

8.12. ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС УНИВЕРСИТЕТА КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ И ЦЕЛОСТНЫЙ ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

Крохмаль Л.А., к.э.н., доцент,
кафедра Экономики и финансов АПК;
Маслей О.А., к.э.н.,
начальник отдела бюджетирования;
Пузикова О.П., к.э.н., доцент,
кафедра Экономики и финансов АПК;
Сараева А.М., магистрант, факультет
Строительства и природообустройства

Дальневосточный государственный аграрный университет, г. Благовещенск

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

Статья посвящена исследованию проблем перехода к земельно-имущественному комплексу как единому объекту управления на территории Российской Федерации. Исследован случай в практике управления земельно-имущественными комплексами государственных учреждений высшего образования, которым для реализации уставной деятельности передано федеральное имущество на праве оперативного управления, а земельные участки – на праве бессрочного пользования. Правовая коллизия осложняет процесс перехода к управлению земельно-имущественным комплексом государственных вузов в целом. В процессе исследования была доказана необходимость закрепления понятия «земельно-имущественный комплекс» на законодательном уровне и предложен механизм создания единой системы учета объектов, позволяющий осуществить постепенный переход к налогообложению недвижимости вузов, который заменит действующие земельный налог и налог на имущество.

Проблема управления земельно-имущественным комплексом государственных учреждений высшего образования в настоящее время приобретает особую актуальность не только с точки зрения эффективности использования средств бюджета, но и с точки зрения эффективности функционирования этих учреждений. Более того, увеличение налоговых платежей, вызванное запланированным переходом вузов на кадастровую оценку объектов земельно-имущественного комплекса, обострили эту проблему, поскольку в новых условиях финансирования обнаруживается противоречие во взглядах на эффективность использования земельно-имущественных комплексов со стороны государства, наделенного учреждения объектами имущественного комплекса и опекающего их целостность, и вузов, которые вынуждены постоянно обращаться к учредителям для решения вопросов передачи неиспользуемого имущества [5]. Проблема осложняется разнородностью имущественных прав на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости, являясь причиной невозможности учета составляющих земельно-имущественного комплекса в качестве единого объекта [8]. Если учесть, что в Российской Федерации осуществляют свою деятельность около 550 государственных и муниципальных учреждений высшего образования [13],

вполне можно утверждать, что от скорейшего решения этой проблемы зависит не только будущее национальной системы высшего образования, но и эффективность функционирования бюджетной системы РФ. В национальной системе высшего образования в качестве объекта управления в последнее время все чаще называется земельно-имущественный комплекс вузов [11]. Так, например, выполняя поручение Правительства РФ Министерства образования и науки РФ (Минобрнауки РФ) [4], была проведена работа с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по разработке программ модернизации имущественных комплексов образовательных организаций высшего образования [10]. Предложенная структура программы содержала пять разделов:

- краткую информацию об организации и перспективах ее развития;
- информацию о текущем состоянии и использовании имущественного комплекса;
- результаты соответствия качества имущественного комплекса реализуемым образовательным и научным программам;
- предложения по модернизации имущественного комплекса;
- дополнительные предложения по использованию имущественного комплекса.

Кроме того, подготовлены методические рекомендации по разработке программ, а также обеспечена автоматизация процесса формирования программы.

Следует отметить, что только Минобрнауки РФ является учредителем 270 учреждений высшего образования, в состав земельно-имущественных комплексов которых входит 38,1 млн. кв. м недвижимости и 240,4 тыс. га земельных участков [13].

Программа модернизации предусматривает создание при Минобрнауки РФ Экспертного совета для единой системы управления имущественными комплексами на регулярной основе. В полномочия совета входит решение вопросов управления и развития имущественных комплексов образовательных организаций.

В разделе 2 программы «Текущее состояние и использование имущественного комплекса» содержатся одновременно сведения об имуществе, переданном вузу в оперативное управление и сведения о земельных участках, которые переданы в бессрочное пользование. Ниже мы приводим этот раздел Программы модернизации имущественного комплекса вузов РФ.

