

Гнеденко Е.Д., Кусов И.С., Самсонов Т.Е.

Земельное налогообложение и приватизация: двадцать лет реформ на примере Московской области*

Гнеденко Екатерина Дмитриевна — кандидат экономических наук, PhD in Agricultural Economics, преподаватель экономического факультета Университета Тафтс, США.
E-mail: ekaterina.gnedenko@tufts.edu

Кусов Иван Сергеевич — ассистент кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.
E-mail: kusovi@spa.msu.ru

Самсонов Тимофей Евгеньевич — кандидат географических наук, заведующий лабораторией автоматизации кафедры картографии и геоинформатики географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.
E-mail: tsamsonov@geogr.msu.ru

Аннотация

В статье затрагиваются вопросы становления и развития земельной политики в России. Анализируются итоги приватизации в сельскохозяйственном секторе и, на примере Московской области, анализируются взаимосвязи между площадью сельскохозяйственных земель, их кадастровой оценкой, доходами от земельного налога и текущими ценами на землю. Опыт зарубежных стран в области политики землепользования рассматривается под новым углом зрения в попытке применения современных тенденций охраны земельных угодий в условиях переходной экономики. В частности, предложено рассмотреть приватизацию сельскохозяйственных земель не в полном масштабе, а в частичном, когда приватизируется земля, а права на застройку и другие формы необратимого развития земель остаются в руках государства. Такая политика могла бы способствовать долгосрочной охране особо ценных сельскохозяйственных угодий и представляется наиболее актуальной в зоне крупных городских агломераций, где быстрый рост населения и транспортного сектора может оказаться критическим для сельского хозяйства, экологии и здоровья населения. Картографические методы привлечены для наглядного рассмотрения территориальных особенностей 20-летней динамики изменения площадей сельскохозяйственных угодий, процента приватизированных сельскохозяйственных земель и рыночных цен на землю по муниципальным образованиям Московской области.

Ключевые слова

Земельная политика, рынок земли, кадастровая оценка, приватизация, управление земельными ресурсами.

Согласно данным Сельскохозяйственного департамента США на 2003 год, более 1,3 млн акров (526 тыс. га) земли было защищено от застройки, с использованием широкого диапазона экономических инструментов: перевод в статус национальных парков и заповедников; дифференцированное налогообложение сельскохозяйственных угодий; зонирование; покупка государством или общественными фондами особо ценных по качеству и (или) расположению земель; покупка государством или

* Статья подготовлена в рамках гранта Министерства образования и науки Российской Федерации (мероприятие 1.5 федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы); Соглашение от 26 июля 2012 года № 8178.

общественными фондами *прав на развитие* земель¹. Отдельно можно выделить систему *оценки* земель для целей земельного налогообложения, так как эта система сама по себе влияет на налоговую базу и, следовательно, на доходы от земельных налогов и может рассматриваться как отдельный инструмент по управлению земельными ресурсами. Специфика российских условий заключается в большом проценте государственной собственности на земли сельскохозяйственного фонда (процент государственной собственности на землю различается от региона к региону). Несмотря на то, что приватизационные тенденции набирают силу из года в год², последовательный механизм перевода земли из государственной и муниципальной собственности в частную отсутствует. И хотя этот «огрех» приватизационного процесса можно считать естественным для переходного периода, убытки от неясностей и непредсказуемости законодательного процесса могут иметь серьезные последствия в будущем. Передача государственных земель в частные руки является источником доходов в государственную казну, а дальновидная политика по охране ценных сельскохозяйственных и лесных угодий путем их удержания в государственной собственности может сэкономить значительные финансовые ресурсы и предотвратить недостаточную самообеспеченность сельскохозяйственной продукцией и ухудшение экологической обстановки.

Потеря сельскохозяйственных угодий является серьезной и, главное, необратимой проблемой. Например, с 1982 по 2007 год в условиях рыночной экономики США 23 млн акров сельскохозяйственных угодий (9,3 млн га, или 2,4% от сельскохозяйственных земель США) было потеряно — переведено в несельскохозяйственные категории. Из них почти половина (9 млн акров, или 3,6 млн га) представляли собой особо ценные сельскохозяйственные площади с плодородными почвами (*National Resources Inventory*)³. Чтобы предотвратить угрозу потери национальной независимости в продовольственном секторе, а также для уменьшения риска для здоровья в городских условиях, федеральное правительство США ежегодно тратит миллиарды долларов на покупку сельскохозяйственных земель и на компенсацию по изъятию сельскохозяйственных угодий из оборота с целью поддержания плодородия почв. На уровне отдельных штатов миллионы тратятся на

¹ Сайт Сельскохозяйственного департамента США. URL: http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve.html (20.11.2013).

² Malginov G., Radygin A. A New Turn in the Privatization Policy // Russian Economic Developments. 2013. No 8. P. 35–38. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/recdev/187Radygin.pdf> (17.12.2013).

³ См.: Farmland Information Center. URL: <http://www.farmlandinfo.org/statistics#National%20Resources%20Inventory> (13.11.2013).

охрану сельскохозяйственных угодий и открытых пространств, а на уровне муниципальных образований существуют программы по охране земель и созданию местных парков. Зачастую государство гарантирует 50%-ную финансовую поддержку в таких программах при условии, что 50% затрат на выкуп сельскохозяйственных земель несет муниципальное образование (часто из поступлений от местного земельного налога). Как свидетельствует мировая практика, наличие экстерналийных эффектов препятствует оптимальному распределению земельных ресурсов в рыночной экономике, и меры по государственному регулированию частных земель сельскохозяйственного фонда дорого обходятся налогоплательщикам. Многочисленные общественные фонды, земельные трасты, частные организации привлекаются к выкупу сельскохозяйственных угодий и открытых пространств, особенно в периоды финансового кризиса и нехватки бюджетных средств⁴.

Предчувствуя глобальный дефицит сельскохозяйственных площадей, финансовые корпорации и правительства скупают дешевые сельскохозяйственные земли в Африке, Азии и Восточной Европе. Такие сделки приобретают глобальный масштаб и даже были удостоены специального (далеко не похвального) термина «*land grab*»⁵. На фоне такого повального «увлечения» землей рациональное и стратегически продуманное землепользование в российских условиях переходной экономики приобретает особое значение, так как специфика зарождающихся рыночных отношений находит отражение в довольно низких (в среднем, по сравнению с США и Западной Европой) ценах на сельскохозяйственные земли, делая их особо лакомым кусочком⁶. А принимая во внимание российские размеры, незамедлительное внимание к земельному вопросу не вызывает сомнений.

