

# Модернизация системы хозяйственного землепользования: институционально-экономические формы, финансовые институты и технологии рыночного оборота земли

© 2009 В.Н. Овчинников

доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ  
Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

© 2009 Т.В. Панасенкова

доцент

Ростовский государственный экономический университет “РИНХ”

В статье рассматриваются организационные формы, аппарат инструментально-технологических средств модернизации системы хозяйственного землепользования в современной России.

*Ключевые слова:* модернизация, природопользование, формы хозяйственного землепользования, финансовые инструменты, рыночный оборот земель.

В контексте поставленной научно-исследовательской задачи необходимы исчерпывающая интерпретация теоретических и прикладных аспектов проблемы формирования и функционирования полиморфных форм природопользования в земельно-имущественном комплексе России, сравнительный анализ особенностей их становления в контексте осуществляемых рыночно-институциональных преобразований.

Земельный кодекс Российской Федерации законодательно регламентирует следующие формы землепользования:

## **1. Постоянное (бессрочное) пользование земельными участками**

В соответствии с российским земельным законодательством в постоянное бессрочное пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, в том числе органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Российские граждане, имеющие земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, наделены правом приобретения их в собственность, причем один раз - бесплатно (на условиях единого вида целевого использования земельно-имущественного ресурса).

## **2. Пожизненное наследуемое владение земельными участками**

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие Земельного кодекса РФ, сохраняется.

Российские граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, наделены правом приобретения их в собственность или получения в аренду, причем один раз - бесплатно (на условиях единого вида целевого использования земельно-имущественного ресурса).

## **3. Аренда земельных участков**

В аренду земельные участки могут предоставляться их собственниками в соответствии с экономико-правовыми нормами земельного и гражданского законодательства России. Размер арендной платы определяется договором аренды.

Право постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды земельного участка может быть прекращено принудительно в следующих случаях:

- нецелевое использование земельно-имущественных ресурсов;
- использование земельного участка способами, приводящими к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных угодий или ухудшению экологической обстановки;
- несвоевременное устранение умышленных земельных правонарушений (отравление, загрязнение, порча плодородного слоя почвы, систематическое невыполнение мероприятий по охране земель, систематическая неуплата земельного налога и т.д.);
- неиспользование земельного участка в течение трех лет, если иное не установлено законом;
- изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными Земель-

ным кодексом и другими законодательными актами Российской Федерации.

#### **4. Ограниченное пользование чужим земельным участком (сервитут)**

В соответствии с российским земельным законодательством публичный сервитут в интересах государства, органов местного самоуправления или населения (без изъятия земельно-имущественного ресурса) устанавливается нормативно-правовым актом Российской Федерации, ее субъекта или органа местного самоуправления для следующих условий:

- проезд (проход) через территорию земельного участка;
- использование земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и иных линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещение на территории земельного участка межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведение дренажных или мелиоративных работ на территории земельного участка;
- забор воды и организация водопоя;
- перегон скота через территорию земельного участка и иные цели обеспечения нормального функционирования субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Однако в случае, если установление публичного сервитута приводит к затруднению или невозможности использования земельного участка, его собственник или землепользователь вправе требовать компенсации убытков и потерь либо изъятия у него (путем выкупа при обращении собственника земельно-имущественных благ в судебные органы) данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившим публичный сервитут, экономических убытков или предоставления равноценного земельного участка (с возмещением убытков).

#### **5. Безвозмездное срочное пользование земельными участками**

Согласно действующему земельному законодательству Российской Федерации в безвозмездное срочное пользование земельные участки могут быть предоставлены на следующих основаниях:

- на срок не более одного года государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и местного самоуправления;
- из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам или юридическим лицам на основании договора;

- в виде служебных наделов работникам организаций отдельных отраслей экономики: транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков и др.

