

Стимулирование социально-экономического развития региона на основе использования земельного фонда (на материалах Воронежской области)

© 2014 Огневцев Сергей Борисович

доктор экономических наук, профессор

главный научный сотрудник

Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова

105064, г. Москва, Б. Харитоньевский пер., д. 21/6

E-mail: tzeldner@gmail.com

В настоящее время имеется две основные проблемы, сдерживающие экономическое развитие страны: высокие ставки кредитов и отсутствие достаточной для расширенного воспроизводства залоговой базы. Если первая проблема может быть решена только на федеральном уровне, то вторую могут самостоятельно решить регионы. Один из наиболее эффективных путей решения второй проблемы - создание и использование земельного фонда. Предлагается учредить этот фонд в форме акционерного общества со 100 %-ным государственным участием.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, кредитование, земельная корпорация, залоговый фонд.

Основные проблемы экономического развития нашей страны и отдельных регионов - это высокие ставки банковских кредитов и отсутствие у предприятий залоговой базы. Первая проблема должна решаться, главным образом, на федеральном уровне, в частности путем снижения инфляции. Вторая проблема может быть в значительной мере решена на уровне региона.

Обеспечение предприятий, реализующих особо значимые инвестиционные и системообразующие инновационные проекты, надежными залогами и гарантиями может стать ключевым фактором развития региона. Для решения этой важнейшей задачи предлагается создать ОАО "Земельная инвестиционно-гарантийная корпорация" (далее - ЗИГК). Предлагается наделить ЗИГК большим числом дорогостоящих земельных участков различных категорий и направлений использования, применяя механизмы выкупа и внесения земельных участков в уставный капитал ЗИГК, а также их комбинацию.

Земельные участки могут различными способами передаваться в ЗИГК из земель, находящихся в собственности Воронежской области, в муниципальной собственности или в неразграниченной государственной собственности. В настоящее время указанные земли не могут использоваться в качестве залогового инструмента. После передачи в ЗИГК их можно будет использовать как в целях залога, так и для инвестиционных вложений в рамках государственно-частного партнерства.

1. *Приобретение земельных участков путем выкупа.*

1.1. *Приобретение земельных участков, образованных в результате оформления не востребованных земельных долей.* В результате проведенных в 2010-2014 гг. работ в собственность Воронежской области будет оформлено около 100 тыс. га земель, которые сформированы из не востребованных земельных долей. Еще около 30 тыс. га можно будет оформить в собственность области в дальнейшем. Средняя кадастровая стоимость этих земель равна примерно 40 тыс. руб./га (средняя кадастровая стоимость сельскохозяйственных земель в Воронежской области 43,7 тыс. руб./га). Рыночная оценка не отличается от кадастровой более чем на 20 %. Следовательно, рыночная оценка стоимости земель, находящихся в собственности Воронежской области, будет не менее 4 млрд руб.

Указанные земельные участки могут быть выкуплены на аукционе по рыночной цене за счет средств областного бюджета. При этом потребуются отвлечение бюджетных средств лишь на очень короткое время. Сразу после торгов все бюджетные средства без потерь вернутся в бюджет. Фактически речь идет о краткосрочном займе бюджетных средств. После этого все деньги вновь окажутся в бюджете, а все земельные участки - в собственности ЗИГК.

1.2. *Приобретение муниципальных и государственных неразграниченных земель.* Аналогично могут быть приобретены муниципальные земли

сельскохозяйственного назначения (в муниципальной собственности в результате оформления неостребованных земельных долей будет не менее 40 тыс. га стоимостью 1,6 млрд руб.) и земли фонда перераспределения (около 1 млн га), являющиеся государственными неразграниченными землями. Однако в этом случае потраченные на аукционах средства перейдут в бюджеты сельских поселений или районов в случае продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Приобретение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения является универсальным механизмом пополнения имущества ЗИГК. Однако этот способ имеет ряд недостатков:

1) приобретается большое количество относительно дешевых земельных участков; для приобретения каждого из них должен быть организован отдельный лот;

2) приобретение муниципальных и неразграниченных государственных земель требует значительных бюджетных вложений и согласия администраций районов и сельских администраций;

3) значительная часть указанных земель обременена долгосрочной арендой, что уменьшает их стоимость и привлекательность в качестве залогового инструмента;

4) если ЗИГК приобретет много таких земель, она должна будет тратить значительную часть сил и средств на администрирование множества договоров аренды, что не вполне соответствует основным целям корпорации (инвестиционная и залоговая деятельность).