Земельный вопрос в российском контексте

Начать полезно с анализа ситуации, в которой на данный момент находится страна. Проводимая реформа регистрации земель нацелена на стандартизацию оценки земель в масштабах всей России, но имеет мало общего с рыночными ценами на землю и, следовательно, не способствует земельному налогообложению по принципу обложения

⁴ См., например: Land Trust Alliance. URL: <http://www.landtrustalliance.org/policy/public-funding/voters-enthusiastically-approve-new-spending-on-conservation-nationwide> (17.12.2013); или: United States Department of Agriculture, USDA. URL: http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve.html (17.12.2013).

⁵ Heinemann A., Messerli P. Coping with a Land-grab World: Lessons from Laos // Global Change. 2013. Issue 80. P. 12–15. URL: http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land_grabs.pdf (17.12.2013).

⁶ Russian land selling for as low as 2% of EU values. 19.12.2012. URL: <http://www.agrimoney.com/news/news.php?id=5348> (17.12.2013).

налогом земельной ренты⁷. Хотя макроэкономические показатели земельного налогообложения растут из года в год, структурные связи между налоговой базой, муниципальными властями (сборщиками налогов) и рыночной стоимостью земли всё еще хаотичны и запутаны. Это затрудняет развитие сельского хозяйства и других отраслей производства, препятствует росту инвестиций и мешает установлению системы самофинансирования местных органов власти. Поддержание развития рынка земли и недвижимости будет способствовать сближению кадастровой и рыночной оценки и, значит, повышению отдачи от налогообложения земли и объектов недвижимости.

Рациональная политика землепользования начинается с оценки земельного фонда. Согласно отчету Министерства сельского хозяйства РФ «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения», по состоянию на 01.01.2010 площадь земельного фонда Российской Федерации составила 1709,8 млн га, из них 400 млн га, или 23,4%, занимают земли сельскохозяйственного назначения. В таких масштабах несовершенство кадастровой оценки земель может привести к очень большим социально-экономическим потерям. К сожалению, наличие высокой степени неквалифицированности и в некоторых случаях даже коррупции местных органов власти в сочетании с недостаточной информированностью делают кадастровую оценку не такой эффективной как хотелось бы. И проблемы этим не исчерпываются. Во многих районах одни и те же земли имеют более одного владельца, что делает по крайней мере три экономических инструмента в области земельной политики (налог на доход физических лиц, земельное налогообложение и зонирование) неэффективными. Кроме того, существенно возрастают издержки на судебные процессы, как частные, так и общественные (в денежном и временном исчислении). В атмосфере неопределенности в сфере прав собственности на землю снижается привлекательность инвестиций в местные экономики, а вместе с потерей потенциальных инвесторов снижается и возможность самофинансирования развития на местах (например, теряется налог на прибыль от нерезализованных предприятий в сфере производства, услуг и коммерции). У местных властей остаются две возможности: или повысить долю налогов на землю в местных бюджетах, или надеяться на увеличение межбюджетных трансфертов. Однако получается замкнутый круг: неопределенность в земельном вопросе не только снижает потенциальный источник доходов от налогов на прибыль,

⁷ Gerasimova V., Vladimirova S., Krupa O., Mikesell J.L., Zorn C.K. Land Value Taxation for Local Government Finance in the Russian Federation: A Case Study of Saratov Oblast. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2006. URL: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1110_Zorn_complete_web.pdf (17.12.2013).

но и ведет к снижению цен на землю и, следовательно, к уменьшению налоговой базы земельного налога.

Образовавшийся в переходный период хаос с частной собственностью на землю приводит к тому, что налог на различные виды земель не может в полной мере рассматриваться в качестве доходной составляющей местных бюджетов. Средняя доля земельных налогов в бюджетах муниципальных образований не превышает 1–2%. Для сравнения, в США этот показатель составляет в среднем 70% доходной части местных бюджетов. Но в США налажена, хотя и не без огрехов, система оценки земли. В России существует две независимые системы оценок: реестр недвижимости и кадастр земли. Земельный налог рассчитывается на основе кадастровой стоимости, которая оценивается на базе системы, разработанной Росреестром РФ⁸. Единого реестра объектов недвижимости пока не существует, но в связи с переходом с 1 октября 2013 года на прозападную систему единого налога на недвижимость, который объединит налоги на землю и имущество, необходимость инвентаризации объектов недвижимости для создания единой системы по оценке объектов недвижимости очевидна. Пока такой единой системы не существует, можно ожидать возникновения временных проблем связанных с осуществлением нового подхода к земельному налогообложению. Можно только надеяться, что эти проблемы не отразятся негативным образом на пока что уверенно растущих из года в год налоговых поступлениях от земельного налога. В 2009 году они составляли более 95 млрд руб., в 2010 — более 115 млрд руб., а 2011 — более 122 млрд руб., согласно налоговому ведомству. Привлечение широкого диапазона федеральных агентств и ведомств к разработке системы оценки земель, более открытый процесс составления нового кадастра земель Российской Федерации, а также недавняя публикация данных кадастра в интернете можно рассматривать как серьезные положительные сдвиги в земельной реформе. Прозрачность и точность оценки земли и недвижимости в совокупности с усовершенствованной системой налогообложения будут играть значительную роль в успешном планировании развития земельного фонда в России, существенно видоизменяя и влияя на такие экономические инструменты землепользования, как зонирование, межбюджетные трансферты и приватизация.

⁸ Напомним, что согласно 394 статье Налогового кодекса Российской Федерации, налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства.

Размеры и способы приватизации земли представляют собой главное направление земельной политики России на сегодняшний день. Как мы уже упоминали, было бы идеально, если бы наиболее ценные государственные земли (сельхозугодья, леса) могли оставаться в государственной собственности, гарантируя их сохранность в будущем. Но это далеко не простая задача — управлять государственными землями: это стоит денег и времени и людских ресурсов. Однако возможность избежать подобной ситуации существует в России — попытаться использовать мировой опыт «на свой лад». Для этого необходимо разработать критерии, по которым будут выделяться земли, остающиеся в сельскохозяйственном пользовании, по всем регионам Российской Федерации. Целесообразно рассмотреть приватизацию этих сельскохозяйственных земель не в полном масштабе, а в частичном, когда приватизируется земля, а права на застройку и другие формы необратимого развития земель остаются в руках государства. Такая политика могла бы способствовать долгосрочной охране особо ценных сельскохозяйственных угодий и представляется более надежной альтернативой политике зонирования. Такой «частичный» подход к приватизации сельскохозяйственных земель наиболее актуален в сельскохозяйственных регионах (например, Краснодарский край) — с целью долгосрочной охраны сельскохозяйственных земель как житницы нашей страны, а также в зоне крупных городских агломераций (например, Московская область), где быстрый рост населения и транспортного сектора может оказаться критическим для сельского хозяйства, экологии и здоровья населения. В то же самое время спрос на сельскохозяйственную продукцию в больших агломерациях должен привести к достаточной готовности платить за сельскохозяйственные земли без прав на развитие и застройку. Заметьте разницу со сдачей земли в аренду: в случае аренды земля остается в собственности владельца с вытекающими отсюда обязанностями по поддержанию и ответственности за землю. В случае же продажи земли без прав на развитие государство теряет право собственности на землю, но оставляет за собой право на развитие этих земель. Такое положение обеспечивает удержание земель в категории сельскохозяйственных угодий, но не несет финансовых издержек по поддержанию земель.

