

УДК:

DOI: 10.52531/1682-1696-2022-22-4-105-109

*Научная статья*

# ИПОТЕКА ПУБЛИЧНЫХ ЗЕМЕЛЬ

**С.А. ЛЕНКИН**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ  
НАУК

Становление и развитие современного рынка недвижимости и земельных отношений России сдерживает чрезмерное огосударствление и исключение из ипотечного оборота государственных и муниципальных земель. Реализация новой инвестиционной модели (Ипотечный Земельный Инвестиционный Механизм) позволит создать сопоставимый в стоимостном выражении с бюджетами территорий регионов страны акционерный Земельный Залоговый Фонд и на постоянной основе привлекать в реальный сектор экономики долгосрочные инвестиции и кредиты.

**Ключевые слова:** ипотека, инвестиции, оборот публичных земель

*«Род проходит, и род приходит,  
а Земля пребывает во веки»  
Екклесиаст*

Новые социально-экономические реалии, вызванные мировым экономическим кризисом и ухудшением состояния окружающей среды планеты объективно ставят во главу угла необходимость решения таких ключевых для развития социума вопросов как усиление роли экономики реальных активов, эффективного природопользования и гражданского оборота земли. Далеко не случайно, в самый пик глобального кризиса, президент России В.В. Путин, выступая на Всемирном экономическом форуме в Давосе 29.01.2009 г., заявил «...в основу реформы стандартов аудита, бухгалтерского учета, системы рейтингов должно быть положено возвращение к понятию фундаментальной стоимости активов...будущая экономика должна стать экономикой реальных ценностей». А на Петербургском международном экономическом форуме 17 июня 2022 он особо отметил: «...Напрашивается вывод: на смену экономики мнимых сущностей неизбежно приходит экономика реальных ценностей и активов».

Исторически земля всегда была важнейшим объектом жизнедеятельности в силу своих уникальных природных качеств и особой судьбоносной роли в

*Original article*

## MORTGAGE OF PUBLIC LANDS

**S.L. LENKIN**

RUSSIAN ACADEMY OF NATURAL SCIENCES

The formation and development of the modern real estate market and land relations in Russia is hindered by excessive nationalization and exclusion of state and municipal lands from mortgage turnover. The implementation of a new investment model (Mortgage Land Investment Mechanism) will create a joint-stock Land Collateral Fund comparable in value terms with the budgets of the territories of the regions of the country and attract long-term investments and loans to the real sector of the economy on an ongoing basis.

**KEY WORDS:** mortgage, investment, turnover of public lands

развитии человечества. Эти коренные причины на протяжении многих веков являлись мощным стимулом для совершенствования основных видов и форм землепользования, различных систем политико-правового регулирования земельных отношений. В цивилизационном развитии выигрывали именно те страны и народы, которые раньше других осознавали преимущества наиболее передовых систем обработки, оборота земли и успешно применяли их на практике. Сама историческая практика показывает, что только комплексное и компетентное решение земельного вопроса ведёт к экономическому подъёму и социальному прогрессу общества, а вот недооценка его важности, напротив, к экономическому упадку, политическим потрясениям и социальным революциям.

Земля, как объект предпринимательской деятельности, имеет не только особую престижность в общественном сознании, но и сама служит, особенно в условиях мирового кризиса, наиболее надёжной гарантией стабильности и развития в рыночной экономике всех фаз обращения и роста капитала. Дело в том, что в создании благоприятной экономико-правовой среды для всех агентов рынка особую роль играют способы обеспечения исполнения обязательств, основными формами которых, выступают различные виды гарантий, поручительств и материальные, в том числе земельные активы, используемые в качестве залогов. Именно это обстоятельство должно стать определяющим для формирования развитых национальных земельно-

имущественных отношений, позволяющих наиболее полно вовлечь величайшую на планете по своей реальной стоимости и объему земельную собственность России, как в отечественную, так и в международную сферу гражданского правового и инвестиционного оборота. В нашей стране, к сожалению, из полноценных рыночных отношений исключена основная доля государственных и муниципальных земель, отчетливо проявляется институциональная и организационно-правовая неполноценность существующей системы функционирования рынка недвижимости. Российская экономика, располагая 1/8 частью территории Земли, лишь около 1% её использует в ипотечном обороте, в то время как в развитых странах этот показатель достигает 100%. Общая капитализация рынка недвижимости там сопоставима с государственным ВВП, тогда как в России она не превышает и 5%. Обладая национальным богатством в стоимостном выражении на порядок превышающим мировой ВВП, одной третью минерально-сырьевой базы планеты, Россия за весь постсоветский период смогла привлечь не более 1–2% мирового инвестиционного интереса. Отечественная экономика с трудом «осваивает» лишь 10–12% национальных ресурсов и только по этой причине РФ имеет в разы заниженный государственный бюджет [2–9].