2. *Приобретение земель населенных пунктов.* Земли населенных пунктов составляют 465,6 тыс. га (8,9 %) в земельном фонде области. Это земли, находящиеся в черте городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов. В составе земель населенных пунктов насчитывается 235,1 тыс. га сельхозугодий (50,5 %), в том числе: пашни - 133,4 тыс. га, залежи - 0,3 тыс. га, многолетних насаждений - 16,6 тыс. га, сенокосов - 11,7 тыс. га, пастбищ - 73,1 тыс. га.

Предлагается выбрать около 10 тыс. га наиболее перспективных для развития населенных пунктов земельных участков из сельскохозяйственных угодий и приобрести их в собственность ЗИГК на аукционах. Средняя кадастровая стоимость этих земель по Воронежской области 20,5 тыс. руб./га. Таким образом, стоимость приобретенных земель составит около 200 млн руб.

Затем предлагается изменить разрешенное использование данных земельных участков на земли под индивидуальное жилищное строитель-

ство (средняя кадастровая стоимость по области - 1,5 млн руб., по Воронежу - 16,2 млн руб.) и под многоэтажное строительство (средняя кадастровая стоимость по области - 42,1 млн руб.). Это создаст залоговую стоимость более 50 млрд руб.

3. *Приобретение земель промышленности.* Земли этой категории занимают в Воронежской области 66 тыс. га, из которых собственно земли под промышленными объектами составляют 6,1 тыс. га. На сельскохозяйственные угодья приходится 6,6 тыс. га земель промышленности.

Предлагается тщательно проанализировать земли сельскохозяйственного назначения, пригодные для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов (кадастровая стоимость - 2,2 млн руб./га), для размещения объектов дорожного сервиса (кадастровая стоимость - 5,5 млн руб./га), для разработки полезных ископаемых, для размещения автовокзалов и автостанций, других объектов автомобильного транспорта и объектов дорожного хозяйства (кадастровая стоимость - 1,7 млн руб./га). Приобрести выбранные земельные участки на аукционах в собственность ЗИГК. Далее изменить категорию земель на земли промышленности с соответствующими разрешенными использованиями.

По предварительным оценкам, таким образом, в уставном капитале ЗИГК может оказаться около 6 тыс. га земель промышленности с залоговой стоимостью около 10 млрд руб.

4. *Приобретение на аукционах земель сельскохозяйственного назначения с разрешенным использованием под дачное строительство и садоводство.* Сейчас в Воронежской области имеется около 22 тыс. га земель под садоводство и дачное строительство. Предлагается тщательно проанализировать государственные и муниципальные земли сельскохозяйственного назначения и выбрать около 5 тыс. га наиболее подходящих земельных участков для садоводства и дачного строительства, приобрести их на аукционах на ЗИГК и изменить их разрешенное использование под дачное строительство и садоводство.

При средней кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий 40 тыс. руб. за 1 га на приобретение пойдет около 200 млн руб. Напомним, что если приобретаются земельные участки, принадлежащие Воронежской области, то все деньги тут же поступают в областной бюджет. Если же приобретаются неразграниченные государственные земли, деньги поступают в бюджет муниципальных районов.

После изменения разрешенного использования средняя кадастровая стоимость повысится до 3,1 млн руб./га. Тогда залоговая стоимость приобретенных земельных участков может быть оценена в 15,5 млрд руб.

5. *Приобретение земельных участков, на которых находятся недействующие сельскохозяйственные и гидротехнические объекты.* После реформ 1990-х гг. многие сельскохозяйственные организации обанкротились. Значительная часть коровников и других зданий сельскохозяйственного назначения пребывает в настоящее время в полуразрушенном состоянии. После признания этих зданий бесхозными и оформления в муниципальную собственность их можно передать в областную собственность и внести в уставный капитал ЗИГК.

Кроме того, во многих областях имеется немало сооружений, которые также могут быть внесены в уставный капитал ЗИГК. Например, в Воронежской области имеются 2297 гидротехнических сооружений, из которых 823 бесхозные. Они могут быть оформлены в областную собственность и внесены в уставный капитал ЗИГК.