Для успешного выполнения этого предложения требуется провести экономический анализ и экологическую экспертизу земель, надо усовершенствовать законодательную систему, земельный кадастр и налоговый кодекс, а также структуру и права частной собственности на землю. Это займет время, но медлить нельзя — процесс приватизации пошел, он необратим, и его масштаб огромен:

сельскохозяйственные земли составляют 23,4% земель России и являются важнейшим стратегическим и экологическим ресурсом страны.

В следующем разделе мы приводим результаты эмпирического исследования взаимосвязей между приватизацией сельскохозяйственных земель, рыночными ценами на сельскохозяйственные земли, переводом земель из сельскохозяйственной в жилищную категорию и ставкой земельного налога на примере муниципальных районов Московской области.

Изменения за 20 лет переходной экономики: Московский регион

Базируясь на собранных данных по муниципальным районам Московской области за 2010 год (перед расширением г. Москвы 2012 года), авторы проанализировали ситуацию с земельным вопросом и налогообложением в аграрном секторе, используя статистические и картографические методы. Средние потери земель сельскохозяйственного назначения по муниципальным районам Московской области за период с 1990 по 2010 год составили 22%, при этом наблюдается значительный разброс этого показателя в различных частях Московской области:

- Балашихинский район потерял 100% (-7080 га)⁹;
- Люберецкий район потерял 91% (-21901 га);
- Ленинский район потерял 52% (-14053 га);
- Мытищинский район потерял 51% (-6719 га);
- Егорьевский район потерял 40% (-24605 га);
- Дмитровский район потерял 34% (-32434 га);
- Волоколамский район потерял 29% (-29222 га);
- Одинцовский район потерял 26% (-11090 га);
- Пушкинский район потерял 24% (-4626 га).

Эти изменения только частично определяются влиянием рыночных факторов спроса и предложения. Под давлением роста цен и населения столичной агломерации быстро изменяется облик Московской области. Во многом, однако, участь земель сельскохозяйственной категории определяется существующим с советских времен зонированием. Так, коэффициент корреляции между площадями, занятыми сельскохозяйственными угодьями, в 1990 и в 2010 годах составляет 0,95 по муниципальным районам Московской области. Категории землепользования, определенные федеральным кадастром, довольно трудно изменить без веских причин.

⁹ Такая полная потеря земель сельскохозяйственного назначения в Балашихе связана не только с ростом населения, но и с изменением границ и административного статуса этого муниципального района.

Поэтому наблюдаются противоположные тенденции по муниципальным районам Московской области: в некоторых районах площади сельскохозяйственных угодий увеличились, а в некоторых — уменьшились. Потеря сельскохозяйственных земель имела место главным образом в непосредственной близости от г. Москвы и в тех муниципальных районах, где наблюдается спрос на дачные участки. Коэффициент корреляции между изменением площадей, занятых сельскохозяйственными угодьями, за 20 лет переходного периода, с 1990 по 2010 годы, и ценами на земли сельскохозяйственной категории в 2010 году составляет только $-0,29$ по муниципальным районам Московской области, но он подтверждает идею о том, что рост цен на землю в таком густо населенном регионе, как Московская область, в конечном итоге приводит к потере земель сельскохозяйственной категории путем их застройки жилищными зданиями и транспортными магистралями. Площади земель сельскохозяйственной категории увеличились в основном в удаленных от центра муниципальных районах на юге и западе Московской области, которые характеризуются черноземами и преобладанием сельского хозяйства в экономической структуре района, а также на востоке области в Мещёре (см. Рис. 1).

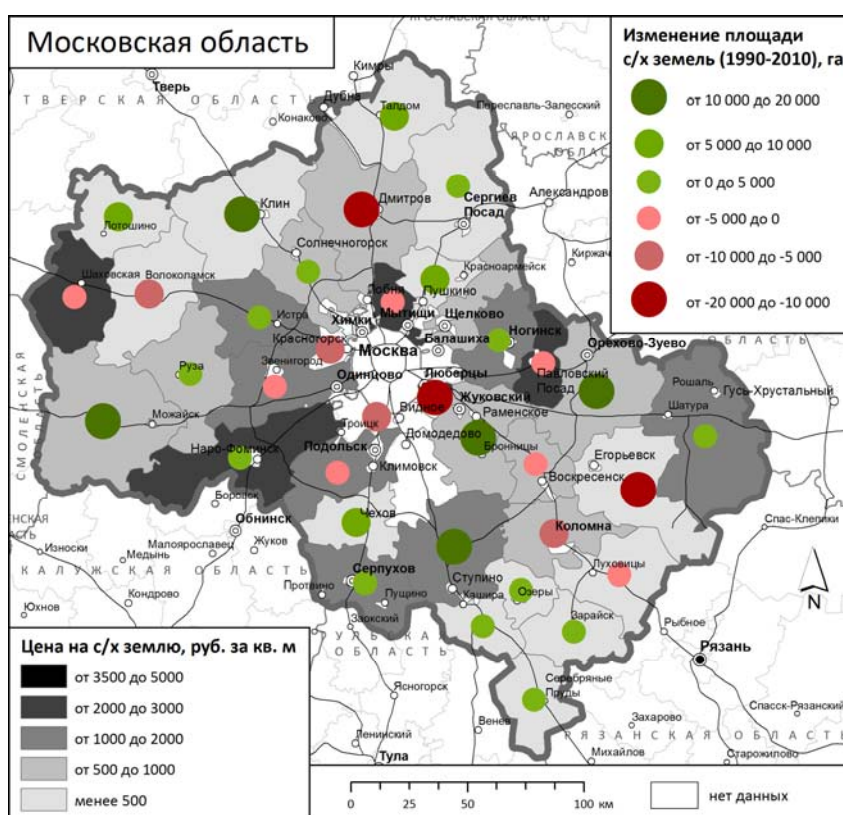


Рис. 1. Изменение площадей занятых сельскохозяйственными угодьями за 20 лет переходного периода с 1990 по 2010 годы и цены на земли сельскохозяйственной категории по муниципальным районам Московской области (2010)

При принятии решений о переводе земель сельскохозяйственной категории в другой статус используются критерии ценности земель в сельском хозяйстве, однако картографический анализ изменения площадей сельскохозяйственных угодий за 1990–2010 годы показал, что качество земель не всегда является фактором перевода сельскохозяйственных угодий в земли других назначений. Тип и загрязненность почв, степень уклона, место в водоразделе не всегда учитываются при застройке сельскохозяйственных угодий жильем или даже загрязнением их свалками (как, например, в Люберецком районе). Приблизительная картина сложившейся ситуации показана на карте, совмещающей показатели загрязнения почв и изменения площадей земель сельхозназначения за 1990–2010 годы¹⁰ (см. Рис. 2).