В приведенном разделе программы Минобрнауки РФ, который содержит общие сведения, имущество и земельные участки объединены в единое целое. Таким образом, программа направлена на совершенствование управления имущественными комплексами университетов с учетом неразрывной связи земельных участков и расположенных на них улучшений (объектов недвижимости).

Вместе с тем, отсутствие термина «земельно-имущественный комплекс» в российском законодательстве создает сложности перехода к земельно-имущественному комплексу как единому объекту управления. Сложность объединения указанных объектов недвижимости в единую экономическую

категорию объясняется различиями в правовом статусе земельных участков и объектов капитально-го строительства, а также отсутствием согласован-

ности относительно обсуждаемой категории в гражданском, земельном, налоговом и градостроительном законодательстве [6].

2. Текущее состояние и использование имущественного комплекса	
2.1. Имущественный комплекс включает _____ зданий и сооружений общей площадью _____ кв. м.	
и _____ земельных участков общей площадью _____ га, распределенных на _____ локаций:	
– « _____ » включает _____ зданий и сооружений общей площадью _____ кв. м. и _____ земельных участков общей площадью _____ га;	
– « _____ » включает _____ зданий и сооружений общей площадью _____ кв. м. и _____ земельных участков общей площадью _____ га;	

Рис. 1. Раздел Программы модернизации имущественного комплекса вуза

Формирование новой социально-экономической категории «земельно-имущественный комплекс» положено в конце 1990-х гг. и связано с закреплением в ст. 1 «Основные принципы земельного законодательства» Земельного кодекса РФ принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов [2] как основного принципа земельного законодательства. Таким образом, расположенные на земельном участке объекты недвижимости неразрывно связаны с ним и не могут существовать отдельно.

Взаимосвязь земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости закреплена ст. 130 «Недвижимые и движимые вещи» Гражданского кодекса РФ, согласно которой, к недвижимым вещам относятся земельные участки и объекты недвижимости, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно [1].

Однако, согласно Налоговому кодексу РФ, объектами налогообложения налога на имущество для российских организаций признается движимое и недвижимое имущество, учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета (в том числе имущество, переданное во временное владение, в пользование, распоряжение, доверительное управление, внесенное в совместную деятельность или полученное по концессионному соглашению), не признаются объектами налогообложения земельные участки, поскольку налог на имущество организаций является региональным налогом, а земельный налог перечисляется в местные бюджеты. В результате земля и имущество выступают в качестве разных объектов налогообложения, ставки по налогам определяются на разных уровнях бюджетной системы.

Изменения в Налоговом кодексе РФ, связанные с необходимостью признания кадастровой стоимости объектов недвижимости и земельных участков в качестве налоговой базы для определения размеров земельного налога и налога на имущество, подтверждают постепенный переход к единому налогу на недвижимость. Введение налога на недвижимость, в первую очередь, предполагает создание системы учета земельно-имущественных комплексов в качестве единого объекта недвижимости. Таким образом, введение налога на недвижимость позволит не только усовершенствовать налогообложение и управление земельно-имущественным комплексом университета, но и увеличить налоговые поступления в бюджет за счет создания единой системы учета объектов недвижимости. Возможно

также объединение процедур кадастровой оценки земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, но требует разработки единой методологии определения кадастровой стоимости для земельно-имущественных комплексов.

Реализация принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов соответствует общепринятому в мире рыночному пониманию объекта недвижимости, объединяющему земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости в единое целое, но сдерживается еще действующей советской моделью технической инвентаризации зданий и сооружений без учета земли [14].

Несмотря на то, что в РФ уже формируется механизм решения этой проблемы на основе замены действующих земельного налога и налога на имущество на налог на недвижимость, существует еще множество нерешенных вопросов, в том числе в налогообложении недвижимости бюджетных организаций [19]. Проблема заключается в том, что объединение в рамках налога на недвижимость двух налогов – налога на имущество и земельного налога – осуществляется не сложно в том случае, когда и имущество, и земельные участки, на которых оно расположено, принадлежат плательщику налога на полном праве собственности. Однако государственным организациям высшего образования имущество предоставляется на праве оперативного управления, а земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости, предоставляются на праве бессрочного пользования.