Не менее важное теоретико-методологическое и практико-прикладное значение в контексте сказанного приобретают вопросы формирования высокоэффективного экономического механизма хозяйственного освоения земельно-имущественных благ и платности отечественного землепользования. Использование земель, согласно действующему земельному законодательству Российской Федерации, является платным и может быть реализовано посредством следующих форм:

##### **1. Земельный налог**

Плательщиками земельного налога являются организации, предприятия, учреждения независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлена земля в собственность, владение, пользование или аренду на территории государства.

Объектами налогообложения земельным налогом являются земельные участки, их отдельные части, земельные доли, предоставленные юридическим лицам и гражданам в собственность.

От уплаты земельного налога полностью освобождаются следующие хозяйствующие субъекты-землепользователи:

- заповедники, ботанические сады, национальные и дендрологические парки;
- научные организации, опытные экспериментальные и учебно-опытные хозяйства научно-исследовательских учреждений и учебных заведений сельскохозяйственной и лесохозяйственной направленности;
- предприятия и граждане, занимающиеся традиционными экономическими промыслами в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- учреждения культуры, искусства и образования;
- государственные и муниципальные учреждения социального обслуживания;
- спортивно-оздоровительные комплексы, финансируемые из средств государственного бюджета либо профсоюзов РФ (за исключением курортных учреждений);
- государственные унитарные предприятия и государственные учреждения, осуществляющие эксплуатацию мелиоративных систем и отдель-

но расположенных гидротехнических сооружений.

Полностью освобождены от уплаты земельного налога органы государственной власти, участники Великой Отечественной войны, инвалиды первой и второй групп, граждане, пострадавшие в результате аварии на Чернобыльской АЭС, Герои Российской Федерации и Социалистического Труда, а также полные кавалеры орденов Славы и Трудовой Славы.

## 2. *Арендная плата*

В процессе аренды земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земельно-имущественных благ и категориям арендаторов.

Согласно действующему российскому законодательству, величина, экономико-правовые условия и временные ограничения внесения арендной платы лимитируются договором аренды, которая может носить как стоимостную, так и натуральную формы.

Арендная плата и земельный налог учитываются в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельных статей и используются в дальнейшем в целях финансирования мероприятий землеустроительного характера, ведения земельного кадастра, природоохозяйственного мониторинга, охраны земельно-имущественных благ, повышения почвенного плодородия, освоения новых земельных угодий, а также инженерного и социально-экономического обустройства территорий.

## 3. *Нормативная цена земли*

Нормативная цена земли представляет собой природоохозяйственный индикатор, характеризующий стоимость земельного участка определенного качества и местоположения и устанавливаемый методом кратного умножения ставок земельного налога.

Нормативная цена земли была введена в экономический оборот в целях природоохозяйственного регулирования земельно-имущественных отношений и установления налогооблагаемой базы при совершении следующих социально-экономико-правовых операций с земельными участками:

- передача земельно-имущественных благ в частную собственность;
- установление коллективно-долевой собственности на землю;
- дарение земельно-имущественных благ и передача их по наследству;
- изъятие земельных участков в порядке выкупа для государственных, общественных или

иных нужд, а также с целью их предоставления гражданам;

- переход права собственности на жилой дом, строение, сооружение;
- получение банковского кредита под залог земельно-имущественного блага (ипотека).

Экономический менеджмент и регулирование земельно-имущественных отношений регламентированы действующим Земельным кодексом Российской Федерации и предполагают определение рыночной и кадастровой стоимости земельных участков. Рыночная стоимость земельно-имущественного ресурса устанавливается в соответствии с федеральным законодательством об оценочной деятельности, а кадастровая - определяется в процессе кадастровой оценки земель.

Практически во всех без исключения экономически развитых странах мирового сообщества основой управления земельно-имущественными отношениями (в контексте стоимостной аллокации земельно-имущественных благ) является государственное регулирование. Экономическое содержание земельно-имущественных ресурсов должно быть основано на теоретико-эмпирическом исследовании земли как приоритетного объекта собственности, средства производства и капитала, гарантирующего получение дохода в виде дифференцированной ренты (I и II типа, монополярной ренты, квазиаренды и т.д.).