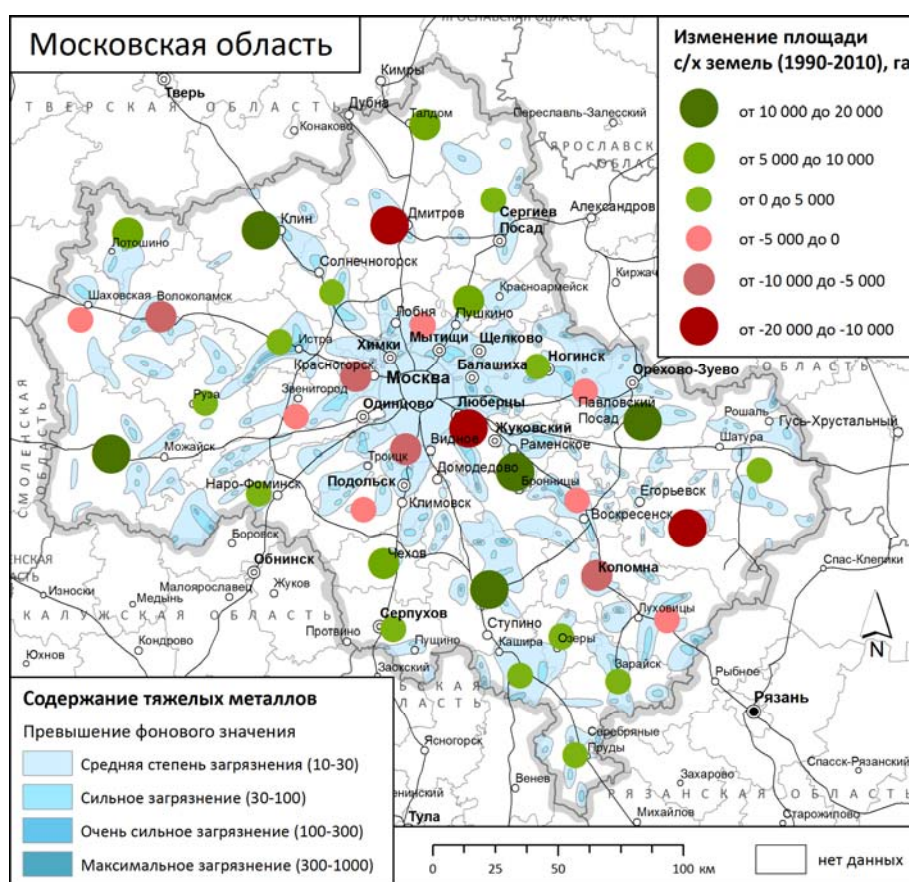


Рис. 2. Карта загрязнения почв и изменения площадей земель с/х назначения за 1990–2010 годы

Земельное налогообложение зависит от категории зонированных земель и только частично находится в ведении местных органов власти. При государственной оценке сельскохозяйственных земель принимаются во внимание данные по

¹⁰ Содержание тяжелых металлов показано по данным первого выпуска картографического приложения к журналу ЛИК (1993), составленного кандидатами геолого-минералогических наук А.П. Прониным и В.Н. Башориным, геолого-техническое научно-внедренческое государственное предприятие Всероссийского научно-исследовательского института минерального сырья; изменения площадей земель с/х назначения за 1990–2010 годы — по данным географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (2013).

фактической урожайности основных сельскохозяйственных культур, продуктивности многолетних насаждений, пастбищ и сенокосов, структуре посевных площадей, ценам реализации различных видов сельскохозяйственной продукции в данном регионе РФ, а также необходимые затраты на выращивание культур. В Московской области муниципальные районы устанавливают максимально допустимую федеральным налоговым кодексом ставку земельного налога для сельскохозяйственной категории земель. В 2010 году исключение составляли Чеховский (минимум 0,08%) и Долгопрудный (0,15%) районы. По некоторым муниципальным районам Московской области ставка налога в 2010 году превышала максимально допустимую для этого типа земель норму¹¹ и равнялась 1,5% от кадастровой стоимости. Оказывается, что хотя некоторые земли числятся как сельскохозяйственные угодья на бумаге, на самом деле тип землепользования уже давно сменился. Так как ставка земельного налога на сельскохозяйственные угодья не может превышать 0,3%, а ставка земельного налога на земли жилищного фонда — 1,5% от базовой (кадастровой) стоимости, средняя доля земельного налога в консолидированном бюджете по районам Московской области составляла в 2010 году всего 0,04%, а максимальная доля была на уровне 0,22%¹². Для сравнения, в США этот показатель составляет в среднем 70% от доходной части местных бюджетов.

Поскольку диапазон ставок земельного налога регулируется на федеральном уровне, размер поступлений в бюджет зависит от кадастровой оценки налоговой базы, которая тоже в основном определяется по правилам, установленным на федеральном уровне¹³. В связи с централизованным подходом такие важные показатели, как кадастровая стоимость, ставка земельного налога и поступления земельного налога в местные бюджеты, совсем не обязательно напрямую связаны с рыночными факторами спроса и предложения. Например, коэффициент корреляции между усредненными показателями по кадастровой стоимости и ставке земельного налога на

¹¹ Напомним, что согласно 394 статье Налогового кодекса Российской Федерации, налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства.

¹² Самостоятельный расчет по данным Росстата: Паспорт муниципальных образований Московской области. URL: http://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst46 (17.12.2013). Данные на 2010 год.

¹³ На федеральном уровне земельным вопросом занимаются Министерство экономического развития и торговли (Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом), Министерство транспорта (Федеральная служба геодезии и картографии), Министерство регионального развития, Министерство юстиции, Министерство природных ресурсов, Министерство сельского хозяйства.

сельскохозяйственные угодья по районам и городским округам Московской области составляет только +0,19, что свидетельствует о слабой взаимосвязи между оценкой сельскохозяйственных земель и их налогообложением на местном уровне. А коэффициент корреляции между усредненными показателями по ставке земельного налога на сельскохозяйственные угодья и земли жилищного фонда и по бюджетным поступлениям земельного налога по районам и городским округам Московской области отрицательный, хотя и незначителен по абсолютной величине (-0,05).