Важнейшей причиной, тормозящей реформу земельных отношений, а значит, и всех рыночных преобразований, является чрезмерное огосударствление земель. Сегодня свыше 92% всего земельного фонда РФ находится в публичной (государственной или муниципальной) собственности. Как показывает практика, пока этот собственник мало заинтересован в организации рационального и прибыльного землепользования. Поскольку эти публичные земли, за мизерным исключением, в настоящее время запрещены к ипотеке, они исключены из полноценного хозяйственного оборота и не являются обеспечением для инвестиций, займов и кредитов. Незрелость отечественного ипотечного рынка, несовершенство и противоречивость земельного и гражданского законодательства, отсутствие современных форм ипотеки и кредитования, необходимого регистратора объектов недвижимости, системы страхования сделок с правами на землю, сдерживают рост капитализации российской экономики и гражданский оборот объектов недвижимости, а в конечном итоге, снижает финансовую отдачу и эффективность использования земельных ресурсов страны.

Перспективным и надежным выходом из сложившегося тупика может стать создание в России систем кредитования на основе земельных фондовых активов по технологиям близким к ипотечным. Дело в том, что ипотека (залог) земли наиболее гибкая и эффективная организационно-правовая форма рыночного оборота объектов недвижимости. Именно она позволяет, не

меняя титула собственности привлекать долгосрочные финансовые ресурсы и при этом сдавать заложенные участки в аренду, вести на них гражданское и промышленное строительство, другую выгодную и необходимую для залогодателя деятельность. К сожалению, земельные активы России, многократно превышающие в стоимостном выражении бюджет страны, для рынка ипотеки сегодня в основном «омертвлены» и потому остаются лишь гипотетическим национальным богатством, плохо используемым для формирования конкурентоспособного финансово-экономического и материально-технического потенциала государства.

Разновидностью таких активов вполне могут быть, например, долгосрочные долговые обязательства арендаторов земельных участков по возврату бюджетных средств, капитализированных в системе улучшений публичных земель, а также земельные ценные бумаги, эмитированные в результате частичного разгосударствления земельной собственности. В качестве весьма эффективной и актуальной организационно-экономической формы государственного регулирования рыночных отношений предлагается инвестиционная модель на основе ипотеки наиболее ликвидных земель, находящихся ныне в государственной или муниципальной собственности – ипотечный земельный инвестиционный механизм (ИЗИМ). Поскольку напрямую ипотека этих земель сегодня практически полностью запрещена устаревшим законодательством, то необходима их предварительная приватизация (разгосударствление), то есть смена формы собственности, но не через примитивную куплю-продажу, а, например, путём внесения в уставный капитал вновь образованных акционерных обществ, экономически подконтрольных соответствующим органам публичной власти. Этот способ приватизации предусмотрен Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества», но на практике применяется крайне редко.

Предлагаемый к внедрению инновационный проект (ИЗИМ) вполне способен стать «точкой роста», прежде всего, для региональной экономики, поскольку позволяет создать сопоставимый в стоимостном выражении с бюджетом территории акционерный Земельный Залоговый Фонд (ЗЗФ), 100% или контрольный пакет акций которого будет принадлежать субъекту РФ (СФ) или муниципальному образованию (МО) – первичным землевладельцам. Главной целью новой уже сугубо рыночной структуры станет привлечение для нужд региона долгосрочных и низкопроцентных кредитов и инвестиций под залог высоколиквидных земельных участков. При этом в экономической среде естественным образом зарождается объективный интерес к созданию современного земельного рынка со всеми его инфраструктурными элементами и оборотом не только земельных участков в натуре, но и таких финансовых инструментов,

как земельные векселя, облигации, закладные и другие ценные бумаги, обеспеченные этими реальными земельными активами. При земельной ипотеке инвестор (кредитор) получает наиболее полную гарантию безопасности и возврата своих вложений, поскольку имеет:

- гарантированный ипотечным законодательством приоритет перед другими кредиторами заёмщика;
- приоритетное страховое возмещение;
- договоры об ипотеке земельного участка и залога закладной, регистрируемые государством.