Право оперативного управления и бессрочного пользования представляют собой производные от права собственности вещные права организаций – не собственников по использованию имущества РФ, субъектов РФ, муниципальных образований [17].

Следует отметить, что зарубежному правопорядку незнакомо право оперативного управления имуществом собственника. В Германии, например, гражданское уложение наделяет образовательное учреждение правом собственности на имущество учредителя. В Австрии с учреждениями высшего образования заключаются договоры аренды на объекты федерально-общества недвижимости и другую собственность.

Что касается права бессрочного пользования, действующее российское земельное законодательство не содержит такой нормы. Указанная норма была введена в советское время, когда земля принадлежала государству. Однако на основании п. 1 ст. 20 Земельного кодекса РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются государственным и муниципальным

учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование. На этом основании Земельный кодекс РФ распространяет свое действие на государственные и муниципальные вузы и подлежит применению независимо от нормы, закрепленной Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ, согласно которой юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность до 1 июля 2012 г. в соответствии с правилами ст. 36 Земельного кодекса РФ [3].

Таким образом, существует разрозненность юридических прав в отношении земельных участков и расположенных на них имущественных объектов вузов. С указанной позиции, по мнению авторов статьи, указанные объекты недвижимости университета не могут быть признаны земельно-имущественным комплексом. Вопрос выделения земельно-имущественного комплекса в отдельную экономическую категорию связан с правовым аспектом в отношении прав собственности на рассматриваемые объекты недвижимости.

С целью создания отдельной экономической категории «земельно-имущественный комплекс» требуется законодательно закрепить указанное понятие, определить возможность рассмотрения земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества как единого земельно-имущественного комплекса при различии юридических прав собственности на указанные объекты недвижимости.

Проблема перехода к земельно-имущественному комплексу как к единому объекту управления, связана также с рассредоточением процессов учета земли и недвижимости по разным ведомствам, располагающим сведениями о земле, а также расположенных на ней объектах недвижимости [12]. Действующее распределение функций учета объектов, составляющих земельно-имущественный комплекс учреждений, ведет к нецелесообразному расходованию бюджетных средств на проведение схожих видов работ по сбору информации о земельных участках и объектах недвижимого имущества. Переход к земельно-имущественному комплексу, как к единому объекту управления, возможен исключительно при наличии у государственных органов власти полной и достоверной информации, содержащей кадастровые и технические сведения об объектах недвижимости и оформленных на них правах [16]. Для перехода к земельно-имущественному комплексу вуза как к единому объекту управления необходимо создание единой информационной системы, содержащей в себе сведения о земельных участках и расположенных на них объектах недвижимости [15]. Такая возможность достигается при объединении информации, содержащейся в государственных кадастровых учреждениях и частных геодезических организациях. В этой связи авторами предлагается создание единой информационной земельно-правовой системы, в которой найдут отражение сведения о земельных участках и расположенных на них улучшениях. Принципиальным отличием предлагаемой системы от действующей системы учета земельных участков и объектов недвижимости является отражение сведений о земельно-имущественном комплексе как едином объекте недвижимости.

ющей системы учета земельных участков и объектов недвижимости, является отражение сведений о земельно-имущественном комплексе, как едином объекте недвижимости.

Предлагаемые мероприятия по совершенствованию управления земельно-имущественным комплексом государственных учреждений высшего образования представлены на рис. 2.

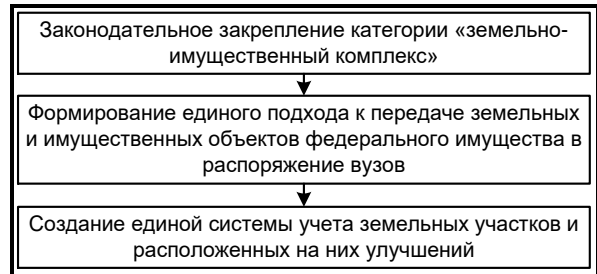


Рис. 2. Формирование целостного объекта управления земельно-имущественным комплексом государственного вуза