Таким образом, без массового приобретения земель сельскохозяйственного назначения (п. 1) за счет приобретения земель населенных пунктов, промышленности, садоводства и дачного строительства можно создать земельный залоговый фонд общей стоимостью около 75 млрд руб.

Выше нами определен примерный потенциал инвестиционно-залогового земельного фонда ЗИГК. Однако его полная реализация потребует больших затрат и времени. Поэтому предлагается в первый год создания ЗИГК ограничиться формированием начального земельного фонда (имущества ЗИГК) в размере примерно 10 млрд руб. Этот план отражен в таблице.

Как видно из таблицы, на первом этапе предусматривается ограничиться приобретением около 3000 га земель. Предполагается, что их приобрете-

ние будет проведено: для земель с расположенными на них объектами недвижимости путем внесения в уставный капитал и выкупа акций у муниципалитетов; для земель населенных пунктов, промышленности и земель с разрешенными использованиями для дачного строительства и для садоводства путем приобретения на аукционах. Этому должен предшествовать очень важный и трудоемкий процесс выбора подходящих участков. Организация и проведение аукционов займет около 4 месяцев, после чего необходимо будет для каждого участка осуществить определенные законодательством процедуры изменения категории и/или разрешенного использования земельного участка.

Приблизительный алгоритм изменения категории земельного участка выглядит следующим образом:

1. Определение общей возможности перевода земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, исходя из закрытого перечня допустимых случаев. Обоснование отсутствия иных вариантов размещения промышленных объектов. Получение информации о соотношении кадастровой стоимости земельного участка и среднего уровня кадастровой стоимости земель по муниципальному району (городскому округу).

2. Определение необходимости внесения изменений в генеральный план. Если такие изменения требуются, то:

2.1. Инициирование процедуры подготовки проекта изменений.

2.2. Прохождение всех необходимых согласований.

2.3. Проведение публичных слушаний.

2.4. Утверждение изменений в генеральный план.

3. Получение согласия правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую.

4. Получение заключения департамента архитектуры и строительной политики Воронежской области о соответствии целевого назначения

Источники формирования земельного фонда

Земли	Площадь, га	Кадастровая стоимость, млн руб./га	Цена выкупа, млн руб.	Изменение категории, млн руб./га	За изменение категории, млн руб.	Затраты, млн руб.	Новая кадастровая стоимость, млн руб./га	Залоговая стоимость, млн руб.
Земли населенных пунктов	1000	0,02	20	0,05	50	70	5	5000
Земли промышленности	500	0,04	20	0,05	25	45	1,6	800
Земли под садоводство и дачное строительство	1500	0,04	60	0,05	75	135	3,1	4650
Всего	3000		100		150	250		10 450

земельного участка документам территориально-градостроительного планирования и градостроительного зонирования.

5. Получение документа о согласовании администрацией муниципального района (городского округа) осуществления перевода земельного участка.

6. Получение проекта рекультивации.

7. Сбор и комплектация всех документов по установленному перечню.

8. Подача ходатайства в департамент имущественных и земельных отношений Воронежской области (ДИЗО).

9. Проведение заседания Комиссии по рассмотрению вопросов перевода земель или земельных участков из одной категории в другую.

10. Подготовка ДИЗО проекта постановления правительства Воронежской области.

11. Принятие постановления правительства Воронежской области.

12. Внесение изменений в государственный кадастр недвижимости.

13. Внесение изменений в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

14. Внесение изменений в соответствующие договоры аренды и государственная регистрация таких изменений, поскольку речь идет о земельных участках, находящихся в аренде.

Алгоритм изменения разрешенного использования во многом сходен с приведенным выше, только решение принимается на уровне глав муниципальных образований.

Указанные процедуры занимают около полугода. Рыночная стоимость услуг по изменению категории и разрешенного использования лежит в диапазоне 200-300 тыс. руб./га. Однако, учитывая массовый характер этих изменений и то, что они производятся в конечном счете в интересах государства, можно ориентироваться на цифру 50 тыс. руб./га.

Общие затраты осуществления первого этапа оцениваются в 250 млн руб. При этом ЗИГК приобретет имущество около 10 млрд руб. То есть на 1 руб. затрат мы получаем около 40 руб. залогового фонда.