Кроме того, возможна и взаимовыгодная для кредитора и заёмщика торговля на отечественном и зарубежных финансовых рынках облигациями, векселями, закладными и деривативами, но не «пустыми» как на западе, а обеспеченными земельными участками, что принесет значительную прибыль и также явится дополнительной гарантией возврата ипотечной задолженности.

Данная модель ипотечного обеспечения финансового рынка для современной России гораздо более предпочтительна по сравнению с обанкротившимися зарубежными аналогами. Муниципалитеты и субъекты РФ, с преобразованием только части своих земельных активов в ЗЗФ, в сравнительно короткое время и при незначительных материальных издержках, могут приобрести эффективный рыночный инструмент для реализации социально-экономических планов и поддержки малого и среднего бизнеса. При этом привлекаться будут заемные финансовые средства без каких-либо прямых потенциальных угроз для бюджетов этих территорий перед кредиторами, поскольку отпадет необходимость в государственных или муниципальных гарантиях. Эту функцию, приемлемым для инвестора и заёмщика образом, выполнит ЗЗФ. Разумеется, с учетом того, что в развитие региональной экономики будут привлекаться весьма значительные по объему земельные ресурсы и денежные средства, возникает потребность в организации эффективного финансового контроля за их рациональным использованием. Его механизм может быть аналогичным, например, контрольной процедуре, регламентируемой бюджетным кодексом РФ. В результате внедрения ипотечного земельного инвестиционного механизма (ИЗИМ) в регионах получит мощный импульс и реформа местного самоуправления, поскольку население приобретает реальную возможность через земли собственных территорий участвовать в общественно значимых рыночных и социально-экономических процессах. Следует отметить, что наибольших результатов в инвестиционной политике субъектов РФ и муниципальных образований можно достичь при условии гармоничного сочетания деятельности особых экономических зон с предлагаемой моделью использования публичных земельных активов и мероприятиями по реализации комплексных планов социально-экономического раз-

вития территорий. Именно в этом случае резко повышается кредитный рейтинг региона, а инвестор получает четкую и ясную долгосрочную перспективу вложения своих капиталов, поскольку имеет в наличии три важнейших благоприятных фактора:

- льготный инвестиционный климат;
- публично востребованный инвестиционный проект;
- надежную гарантию возврата капиталовложений.

При этом предлагаемая инвестиционная модель сравнительно малозатратна, быстрореализуема и становится мощной «точкой роста» для региональной экономики, так как позволяет СФ и МО создать ЗЗФ, сопоставимый в стоимостном выражении с их бюджетами и обладающий не только ликвидной земельной недвижимостью, но и портфелем вполне оборотоспособных земельных бумаг. По сути дела создается рыночная структура в форме государственно-частного партнерства для привлечения в региональную экономику долгосрочных, низкопроцентных кредитов и инвестиций под залог ликвидных земельных участков и оборот земельных ценных бумаг самостоятельного юридического лица – АО ЗЗФ.

Ожидаемый эффект от внедрения ипотечного земельного инвестиционного механизма (ИЗИМ):

На федеральном уровне:

- создаются эффективные региональные «точки роста» для развития отечественной земельной реформы, а через нее и зрелых рыночных отношений в реальном секторе экономики РФ;
- с развитием полноценных ипотечных отношений, рыночной оценкой земельных активов и вовлечением их в хозяйственный оборот произойдет рост стоимостной оценки публичных земель РФ – важнейшей составляющей национального богатства страны и реального обеспечения отечественного финансового капитала;
- активизируется национальная инвестиционная политика, возрастет эффективность государственного регулирования рыночной экономикой и управления публичной собственностью, что создаст предпосылки для увеличения ВВП и роста благосостояния населения РФ.

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований:

- в рыночные отношения вовлекутся не используемые сегодня («омертвленные»), принадлежащие СФ и МО, публичные земли, что существенно увеличит имущественную составляющую территориальных бюджетов (казну), капиталоемкость и объем региональных ВВП;
- улучшится инвестиционная привлекательность и повысится кредитный рейтинг СФ и МО;
- возрастет обеспечение внебюджетными финансовыми средствами территориальных инвестиционных программ. При этом ЗЗФ станет основой для

создания постоянно действующего регионального инвестиционного механизма самофинансирования и обезопасит бюджеты СФ, МО от возможных прямых претензий и регрессных исков кредиторов;

- получит долгосрочные и низкопроцентные финансовые ресурсы малый и средний бизнес и, прежде всего, те предприятия, которые работают на приоритетных направлениях социально – экономического развития регионов;
- реализация проекта не приведёт к свертыванию программ, действующих в настоящее время на подлежащих залого земель, поскольку ипотека не лишает владельца земельного участка прав собственности и возможности его последующей эксплуатации в интересах собственника.