Табл. 1. Усредненные показатели по районам Московской области (2010)

Показатель	Среднее значение	Минимум	Максимум
Кадастровая стоимость сельскохозяйственных земель, руб. / кв. м	5,52	0,17	9,68
Рыночная цена на сельскохозяйственные земли, руб. / кв. м ¹⁴	5681,32	21,23	155977,80 ¹⁵
Поступления единого сельскохозяйственного налога в бюджеты муниципальных образований, тыс. руб.	2039,14	0	117153
Поступления земельного налога, тыс. руб.	5233574,49	0	174589263,20
Ставка земельного налога на сельскохозяйственные земли, %	0,36	0,08	1,5
Доля приватизированных сельскохозяйственных земель частными лицами ¹⁶ , %	0,32	0	0,64
Доля приватизированных сельскохозяйственных земель организациями, %	0,25	0	0,73
Доля сельскохозяйственных земель в государственной собственности %	0,43	0,19	1

В то же время коэффициент корреляции между усредненными показателями по рыночным ценам на сельскохозяйственные земли и ставке земельного налога на сельскохозяйственные угодья по районам и городским округам Московской области составляет 0,68. Разрыв между рыночными ценами и кадастровой оценкой сельскохозяйственных земель значителен. Средний показатель кадастровой оценки сельскохозяйственных земель по муниципальным районам Московской области

¹⁴ Данные по поселениям Московской области на 2013 год. Источник: Информационный портал Roszem.ru. URL: <http://www.roszem.ru/> (17.12.2013).

¹⁵ Этот показатель — по городскому округу Серпухов.

¹⁶ Доли по разным видам собственности приводятся по данным Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

составляет 5,51 рублей/кв. м.¹⁷, а усредненный показатель рыночных цен на сельскохозяйственные земли — 5681,32 руб./кв. м. (см. Табл. 1). Коэффициент корреляции между рыночными ценами и кадастровой оценкой 0,13. Это говорит о том, что существует огромный потенциал повышения налоговых поступлений с различных категорий земель путем проверки регистрации земельных участков на местах. Например, в ходе проекта по «работе над ошибками» в Мытищинском и других районах в столичном регионе налоговые поступления в некоторых муниципалитетах были многократно увеличены¹⁸.

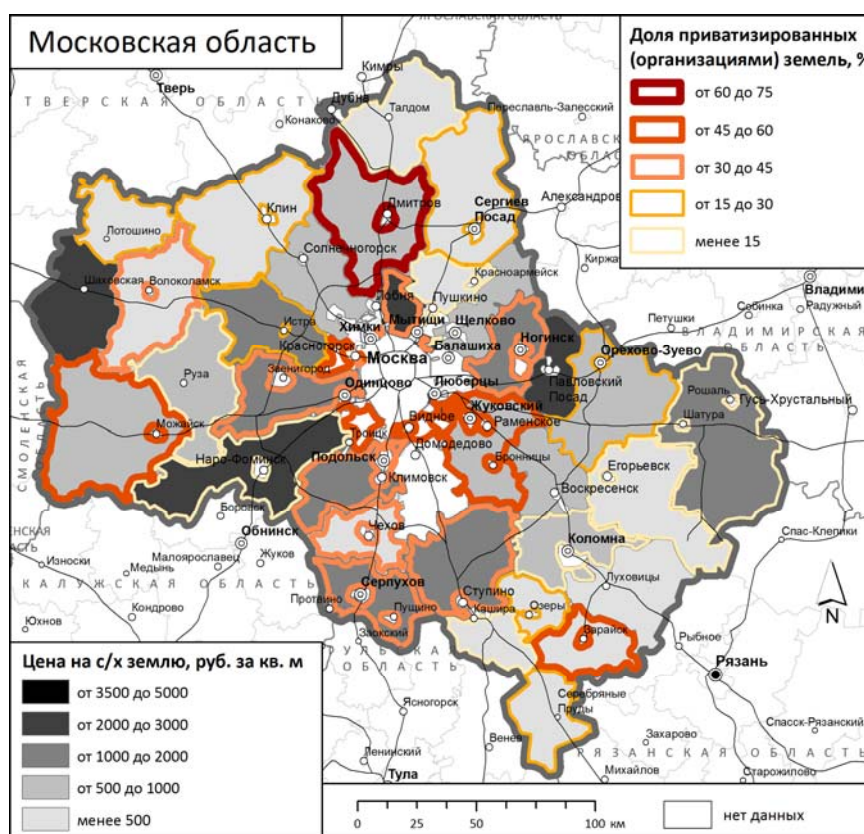


Рис. 3. Доля сельскохозяйственных земель, приватизированных организациями (то есть юридическими лицами), и цены на земли сельскохозяйственной категории по муниципальным районам Московской области (2010)

Статистически связь между кадастровой оценкой сельскохозяйственных земель и степенью их приватизации не очень значительна (коэффициент корреляции 0,32). Примерно такого же порядка, но отрицательный коэффициент корреляции обнаруживается и при анализе связи доли приватизированных гражданами (то есть частными лицами) сельскохозяйственных земель и рыночными ценами на землю по муниципальным районам Московской области (-0,36). Доля сельскохозяйственных

¹⁷ Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <http://www.to77.rosreestr.ru/> (17.12.2013). Данные на 2010 год.

¹⁸ Из личных бесед с Н.Н. Казанцевым, сотрудником Института географии РАН, 2013 год.

земель, приватизированных организациями (то есть юридическими лицами), по муниципальным районам Московской области имеет еще менее значительную связь с ценой $(-0,25)$ (см. соответствующие карты на Рис. 3 и 4).