ВЫВОДЫ

1. В отечественной практике управления имущественными комплексами имущество учреждений высшего образования рассматривается без учета земельных участков. Это нарушает неразрывность связи земельных участков и расположенных на них улучшений (объектов недвижимости).
2. Реализация в национальной системе высшего образования принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов соответствует общепринятому в мире рыночному пониманию объекта недвижимости, объединяющему земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости в единое целое, но сдерживается еще действующей советской моделью технической инвентаризации зданий и сооружений без учета земли.
3. Существует разрозненность юридических прав в отношении земельных участков и расположенных на них имущественных объектов вузов. Государственным и муниципальным организациям высшего образования имущество предоставляется на праве оперативного управления, а земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости, – на праве бессрочного пользования.
4. В основе создания новой экономической категории «земельно-имущественный комплекс» лежит необходимость законодательного закрепления указанного понятия на основе устранения разрозненности юридических прав в отношении земельных участков и расположенных на них имущественных объектов вузов.
5. Объединение земельных участков и расположенных на них улучшений предполагает создание единой системы учета указанной группы объектов недвижимости, что упростит управление и налогообложение земельно-имущественных комплексов.
6. Принципиальным отличием предлагаемой системы от действующей системы учета земельных участков и объектов недвижимости является отражение сведений о земельно-имущественном комплексе как едином объекте недвижимости.

Литература

1. Гражданский кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 30 нояб. 1994 г. №51-ФЗ ; часть вторая от 26 янв. 1996 г. №14-ФЗ ; часть третья от 26 нояб. 2001 г.

- №146-ФЗ; часть четвертая от 18 дек. 2006 г. №230-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Земельный кодекс РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 окт. 2001 г. №136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 3. О введении в действие Земельного кодекса РФ [Электронный ресурс] : от 25 окт. 2001 г. №137-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 4. О программе модернизации имущественных комплексов высших учебных заведений. Модель государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] : поручение Правительства РФ от 28 марта 2014 г. № ОГ-П8-2096. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 5. Власов А.Г. Законодательная база земельно-имущественного комплекса [Электронный ресурс] / А.Г. Власов // Проблемы региональной экологии. – 2013. URL: <http://naukarus.com/zakonodatel'naya-baza-zemelno-imschestvennogo-kompleksa>.
 6. Власов А.Г. Некоторые проблемы развития земельно-имущественных отношений [Текст] / А.Г. Власова // Региональное развитие. – 2014. – №2. – С. 147-150.
 7. Колесникова Ж.А. В ГК РФ появилось понятие единого недвижимого комплекса. Плюсы и минусы новой конструкции [Текст] / Ж.А. Колесникова // Арбитражная практика. – 2013. – №10. – С. 40-46.
 8. Кудряшова М.В. Регулирование имущественных отношений и прав на недвижимое имущество [Электронный ресурс] / М.В. Кудряшов // Землеустройство и кадастры. – 2016. URL: <https://www.scienceforum.ru/2016/1425/16779>.
 9. Кухтин П.В. Стратегическая направленность государственной земельно-имущественной политики в городах [Электронный ресурс] / П.В. Кухтин // Наукоедение : интернет-журнал. – 2014 – №5. – С. 1-12.
 10. Лобачева А.В. Модель управления имущественными комплексами вузов и вопросы распоряжения имуществом [Электронный ресурс] / А.В. Лобачева // Презентация Департамента управления сетью подведомственных организаций Министерства образования и науки РФ. – 2015. URL: http://www.kspu.ru/upload/documents/2015/12/24/08574d84a319109877a29418_fcb9d570lobacheva-avmodel-upravleniya-imuschestvennyimikompleksami-vuzov.pdf.
 11. Методические материалы Департамента финансов, организации бюджетного процесса, методологии и экономики образования и науки Министерства образования РФ по теме: «Повышение качества финансового менеджмента учреждений как инструмент обеспечения эффективности их деятельности» [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbias.ru/wp-content/uploads/2016/10/2016_10_10_Metod_rekom_po_kach_fin_menedzhmenta.pdf.
 12. Новиков А.И. Управление земельно-имущественным комплексом в регионе: методологические и прикладные аспекты [Электронный ресурс] / А.И. Новикова // Экономические науки. – 2015. – №2. URL: <https://www.isuct.ru/e-publ/snt/ru/node/1416>.
 13. Образование в цифрах. 2016 [Текст] : стат. сб. / Л.М. Гохберг, И.Ю. Забатурина, Г.Г. Ковалева [и др.]. – М. : НИУ ВШЭ, 2016. – 80 с.
 14. Панасенкова Т.В. Основные направления земельно-имущественного менеджмента и их рыночно-институциональная специфика [Электронный ресурс] / Т.В. Панасенкова // Вестн. ТГУ. URL: <http://www.journals.tsu.ru/uploads/import/833/files/320-161.pdf>.
 15. Осипов А.Г. Проблемы управления земельно-имущественным комплексом городов РФ [Электронный ресурс] / А.Г. Осипова // Интерэкспо Гео-Сибирь. URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/problemy-upravleniya-zemelno-imschestvennym-kompleksom-gorodov-rf>.
 16. Тараканов О.В. Управление земельно-имущественными отношениями [Текст] / О.В. Тараканов. – Пенза : ПГУАС, 2013. – 216 с.
 17. Тумхаджиев И.А. Региональный земельно-имущественный комплекс: сущность и теоретические аспекты государственного регулирования [Электронный ресурс] / И.А. Тумхаджиев // Ин-т экономики и права Ивана Кушнирова. URL: <http://www.be5.biz/ekonomika1r/2012/2886.htm>.
 18. Хаметов Т.И. Государственный кадастр недвижимости в системе управления объектами недвижимости [Текст] / Т.И. Хаметов. – Пенза : ПГУАС, 2014. – 216 с.
 19. Хамидулин Е.В. Развитие информационно-аналитической системы «Управление земельно-имущественным комплексом» в Нижегородской области [Электронный ресурс] / Е.В. Хамидулин // Геоинформационные системы. URL: https://www.esri-cis.ru/news/arcview/detail.php?ID=8320&SECTION_ID=265.