Таким образом, организации устойчивого внебюджетного самофинансирования СФ и МО, с использованием на постоянной основе земельной ипотеки, способствуют следующие преимущества инвестиционной модели ИЗИМ:

1. ЗЗФ (системообразующее звено ИЗИМ) создаёт реальное, а в среднесрочном тренде постоянно возрастающее в рыночной цене обеспечение (земельные участки), способное своей высокой ликвидностью надежно гарантировать возвратность кредитов и заимствований. Сводится к минимуму потребность в государственных и банковских гарантиях, зачастую являющихся дорогими и проблематичными финансовыми инструментами, как для заемщика, так и для кредитора или инвестора.

2. Корпоративные ценные бумаги (векселя, закладные, облигации, акции) ЗЗФ, как самостоятельно, так и при поручительствах, авалировании и гарантиях финансово устойчивых структур, высоколиквидны и способны оборачиваться раздельно или единым комплексным инструментом на внутренних и внешних финансовых рынках. Прибыль от этих операций будет сокращать долговые обязательства ЗЗФ, что явится дополнительной страховкой для гарантов и кредиторов от риска невозврата заемных средств.

3. При необходимости предоставления иностранным кредиторам гарантий, поручительств или авалей российских резидентов, ЗЗФ может выставить нашим государственным и частным партнерам приемлемое и надежное встречное обеспечение, поскольку в случае невозврата кредитов и регресса, последние получают должную компенсацию от реализации заложенных им ликвидных земельных участков на рынке.

4. Ипотека (залог) земельных участков позволяет при необходимости вести на них хозяйственную деятельность, сдавать в аренду и получать дополнительный доход. ЗЗФ, являясь хозяином земельных участков, внесённых в качестве вклада в его уставный капитал, может устанавливать арендную плату приемлемую как для себя, так и для арендаторов и застройщиков. При

этом сокращаются затраты на строительство объектов целевых программ, что ведет к снижению их себестоимости и повышению социально-экономической эффективности.

5. СФ и МО, формируя ЗЗФ, способны создавать залоговые финансовые инструменты с большой номинальной стоимостью, сопоставимой с их бюджетами. При этом обслуживание займа или кредита не подвергает прямой регрессной опасности сами бюджеты регионов, поскольку гарантом выступает АО ЗЗФ. Вместе с тем, органы публичной власти могут весьма эффективно, но рыночными методами, влиять на деятельность ЗЗФ, владея контрольными пакетами акций или «золотой акцией» этих фондов.

6. Проект ИЗИМ сравнительно низкокзатратен для региона (1–2% от уставного капитала ЗЗФ), быстро реализуем (2–3 месяца) и как реальная форма государственно – частного партнёрства хорошо вписывается в действующую правовую систему экономических отношений РФ.

В настоящее время в России накоплен определенный опыт законодательного регулирования и хозяйственной практики ипотечного оборота недвижимости. К сожалению, весь этот уже в целом неплохо работающий механизм пока направлен в большей степени на решение только жилищной проблемы. Требуется законодательно расширить сферу компетенции и на земельные отношения РФ таких институтов развития как: Инвестиционный фонд Российской Федерации; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; ОАО «Российская венчурная компания»; АО «Агентство ипотечного жилищного кредитования»; Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ»; ОАО «Российский сельскохозяйственный банк»; ОАО «Росагролизинг»; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Ввиду особой значимости земельной ипотеки, государственным регуляторам, прежде всего Центробанку РФ, целесообразно разрешить кредитным организациям учитывать залоговые финансовые инструменты региональных ЗЗФ как первоклассное ликвидное обеспечение и принять экономические нормативы, другие организационно – правовые документы, стимулирующие развитие отечественного земельного рынка. Эти меры укрепят национальную банковскую систему, сократят объемы резервирования финансовых средств и непроизводительных материальных издержек, облегчат ликвидацию «токсичных активов» и «кредитных тромбов», препятствующих поступлению финансовых ресурсов в реальный сектор экономики страны. Назрела пора, по аналогии, например, с Банком развития РФ (ВЭБ) и Государственной Корпорацией по развитию Дальнего Востока, законодательно учредить Земельный банк РФ, который наряду со вновь образованными Земель-

ной биржей и Ипотечным земельным агентством, а также Земельным судом РФ могли бы стать системообразующими институтами новой архитектуры современного отечественного земельного рынка России.