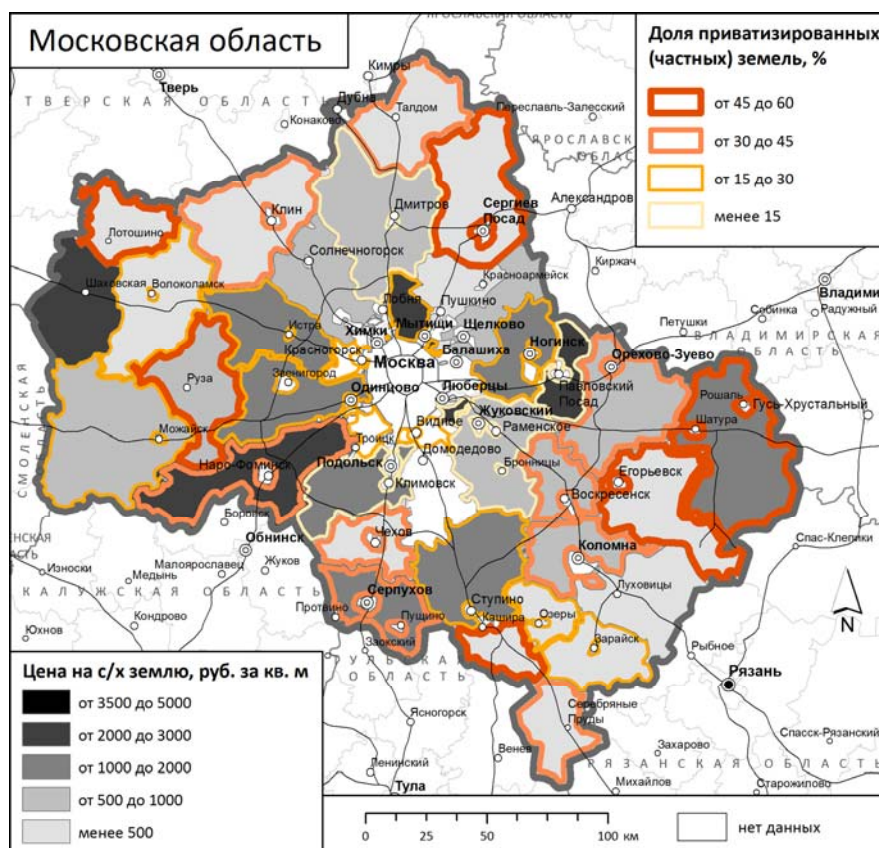


Рис. 4. Доля сельскохозяйственных земель приватизированных гражданами (то есть частными лицами) и цены на земли сельскохозяйственной категории по муниципальным районам Московской области (2010)

Если же объединить доли сельскохозяйственных земель, приватизированных частными лицами и организациями, то коэффициент корреляции между долей приватизированных сельскохозяйственных земель и усредненным показателем рыночных цен на сельскохозяйственные земли довольно высок $(-0,56)$. Это свидетельствует о том, что в Московской области в муниципальных районах с более высоким процентом сельскохозяйственных земель, находящихся в государственной собственности, наблюдается более высокий показатель усредненных рыночных цен на сельскохозяйственные земли по сравнению с районами с большой долей приватизированных земель.

Это может отчасти объясняться тем, что основная часть сельскохозяйственных земель находящихся в частной индивидуальной собственности находится в удаленных от г. Москвы районах, в которых цены на сельскохозяйственную землю ниже. Сборы по единому сельскохозяйственному налогу, варьирующиеся от 0 до 15,5 млн руб. по

районам Московской области, выше в тех районах Московской области, где велика доля сельскохозяйственных земель приватизированных *организациями*. Сельское хозяйство в Московской области отличается высокой концентрацией и интенсивностью и характеризуется повышенным спросом — 12 млн человек в одной Москве! Поступления от единого сельскохозяйственного налога не могут сравниться с поступлениями земельного налога в бюджеты муниципальных образований, даже при существующей незначительной доле последнего в структуре хозяйства столичного региона (см. Табл. 1). Но при комплексном подходе к решению вопросов налогообложения, собственности на землю и полномочий местного управления значительные сдвиги в положительном направлении очень вероятны. Но надо тщательно взвесить все «за» и «против» как отечественного, так и зарубежного опыта.

Особенности земельного налогообложения в России и США

Статья 31 «Земельный налог» Налогового кодекса РФ была принята 1 января 2005 года, согласно которой земельное налогообложение должно было вступить в действие с 1 января 2006 года. С этого момента земельный налог исчислялся не как фиксированная сумма с единицы земельной площади, а как процент от налоговой базы. Согласно статье 394 31-ой главы Налогового кодекса, вступившей в силу с 1 января 2005 года, были приняты максимально допустимые ставки земельного налога: 0,3% для сельскохозяйственных земель и земель жилищного фонда и 1,5% — для земель коммерческого и промышленного сектора. Так как сельскохозяйственные земли и земли, на которых построены муниципальные здания и сооружения, согласно Федеральному закону от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», находятся в муниципальном ведении, налоговые ставки на земли устанавливаются на муниципальном уровне, а именно на уровне городских округов и муниципальных районов¹⁹. Налоговые поступления же от земельного налога, согласно Федеральному закону РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», идут в бюджеты городских или сельских поселений и могут расходоваться на развитие новых земель, земельного кадастра, развитие местной инфраструктуры, а также на поддержание плодородия и осуществление мониторинга особо охраняемых территорий в пределах муниципального образования. Первая проблема с таким положением вещей состоит в том, что нарушена географическая взаимосвязь между заинтересованностью в повышении налоговых сборов для целей финансирования местных общественных благ

¹⁹ Макара С.В., Глушкова В.Г. Экономика окружающей среды. Москва, 2011. С. 318–320.

и уровнем этих благ, а значит, и зависящей от них налогооблагаемой базой. Вторая проблема заключается в том, что развитие сельского хозяйства, согласно закону «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», является дополнительной, нежели непосредственной функцией муниципального уровня власти²⁰. Здесь и надо искать зачатки низкой производительности в аграрном секторе в нашей стране. Отсутствие «кровной» заинтересованности муниципальных властей в развитии сельского хозяйства, снижение роли муниципальных предприятий в производстве и занятости населения, отсутствие опыта и частных инвестиций часто приводят к низкой отдаче и даже банкротству новых сельскохозяйственных и промышленных предприятий. Многие зависят от конкретных людей в муниципальном управлении, от их целенаправленности и энтузиазма. Случается, что местное правительство использует собственные денежные средства, чтобы выкупить обанкротившиеся предприятия²¹.

Несомненно, что наличие добросовестных чиновников, знающих и любящих свое дело, является необычайно важным элементом на пути повышения эффективности местного управления. Но нельзя оставлять местное управление на волю случая — необходимо организовать систему таким образом, чтобы энтузиазм управленцев на местах базировался на личной заинтересованности и чтобы эта личная заинтересованность совпадала с общественными интересами муниципального образования. Две исходные предпосылки для этого: 1) открытость и единовременный доступ к информации по кадастровой оценке земель и землепользованию на уровне муниципальных образований через интернет; 2) ликвидация многослойного усложненного управленческого комплекса на местах и сведение местной власти на один муниципальный уровень. Например, тот факт, что право зонирования по типам землепользования сосредоточено на уровне муниципальных районов и городских округов, а право собирать земельный налог находится на уровне городских и сельских поселений, может привести к конфликту между этими двумя типами территориальных образований. Очевидно, что зонирование земли предопределяет налоговые сборы по всем видам земельного налога, принимая во внимание существующий алгоритм кадастровой оценки земель (см. выше), а относительно узкий диапазон разрешенных

²⁰ Кусов И.С., Андреева К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А. Трансформация экономических инструментов управления земельными ресурсами в контексте муниципальной реформы в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. С. 2. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012kusov_zhuravleva_andreeva_sorokina.htm (17.12.2013).