Ключевые слова

Земельно-имущественный комплекс вуза; земельно-имущественные отношения; право оперативного управления; право бессрочного пользования; земельный участок; объект недвижимости; информационная система.

Крохмаль Лариса Александровна

Маслей Ольга Алексеевна

Пузикова Ольга Петровна

Сараева Александра Михайловна

РЕЦЕНЗИЯ

Представленная на рецензию статья посвящена исследованию проблем перехода к земельно-имущественному комплексу как единому объекту управления на территории Российской Федерации. Актуальность рассматриваемой проблемы не подлежит сомнению, поскольку, например, переход к налогообложению имущества юридических и физических лиц на основе кадастровой стоимости приводит не только к увеличению налоговых платежей, но и становится причиной других проблем, связанных с системой управления имущественных комплексов крупных государственных учреждений.

Для решения указанной проблемы в РФ происходит постепенное совершенствование налоговой системы посредством замены действующих земельного налога и налога на имущество на налог на недвижимость. При этом множество вопросов налогообложения недвижимости бюджетных организаций остаются нерешенными. Сложность создания новой системы налогообложения недвижимости бюджетных организаций заключается в разнородности прав на земельные участки и расположенные на них капитальные улучшения.

В статье авторы не только исследуют варианты решения проблем управления земельно-имущественными комплексами крупнейших вузов Европы, но и предлагают подходы к решению этой проблемы в РФ, в частности, предлагается определить экономическую сущность земельно-имущественного комплекса как неделимого объекта управления. В этой связи авторами предлагается создание единой информационной земельно-правовой системы, в которой найдут отражение сведения о земельных участках и расположенных на них улучшениях. Принципиальным отличием предлагаемой системы от действующей системы учета земельных участков и объектов недвижимости является отражение сведений о земельно-имущественном комплексе как едином объекте недвижимости.

Рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным статьям, и может быть опубликована в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Реймер В.В., д.э.н., кафедра Экономики и финансов АПК, Дальневосточного государственного аграрного университета, г. Благовещенск.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