В данном аспекте необходимо принять во внимание тот факт, что земельные ресурсы в имманентной форме наделены уникальными экономическими свойствами, которые присущи исключительно им и в отсутствие которых абсолютно исключено создание каких бы то ни было материально-вещественных благ.

Земля постепенно приобрела всеобщий характер средства общественного производства и, согласно научным представлениям К.Маркса, "стала всеобщим средством труда".

Закономерным следствием того факта, что земельные участки характеризуются сугубо индивидуальным местоположением, является повышенный спрос на некоторые ограниченные земельные площади, расположенные в конкретной местности (это обусловлено наличием определенного сегмента земельно-имущественного рынка).

Вышеозначенный природоохозяйственный феномен определил уникальное свойство рыночно-институциональной триады земельно-имущественных ресурсов: выступая в качестве экономически доминирующего элемента современных производительных сил (непосредственно в агропромышленном производстве и посредством пространственно-экономического базиса в других от-

раслях промышленно-индустриального комплекса), земельные ресурсы, с одной стороны, участвуют в гражданском экономико-правовом обороте и, как следствие, их субъекты присвоения обретают соответствующий спектр экономико-правовых полномочий. С другой стороны, земля представляет собой объект недвижимости и в этом качестве, как объект собственности, характеризуется индивидуальным финансово-правовым потенциалом, и, кроме того, с третьей стороны, земельные ресурсы являются безусловной пространственно-исторической первоосновой развития общечеловеческого этноса.

В настоящее время в структуре земельно-имущественного рынка Российской Федерации очевиден приоритет такого сегмента современного рыночного оборота, как купля-продажа земельных участков, варьирующая в интервале 90-95 %. Сделки дарения не превышали, как правило, 5-7 %, а удельный вес процедур земельного залога (ипотеки) составлял не более 2,0-2,5 %. В течение последнего десятилетия не менее 15-18 % (55-60 млн. га) земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации ежегодно находилось в рыночном обороте.

В данном контексте безусловный теоретико-эмпирический интерес представляет исследование практики землепользования и землевладения, сформировавшейся к настоящему времени в Ростовской области, представляющей собой один из экономически доминирующих, стратегически приоритетных аграрно-индустриальных регионов Юга России, формирующих продовольственную безопасность государства. Современное развитие земельно-имущественного рынка Ростовской области происходит в канонах поли-

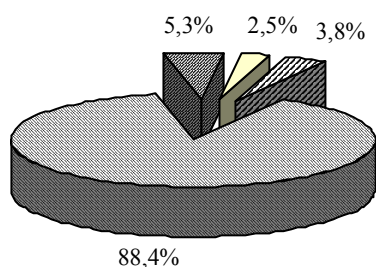
морфных рыночно-институциональных направлений (купли-продажи земельных участков гражданами и юридическими лицами, а также процедур аренды, наследования, дарения, залога и др.), представленных на рис. 1.

Весьма интересна в контексте сказанного динамика варьирования земельно-имущественных сделок в Ростовской области в течение последних лет, интерпретированная на рис. 2.

Таким образом, в течение исследуемого пятилетнего периода, отличающегося максимально активными земельно-имущественными процессами, приоритетной формой сделок с земельными участками Ростовской области являлись договоры на аренду государственных и муниципальных земель, количество которых, однако, характеризовалось высокой вариативностью.

Научно-практическое исследование процессов становления и функционирования механизма земельно-имущественных отношений России, его полиморфных социально-экономических, природохозяйственных, общественно-политических, культурно-исторических, духовно-нравственных, ментальных и иных аспектов, а также анализ отечественного и зарубежного опыта хозяйственного освоения и защиты земельно-ресурсных благ позволяют в наиболее общем виде сформулировать теоретико-эмпирические положения и выводы, имеющие важнейшее значение на современном этапе реформирования российской экономики:

**Первый вывод** заключается в констатации того факта, что рыночно-институциональные преобразования экономики Российской Федерации закономерно переопределили кардинальную реструктуризацию национального земельно-имуще-



- аренда государственных и муниципальных земель
- продажа земельных участков гражданами и юридическими лицами
- продажа земельных участков органами государственной власти и местного самоуправления
- ▨ другие сделки

Рис. 1. Структура рыночного оборота земельных участков Ростовской области в 2007 г.