²¹ Пикулкин А.В. Экономика муниципального сектора. М., 2008. С. 40.

федеральным законодательством ставок земельного налога уменьшает возможность использовать дифференцированную ставку налога на различные типы земель в качестве инструмента поощрения одних и сдерживания других видов деятельности.

Согласно статье 7 Земельного кодекса (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ), состав земель по целевому назначению в Российской Федерации подразделяется на 7 видов:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, земли обороны, безопасности, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Эта система зонирования земель является основой оценки земельного фонда и, следовательно, основой земельного налогообложения в Российской Федерации. 24 июля 2007 года был принят Федеральный закон № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Этот закон ввел понятие кадастровой стоимости, а вышедший перед этим Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15.02.2007 № 39 наметил алгоритм расчета кадастровой стоимости земли населенных пунктов. Эта методика принимает в расчет региональные рыночные цены на недвижимость, информацию по продаже аналогичных земельных участков и недвижимости, а также экономическую стоимость земли, которая зависит от типа землепользования на ней. Например, стоимость сельскохозяйственных земель главным образом определяется их плодородностью, стоимость лесов зависит от их продуктивности и экологическо-рекреационной ролью, а основным критерием оценки земель жилищного фонда являются функциональное использование таких земель (14 категорий) и степень развитости транспортной и социальной инфраструктуры.

Исходя из Постановления Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» и Постановления Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель», кадастровая переоценка стоимости земель должна проводиться не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в три года, в то время как переоценка

типа земель должна проводиться ежеквартально²². Непонятно, почему надо было определять минимальный порог частоты такой переоценки в законодательном порядке: казалось бы, чем чаще, тем надежнее и точнее оценка. А вот положенный максимальный период между переоценками — 5 лет — превосходит стандарт на переоценку земель и недвижимости в муниципалитетах США: там такая переоценка нередко проходит раз в десять лет. Этот срок создает серьезные предпосылки для отставания налогообложения²³ от рыночных расценок, но в среднем он соответствует периоду смены владельцев у частной собственности. По мнению авторов, установление короткого срока для кадастровой переоценки само по себе не достаточно для эффективной оценки земель — для этого необходимо создать предпосылки для функционирования реального рынка недвижимости и сельскохозяйственных земель. На данном этапе российских земельных отношений такая частота переоценок внесет лишь ненужные расходы времени и денежных средств. Важнее на данном этапе проводить «работу над ошибками» в существующем кадастре, делать его более трактуемым и соизмеримым с территориальным делением на местном уровне, а также обучать чиновников на местах начальным навыкам самоуправления в условиях переходной экономики. Безусловно, нельзя возводить муниципальное управление в ранг универсальной панацеи от всех бед. В США при всем разнообразии подходов к местному самоуправлению и высокой степени автономии на местах существует круг проблем, порожденных привязкой к местному самообеспечению путем налогообложения земли и недвижимости и возможностью местного зонирования различных видов. Среди основных проблем можно назвать углубление социально-экономического неравенства: образование муниципалитетов с высокими средними доходами с высокой налоговой базой и, как следствие, хорошо развитыми местными общественными благами (начальная и средняя школы, пожарная охрана, низкая преступность за счет высокооплачиваемой полиции, наличие парков и зон отдыха, динамичная структура предпринимательского сектора и торговли, развитая транспортная инфраструктура, качественное водоснабжение и канализация). При этом наличие таких благ ведет к росту налоговой базы и дальнейшему процветанию муниципалитетов. Одновременно происходит формирование бедных муниципальных

²² Кусов И.С., Андреева К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А. Указ. соч. С. 3, 8.

²³ В США существует единая ставка налога на землю и находящиеся на ней постройки (так называемый *property tax*), за исключением г. Питсбурга. Чтобы стимулировать охрану экологически ценных и сельскохозяйственных земель, ставки налога на фермерские земли и частные лесные угодья могут устанавливаться ниже ставок на земли застроек и городские территории.

образований, в которых поселяются малообеспеченные люди, которые не могут себе позволить дорогие дома в «хороших» муниципалитетах и вынуждены довольствоваться низким и средним уровнем общественных благ, что ведет к высокой преступности и плачевному уровню среднего образования в таких местах. Интересно, что попытки уменьшить степень зависимости начального и среднего образования от местной налоговой базы в Калифорнии путем усиления роли трансфертов и централизации поступлений от местных налогов на уровне штата привели к общему ухудшению качества общественных школ по всей Калифорнии и возрастанию роли частных школ в богатых районах.

Кроме зонирования по типу землепользования, в США широкое распространение получило так называемое зонирование размеров земельных участков, и наиболее распространенная форма такого зонирования — установление минимального разрешенного в пределах муниципалитета размера земельного участка (*minimum lot size zoning*). Оно рассматривается многими как тип фискального зонирования, так как определение минимального разрешенного размера земельного участка более, скажем, 1 акра, приводит к автоматическому исключению домохозяйств победнее, повышению налоговой базы и дальнейшему увеличению разрыва между социально-экономическими категориями населения. В России наблюдается обратная ситуация: Федеральным законом от 19.07.2011 № 245-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» установлен максимальный размер (0,5 га, или 1,24 акра) общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство. Заметим, что законодательство было принято на федеральном уровне, что само по себе представляет кардинально иной подход к зонированию по сравнению с США. Максимальный размер общей площади земельных участков может быть увеличен законом субъекта Российской Федерации, но не более чем в пять раз.

Комплексные взаимосвязи между налогообложением, зонированием и межбюджетными трансфертами осложнились, когда 22 июля 2010 года в Земельный кодекс РФ были внесены существенные изменения о классификации видов разрешенного использования земельных участков, а также определении кадастровой стоимости. До принятия Федерального закона от 22.07.2010 № 167-ФЗ Земельный кодекс РФ не содержал определения видов разрешенного использования земельных

участков, а указывал лишь на то, что разрешенное использование регулируется в соответствии с зонированием территории. Сейчас же в Земельный кодекс введена норма, согласно которой виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с правилами, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

30 марта 2011 года в Федеральный закон № 41-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» были внесены изменения, предусматривающие разработку правил землепользования и застройки во всех муниципальных образованиях, без которых невозможно предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории муниципального образования. Такие изменения снижают вероятность решить на местном уровне вопросы развития землепользования, что может быть правильно до той поры, пока не прояснятся все спорные моменты с приватизацией. Пока же подкармливаемая поступлениями от продаж нефти и газа за рубеж российская экономика продолжает расти. И это приводит, соответственно, к повышению федеральных субсидий и субвенций, что позволяет муниципальным образованиям оставаться на плаву. Другого выхода пока нет: из-за относительно низких цен на сельскохозяйственные земли и заниженной кадастровой оценки сельскохозяйственных земель поступления от земельного налога не могут обеспечить местные муниципальные нужды сами по себе. Видимо, ситуация начнет меняться в связи с введением новой единой ставки налога на землю и недвижимость.