Деятельность ЗИГК будет осуществляться по следующим основным направлениям:

1) формирование и постоянное пополнение земельного фонда из вышеназванных источников с использованием описанных выше механизмов. Поскольку часть земельных участков ЗИГК будет задействована в залоговых и инвестиционных операциях, а часть может быть про-

дана, земельный фонд должен постоянно пополняться. Кроме того, он может расширяться по мере необходимости в залогах, гарантиях, поручительствах и инвестициях;

2) залоговые и гарантийные операции как основное направление деятельности ЗИГК. Корпорация может предоставлять свое имущество в залог по поручению правительства области для осуществления особо значимых инвестиционных и системообразующих инновационных проектов, а также других проектов в рамках государственно-частного партнерства. Разумеется, все проекты, которым предоставляется государственная поддержка через механизмы залогов, гарантий и поручительства ЗИГК, должны тщательно отбираться в соответствии с законодательно-нормативными процедурами;

3) участие в инвестиционных проектах. ЗИГК может с разрешения правительства участвовать в инвестиционных проектах в рамках государственно-частного партнерства путем внесения в проект части своего имущества. Проекты и партнеры тщательно отбираются, в том числе с применением конкурсных процедур;

4) продажа имущества ЗИГК. Часть имущества ЗИГК может быть продана на торгах. Это могут быть земельные участки или акции (доли участия) в инвестиционных проектах.

Средства, вырученные от продажи имущества, от залоговых и гарантийных операций, могут использоваться для расширения земельного фонда ЗИГК и на другие утвержденные правительством области цели.

Плата за залоговые, гарантии и поручительства должна, по меньшей мере, покрывать расходы на налоги и содержание ЗИГК.

Экономический эффект от организации ОАО "ЗИГК" может быть очень значителен. Действительно, допустим, на первом этапе удалось создать земельный фонд ЗИГК в размере 10 млрд руб. при затратах 250 млн руб. Это позволит предоставить банкам залог в размере примерно 7 млрд руб. Будет привлечено не менее 3 млрд руб. (30 %) собственных средств инвесторов проектов. Таким образом, в инвестиционные и инновационные проекты будут инвестированы те же 10 млрд руб.

При сроке окупаемости проектов 4-5 лет и рентабельности 20-25 % они должны в среднем генерировать выручку на уровне 10-12 млрд руб. в год. Значит, валовой региональный продукт (ВРП) Воронежской области вырастет на 10-12 млрд руб. в год, начиная с года выхода проекта на расчетную мощность и до полной отдачи

кредита. После этого залоги и поручительства прекращаются и заложенное имущество может быть использовано вновь.

По результатам статистических наблюдений, доля доходов консолидированного бюджета в ВРП примерно постоянна. Мы оцениваем ее по 2013 г. Тогда ВРП был равен 621 млрд руб., а доходы консолидированного бюджета - 91,5 млрд руб. Отношение этих величин равно 14,7 %. Мы считаем, что доля доходов консолидированного бюджета Воронежской области в приросте ВРП будет такой же, как и доля доходов в ВРП.

Следовательно, прирост ВРП на 10 млрд руб. даст прирост в консолидированном бюджете Воронежской области на 1,47 млрд руб. Вложение 250 млн руб. из областного бюджета в создание земельной собственности ЗИГК создаст прирост бюджетных поступлений в 1,47 млрд руб. То есть 1 руб. бюджетных вложений в ЗИГК при-

ведет к росту доходов консолидированного бюджета Воронежской области в размере 5,88 руб. Это число можно рассматривать как мультипликатор бюджетных вложений в ЗИГК.

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения / Минсельхоз. М., 2014.

2. Соломатина Н.Н., Сяглова Е.В. Особенности залога имущества сельскохозяйственных товаропроизводителей. URL: <http://lexandbusiness.ra/view-article.php?id=918>.

3. Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)" от 16 июля 1998 г. □ 102-ФЗ : [принят ГД ФС РФ 24 июня 1997 г.] : [ред. от 21 июля 2014 г.].

4. Зельднер А.Г. Состояние и основные направления улучшения использования сельскохозяйственных земель в России // Вопросы экономики и права. 2013. □ 4.

Поступила в редакцию 01.08.2014 г.