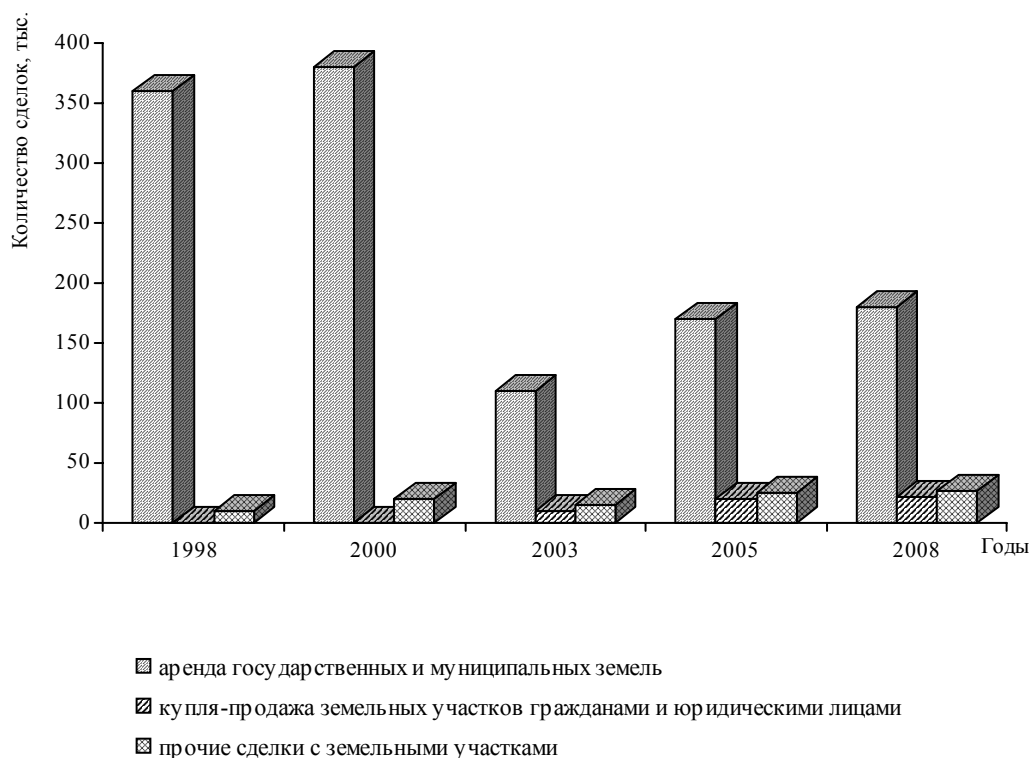


Рис. 2. Динамика сделок с земельными участками Ростовской области за период 1998-2008 гг.

ственного комплекса, агрегирующего “земельные ресурсы”, являющиеся пространственно-социально-экономическим гарантом существования социума, и “имущество”, выступающее в качестве объекта имущественных прав и обязанностей полиморфных субъектов присвоения по отношению к законодательно фиксируемому недвижимому имуществу.

**Второй вывод** позволяет сформулировать основные социально-экономические результаты процесса рыночно-инновационной реорганизации национального земельно-имущественного комплекса Российской Федерации, заключающиеся в следующем:

- фактически ликвидирована государственная монополия на земельно-ресурсные блага;
- эффективно разрешены вопросы обеспечения граждан земельными участками для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства и огородничества, а также индивидуального жилищного и дачного строительства;
- в законодательном порядке утверждены права граждан и юридических лиц практически на все земельные участки;
- официально утверждены размеры платежей за землепользование;
- произведена дифференциация ставок земельного налога и арендной платы в зависимости от местоположения и качества земельных участков;

- активно формируются рыночно-институциональные основы отечественного земельного рынка и его экономическая инфраструктура.