Список литературы:

1. *Бурмистров В.Н.* Внешняя торговля Российской Федерации. Москва, 2012.
2. Информационный портал Roszem.ru. URL: <http://www.roszem.ru/> (17.12.2013).
3. *Кусов И.С., Андреева К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А.* Трансформация экономических инструментов управления земельными ресурсами в контексте муниципальной реформы в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012kusov_zhuravleva_andreeva_sorokina.htm (17.12.2013).
4. *Макар С.В., Глушкова В.Г.* Экономика окружающей среды. Москва, 2011.
5. *Пикулкин А.В.* Экономика муниципального сектора. М., 2008.
6. Сайт Сельскохозяйственного департамента США. URL: http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve.html (20.11.2013).

7. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве. URL: <http://www.to77.rosreestr.ru/> (17.12.2013).
 8. *Bush J.* The Land is Cheap!: Farming Makes a Comeback in Russia. Investors are pouring billions into agribusiness and trying to reverse decades of Soviet mismanagement // Spiegel Online. 10 October 2008. URL: <http://www.spiegel.de/international/business/the-land-is-cheap-farming-makes-a-comeback-in-russia-a-583314.html> (04.08.2013).
 9. *Gerasimova V., Vladimirova S., Krupa O., Mikesell J.L., Zorn C.K.* Land Value Taxation for Local Government Finance in the Russian Federation: A Case Study of Saratov Oblast. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2006. URL: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1110_Zorn_complete_web.pdf (17.12.2013).
 10. Farmland Information Center. URL: <http://www.farmlandinfo.org/statistics#National%20Resources%20Inventory> (13.11.2013).
 11. *Heinimann A., Messerli P.* Coping with a land-grab world: lessons from Laos // Global Change. 2013. Issue 80. P. 12–15. URL: http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land_grabs.pdf (17.12.2013).
 12. Land Trust Alliance. URL: <http://www.landtrustalliance.org/policy/public-funding/voters-enthusiastically-approve-new-spending-on-conservation-nationwide> (17.12.2013).
 13. *Malginov G., Radygin A.* A New Turn in the Privatization Policy // Russian Economic Developments. 2013. No 8. P. 35–38. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/recdev/187Radygin.pdf> (17.12.2013).
 14. Russian land selling for as low as 2% of EU values. 19.12.2012. URL: <http://www.agrimoney.com/news/news.php?id=5348> (17.12.2013).
-

Gnedenko E., Kusov I., Samsonov T.

How Has Moscow Region Fared in Privatizing and Taxing Farmland: Two Decades of Reforms

Gnedenko, Ekaterina — PhD in agricultural economics, lecturer of the Department of Economics, Tufts University, USA.

E-mail: ekaterina.gnedenko@tufts.edu

Kusov, Ivan — assistant of the Department of economy of innovation development of School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University.

E-mail: kusovI@spa.msu.ru

Samsonov, Timofey — PhD, head of Automation lab at Department of Cartography and Geoinformatics at Faculty of Geography, Lomonosov Moscow State University.

E-mail: tsamsonov@geogr.msu.ru

Annotation

This article summarizes the findings of a recent study of the implications of the changes in the Russian land use and policy which have taken place since the Soviet Union collapse in the early 1990s. We analyze the complex interrelationships between the ongoing privatization of farmland, its market price and cadastral valuation. Using the capital region of Moscow as a case study we examine possible correlation between the changes in farmland area, the percentage of privatized agricultural lands and land tax revenues. The purchase of development rights as a tool to preserve farmland is considered under a new angle suitable to the conditions of the economy in transition. In particular, we suggest partial privatization of valuable parcels of farmland in the vicinity of large agglomerations such as Moscow region where land conversion pressures are especially strong and represent the imminent threat to farmland, its amenities and ecological services. We believe that if the farmland will be sold without the development rights attached to it, socially efficient amount of farmland could be preserved and future food security will be secured. We use spatial analysis to visualize locality-level dynamics of changes in farmed areas and to visualize the percentage of privatized farmland during the last two decades.

Keywords

Land policy, land reform, land market, land resource management, privatization, cadastral valuation.

References:

1. Burmistrov V.N. *Vneshnjaja trgovlja Rossijskoj Federacii*. Moscow, 2012.
2. Roszem.ru. URL: <http://www.roszem.ru/> (17.12.2013).
3. Kusov I.S., Andreeva K.A., Zhuravleva T.A., Sorokina T.A. Transformacija jekonomicheskikh instrumentov upravlenija zemel'nymi resursami v kontekste municipal'noj reformy v Rossii. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2012, 35.
URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012kusov_zhuravleva_andreeva_sorokina.htm (17.12.2013).
4. Makar S.V., Glushkova V.G. *Jekonomika okružhajushhej sredy*. Moscow, 2011.
5. Pikulkin A.V. *Jekonomika municipal'nogo sektora*. Moscow, 2008.
6. United States Department of Agriculture.
URL: http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve.html (20.11.2013).
7. Upravlenie Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii po Moskve.
URL: <http://www.to77.rosreestr.ru/> (17.12.2013).
8. Bush J. The Land is Cheap': Farming Makes a Comeback in Russia. Investors are pouring billions into agribusiness and trying to reverse decades of Soviet mismanagement. *Spiegel Online*. 10 October 2008.
URL: <http://www.spiegel.de/international/business/the-land-is-cheap-farming-makes-a-comeback-in-russia-a-583314.html> (04.08.2013).
9. Gerasimova V., Vladimirova S., Krupa O., Mikesell J.L., Zorn C.K. *Land Value Taxation for Local Government Finance in the Russian Federation: A Case Study of Saratov Oblast*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2006. URL: https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1110_Zorn_complete_web.pdf (17.12.2013).
10. Farmland Information Center.
URL: <http://www.farmlandinfo.org/statistics#National%20Resources%20Inventory> (13.11.2013).
11. Heinimann A., Messerli P. Coping with a land-grab world: lessons from Laos. *Global Change*, 2013, Issue 80, pp. 12–15. URL: http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land_grabs.pdf (17.12.2013).

12. *Land Trust Alliance*. URL: <http://www.landtrustalliance.org/policy/public-funding/voters-enthusiastically-approve-new-spending-on-conservation-nationwide> (17.12.2013).
13. Malginov G., Radygin A. A New Turn in the Privatization Policy. *Russian Economic Developments*, 2013, 8, pp. 35–38. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/recdev/187Radygin.pdf> (17.12.2013).
14. *Russian land selling for as low as 2% of EU values*. 19.12.2012.
URL: <http://www.agrimoney.com/news/news.php?id=5348> (17.12.2013).