться между собственниками и сельскохозяйственными товаропроизводителями, изыматься в государственный и муниципальные бюджеты. Для того чтобы удержать землю в сельском хозяйстве, кроме административных мер воздействия на аграрное землепользование, необходимы экономические (финансовые) механизмы. В частности, подходы в малорентабельном сельском хозяйстве и прибыльных отраслях экономики должны существенно различаться.

К тому же, наряду с рыночным оборотом земель, полнота реализации фискальной функции земельных ресурсов была и остается важнейшим побудительным мотивом к получению экономически достоверных оценок этих ресурсов.

Оценка земли. В сегодняшних условиях государство, на наш взгляд, может и должно изымать ренту с помощью ценового регулирования земельных участков на базе совершенствования системы кадастровой оценки земли, включающей в первую очередь методику кадастровой оценки земли. Это выражено, например, в совершенствовании методологических подходов в предложениях по дополнению кадастровой оценки земли поправочными коэффициентами, отражающими рыночные факторы - потенциальный спрос со стороны инвесторов на земельные участки². Уточненная методика поправочных коэффициентов представляет интерес в условиях невозможности прямым способом оценить спрос на земельные участки. Эти предложения позволяют, на наш взгляд, методологически правильно отразить в кадастровой оценке земельных ресурсов сбалансированность между имеющимися земельными ресурсами и количеством привлекаемых инвестиций в каждом регионе.

Институт казны в использовании земельных ресурсов. Практика показывает, что масштабные проекты по строительству невозможно реализовать, в том числе из-за отсутствия земельного оборота в России, которое, в свою очередь, является следствием неразвитости земель-

ных отношений в городах и регионах. Так, на момент начала действия национальной программы по жилью (НПЖ) российский земельный рынок не был готов к новым механизмам активного вовлечения земельных ресурсов в хозяйственные обороты (если говорить конкретно для НПЖ - под строительство жилья). Поэтому сразу же возникли проблемы нехватки земельных участков, градостроительной документации, отсутствия подготовленной коммунальной инфраструктуры и пр.

Возникла необходимость создания института, который бы смог регулировать оборот государственных земель (в том числе земельных участков под обанкротившимися предприятиями). Для решения этих вопросов был создан Фонд содействия жилищному строительству, которому передаются неэффективно используемые земли государственных предприятий, различных министерств и ведомств, федеральных органов и Академии наук и пр.³ На наш взгляд, для решения указанной проблемы необходимо развивать и такой институт, как казна⁴.

Эффективность управления казной предполагает:

- налаживание информационной базы о состоянии и движении различных частей казны, т. е. учет и инвентаризация всех ее объектов;
- создание нормативно-правовой базы функционирования казны как единого целого (принятие бюджета, нормативно-правовое обеспечение управления казенным имуществом);
- прогнозирование состояния казны на среднесрочную и долгосрочную перспективу (различного рода программы);
- финансовый контроль;

- регулирование движения активов казны (формирование бюджетной и налоговой политики, принципов управления госсобственностью).

В конечном счете общим результатом совершенствования существующих и апробирования новых институтов земельно-имущественных отношений будут являться: активизация сделок на рынке земли и иной недвижимости, создание благоприятного делового климата и рост объемов инвестиций в российскую экономику под гарантии прав на недвижимость, принятие эффективных решений по территориальному планированию и распоряжению земельными участками и прочно связанными с ними объектами недвижимости.

¹ По расчетам, сделанным на основании данных Росстата, начиная с середины 1990-х гг. доля залога ко всем сделкам (кроме аренды) растет, но составляет небольшую величину: в период с 1996 по 2009 г. - от 0,2 (в 1996 г.) до 1,5% (в 2004 г.), а далее до 2011 г. - от 1,5 до 2,5%.

² Предложения по совершенствованию методики кадастровой оценки земли рассмотрены в статье: *Козлова С.В.* Особенности земельного рынка России // *Экономические науки.* 2011. № 5.

³ В России неэффективно используются миллионы гектаров пригодных для строительства жилья земель, находящихся в собственности различных министерств и ведомств (Московская перспектива. 2008. 3 апр. (№ 36). С. 1).

⁴ В настоящее время казной называют финансовые ресурсы государства, централизованные источники финансов (бюджетные средства) и некоторые виды государственного имущества. Существует и более полное толкование термина: это условное обозначение нераспределенного имущества, прежде всего средств соответствующего бюджета, составляющего собственность государства либо иного публично-правового образования (органа местного самоуправления).

Поступила в редакцию 03.11.2012 г.