Теоретические положения, методика и практические схемы работы по проекту ИЗИМ в течение ряда лет апробировались в МО и СФ РФ, были поддержаны и рекомендованы к пилотному внедрению Минэкономразвития РФ, Российской и Московской Торгово-промышленными палатами, ООО "Деловая Россия", Ассоциацией малых и средних городов РФ, Российской академией естественных наук, зарубежными и отечественными инвестиционными компаниями, а также рядом депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Творческие и аналитические разработки участников проекта и опыт внедрения авторской методики ИЗИМ в пилотных регионах РФ стали научно-теоретической основой для выработки практических рекомендаций по улучшению ипотечного оборота публичных земель, а также явились предметом исследований и анализа монографии «Ипотека публичных земель» [1].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. ЛЕНКИН С.А. Ипотека публичных земель. Горно-Алтайск.: ООО Горно-Алтайская типография, 2022. 488 с.
2. ЛЕНКИН С.А. Внебюджетное финансирование при ипотеке публичных земель // Восточный Европейский научный журнал. 2021. №10 (74), Ч. 1. Экономические науки.
3. ЛЕНКИН С.А. Земельная ипотека как антикризисная мера и стимул развития земельного рынка РФ // Виртуальный клуб юристов «ЮрКлуб». URL: <http://www.yurclub.ru/docs/other/article303.html>.
4. ЛЕНКИН С.А. Инвестиции в регионы через ипотеку публичных земель // Евразийский Союз ученых. Ежемесячный научный журнал. 2015. №9, (Часть 1).
5. ЛЕНКИН С.А. Международные Свободные экономические зоны – точки роста экономик развивающихся стран // Евразийский Союз ученых. Ежемесячный научный журнал. 2015. №1 (18), (Ч. 3).
6. ЛЕНКИН С.А. Об инвестиционном проекте «Земельная ипотека России» // Виртуальный клуб юристов «ЮрКлуб». URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article377.html>.
7. ЛЕНКИН С.А. Особенности развития земельного рынка России // Виртуальный клуб юристов «ЮрКлуб». URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article361.html> (Дата обращения: 01.06.2021).
8. ЛЕНКИН С.А. Самофинансирование регионов России через земельную ипотеку // Евразийский Союз ученых. Ежемесячный научный журнал. 2016. №14, (Ч. 2).
9. ЛЕНКИН С.А. Формирование земельных залоговых фондов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. (Методика) // Виртуальный клуб юристов «ЮрКлуб». URL: <http://www.yurclub.ru/docs/other/article281.html>.

#### REFERENCES

1. LENKIN S.L. Mortgage of public lands. Gorno-Altai:sk: ООО Gorno-Altai'sk Printing House, 2022:488.
2. LENKIN S.L. Extrabudgetary financing in the mortgage of public land. *Vostochnyy Yevropeyskiy nauchnyy zhurnal*. 2021;10;(74), Part 1. Economic sciences.
3. LENKIN S.L. Land mortgage as an anti-crisis measure and an incentive for the development of the land market of the Russian Federation. *Virtual'nyy klub yuristov «YurKlub»*. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/other/article303.html>.
4. LENKIN S.L. Investments in the regions through the mortgage of public lands. *Yevraziyskiy Soyuz uchenykh. Yezhemesyachnyy nauchnyy zhurnal*. 2015;9;(1).
5. LENKIN S.L. International Free Economic Zones – Growth Points for the Economies of Developing Countries. *Yevraziyskiy Soyuz uchenykh. Yezhemesyachnyy nauchnyy zhurnal*. 2015;1;(18);3.
6. LENKIN S.L. On the investment project "Land Mortgage of Russia". *Virtual'nyy klub yuristov «YurKlub»*. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article377.html>.
7. LENKIN S.L. Features of the development of the land market in Russia. *Virtual'nyy klub yuristov «YurKlub»*. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article361.html> (Date of access: 06/01/2021).
8. LENKIN S.L. Self-financing of Russian regions through land mortgage. *Yevraziyskiy Soyuz uchenykh. Yezhemesyachnyy nauchnyy zhurnal*. 2016;14;(2).
9. LENKIN S.L. Formation of land pledge funds of municipalities and constituent entities of the Russian Federation. (Methodology). *Virtual'nyy klub yuristov «YurKlub»*. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/other/article281.html>.

Ленкин Сергей Леонидович,  
д.э.н., д. чл. Российской академии естественных наук

✉ [sanchous80@inbox.ru](mailto:sanchous80@inbox.ru)