**Третий вывод.** Современный рынок земли - это экономически обособленный сегмент рынка недвижимости государства, который характеризуется оборотом земельно-ресурсных благ в канонах гражданско-правовых процедур и формирует взаимодополняющее единство рыночных отношений и механизма государственного управления земельной собственностью.

**Четвертый вывод** состоит в интерпретации рыночно-институциональных особенностей национального механизма управления и распоряжения региональной и муниципальной недвижимостью в целом и земельно-имущественными ресурсами в частности, представляющего собой сложноструктурированную полифункциональную рыночно-инновационную систему, агрегирующую следующие структурные подразделения: Комитет по управлению муниципальным имуществом; региональные и муниципальные фонды имущества; Земельный комитет; Бюро технической инвентаризации; региональные и муниципальные институты архитектуры и градостроительства; региональные и муниципальные институты регистрации прав на недвижимость; региональные и муниципальные институты оценки качества земельно-имущественной недвижимости; систему управляющих компаний,

функционирующих в земельно-имущественном комплексе России.

**Пятый вывод** позволяет заключить, что процесс рыночно-институциональных преобразований земельно-имущественного комплекса Российской Федерации сопровождался возникновением адекватных форм современного землепользования, а именно постоянным (бессрочным) использованием земельными участками; пожизненно наследуемым владением земельными участками; арендой земельных участков; ограниченным использованием чужими земельными участками (сервитутами); безвозмездным срочным использованием земельными участками.

Не менее важное теоретико-методологическое и практико-прикладное значение имеет факт формирования высокоэффективного экономического механизма хозяйственного освоения земельно-имущественных благ и платности отечественного землепользования, которая может быть реализована посредством следующих основных форм: земельный налог; арендная плата и нормативная цена земли.

**Шестой вывод.** Современная сложная социально-экономическая ситуация, сложившаяся в земельно-имущественных комплексах как Российской Федерации, так и иных стран мирового сообщества, оказалась во многом предопределена недостаточной степенью изученности экономической наукой обширного спектра основополагающих теоретико-эмпирических вопросов развития аграрных (и в том числе земельных) отношений общества.

**Седьмой вывод** содержит теоретико-эмпирическое обоснование того факта, что российской экономической науке предстоит сформировать собственную национальную доктрину земельно-имущественных отношений, которая была бы основана на концептуально-методологических постулатах отечественной и зарубежной школ экономической теории и предметная сущность которой агрегировала бы вариативные полиморфные рыночно-институциональные критерии, приоритетными из числа которых, согласно представленной точке зрения, являются следующие:

1) природохозяйственный критерий развития земельно-имущественного комплекса, предполагающий достижение гармоничной коэволюции аграрно-индустриальных отраслей отечественной экономики и среды обитания россиян, воплощение в практику отечественного землепользования принципов оптимально эффективного потребления земельно-ресурсных благ, активное развитие биотехнологий, совершенствование природозащитных методов организации и управления землепользованием, неукоснительное соблюдение экологических требований в процессе формирования механизма земельно-имущественных отношений;

2) экономический критерий, предназначение которого заключается в том, чтобы оказать содействие формированию инструментально-методических средств регулирования землепользования, демонополизации земельно-имущественных отношений, реализации механизмов экономического стимулирования развития отечественного земельно-имущественного комплекса;

3) социальный критерий, направленный на разрешение земельно-имущественных вопросов, связанных с достижением продовольственной безопасности государства, искоренением бедности россиян, воспитанием подрастающих поколений в соответствии с духовно-нравственными требованиями ноосферного императива общественного прогресса, идеологией добра и созидания;

4) политико-правовой критерий развития земельно-имущественного комплекса России, сущность которого заключается в разработке эффективного (с точки зрения социально-эколого-экономических интересов) отечественного земельного законодательства, реализации социально-политических принципов справедливости и признания равных прав граждан на пользование земельно-ресурсными благами, политико-правовой координации деятельности правительственных институтов, формирующих земельно-имущественную доктрину российского государства.

*Поступила в редакцию 04.10.2009 г.*