

УДК 338.4.021.8

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ ГОРОДСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Сагайдак Александр Эрнестович,

*д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой экономики и организации сельхозпроизводства,
ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва,
E-mail: asagaydak2014@mail.ru,*

Сагайдак Анна Алексеевна,

*канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и организации сельхозпроизводства,
ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
E-mail: ann1806@mail.ru*

Сформулированы основные теоретические и методологические положения по совершенствованию налогообложения земель городских населенных пунктов в условиях рынка на основе введения единого налога на землю на базе аукционной цены земли.

Ключевые слова: земли городских населенных пунктов, налогообложение земель городских населенных пунктов, единый налог на землю, аукционная цена земли

В современных условиях особую актуальность приобретает совершенствование налогообложения земель городских населенных пунктов с целью увеличения доходов местных бюджетов и развития городского хозяйства.

К городским населенным пунктам отнесены города и поселки, к сельским – села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные населенные пункты [2]. В соответствии с действующим законодательством землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских и сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий [2].

В Российской Федерации в 2015 г. земли населенных пунктов составляли 1,2 % от общей земельной площади страны, в том числе городских населенных пунктов 0,5 %. Удельный вес земель городских населенных пунктов в общей земельной площади населенных пунктов в 2015 г. составил 40,9 %. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. площадь земель городских населенных пунктов не изменилась, тогда как общая площадь земель населенных пунктов возросла на 1 % (таблица 1).

Таблица 1 – Земельный фонд Российской Федерации в 2014–2015 гг., млн га [2]

Наименование категорий земель	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2014 г. (+/-)	2015/2014, %
Земли сельскохозяйственного назначения	385,5	383,7	-1,8	99,5
Земли населенных пунктов, в том числе:	20,1	20,3	+0,2	101,0
городских населенных пунктов	8,3	8,3	–	100,0
сельских населенных пунктов	11,8	12,0	+0,2	101,7
Земли промышленности и иного специального назначения	17,2	17,4	+0,2	101,2
Земли особо охраняемых территорий и объектов	47,0	47,0	–	100,0
Земли лесного фонда	1122,6	1126,3	+3,7	100,3
Земли водного фонда	28,0	28,1	+0,1	100,4
Земли запаса	89,5	89,7	+0,2	100,2
Итого земель в Российской Федерации	1709,9	1712,5	+2,6	100,2

Аналогичные тенденции действуют и на региональном уровне, например, в Орловской области. В данной области имеется 24 района, 3 города областного подчинения (Орел, Ливны, Мценск), 4 города районного подчинения (Болхов, Дмитровск, Новосиль, Малоархангельск), 13 поселков городского типа. Общая численность населения Орловской области в 2015 г. составила 759,1 тыс. человек, из них

66,8 % – городского и 33,2 % – сельского населения. Земли населенных пунктов в Орловской области в 2015 г. занимали 197,9 тыс. га, что составило 8,0 % от общей площади региона (таблица 2).

Таблица 2 – Земельный фонд Орловской области в 1990–2015 гг. [5]

Категории земель	1990		2015		2015/ 1990, %
	площадь, тыс. га	в % к итогу	площадь, тыс. га	в % к итогу	
Земли сельскохозяйственного назначения	2296,6	93,2	2031,7	82,4	88,5
Земли населенных пунктов	20,6	0,8	197,9	8,0	9,6 раза
Земли промышленности и иного специального назначения	26,5	1,1	23,1	1,0	87,2
Земли особо охраняемых территорий и объектов	0,1	–	35,5	1,4	355 раз
Земли лесного фонда	120,8	4,9	169,2	6,9	140,1
Земли водного фонда	–	–	1,2	–	–
Земли запаса	0,5	–	6,6	0,3	13,2 раза
Всего	2465,1	100,0	2465,2	100,0	100,0

Категория земель населенных пунктов в области была представлена землями городских и сельских населенных пунктов. Из общей площади земель населенных пунктов в Орловской области в 2015 г. 28,6 тыс. га занимали земли городов и поселков городского типа, а 169,3 тыс. га – земли сельских населенных пунктов. С 1990 по 2015 гг. площадь населенных пунктов в Орловской области увеличилась на 177,3 тыс. га или в 9,6 раза (таблица 2).

В категории земель населенных пунктов в Орловской области в 2015 г. из 197,9 тыс. га – 136,1 тыс. га (68,8 %) занимали земли государственной и муниципальной собственности (таблица 3).

Таблица 3 – Земельная собственность в Орловской области в 2015 г., тыс. га [5]

Категории земель	Всего	Граждан	Юрлиц	Государственная и муниципальная собственность				
				всего	передано гражданам		передано юрлицам	
					в пользование	в аренду	в пользование	в аренду
Земли сельскохозяйственного назначения	2031,7	1156,4	259,1	616,2	–	0,7	28,7	13,9
Земли населенных пунктов	197,9	60,1	1,7	136,1	0,2	0,1	5,6	1,1
Земли промышленности и иного специального назначения	23,1	0,2	0,9	22,0	–	–	8,8	1,4
Земли особо охраняемых территорий и объектов	35,5	–	–	35,5	–	–	33,2	–
Земли лесного фонда	169,2	–	–	169,2	–	–	–	–
Земли водного фонда	1,2	–	–	1,2	–	–	–	–
Земли запаса	6,6	–	–	6,6	–	–	–	–
Всего	2465,2	1216,7	261,7	986,8	0,2	0,8	76,3	16,4

Доля земель находящихся в собственности граждан и юридических лиц этой категории земель в регионе в 2015 г. составила 31,3 % (61,8 тыс. га), из них 30,4 % (60,1 тыс. га) – в собственности граждан и 0,9 % (1,7 тыс. га) – в собственности юридических лиц. В собственности Российской Федерации на территории Орловской области в 2015 г. было зарегистрировано 2,8 тыс. га (1,4 %) земель населенных пунктов. Из них было передано юридическим лицам в пользование 2,1 тыс. га и 0,7 тыс. га – в аренду. В собственности Орловской области как субъекта Российской Федерации в 2015 г. было зарегистрировано 1,6 тыс. га (0,8 %) данной категории земель. Из них: 1,1 тыс. га было передано юридическим лицам в пользование. В муниципальной собственности в Орловской области в 2015 г. было зарегистрировано 3,3 тыс. га (1,7 %) земель населенных пунктов. Из них 0,2 тыс. га было предоставлено в пользование

и владение граждан, 0,1 тыс. га – в аренду гражданам, 2,4 тыс. га – в пользование юридическим лицам и 0,4 тыс. га – в аренду юридическим лицам. Удельный вес земель государственной и муниципальной собственности в землях городских населенных пунктов в регионе в 2015 г. составил 70,3 % (20,1 тыс. га), в собственности граждан – 26,6 % (7,6 тыс. га) и 3,1 % (0,9 тыс. га) – в собственности юридических лиц. В собственности Российской Федерации в Орловской области в 2015 г. было зарегистрировано 2,4 тыс. га земель городских населенных пунктов, из которых было передано юридическим лицам в пользование – 1,7 тыс. га и 0,7 тыс. га – в аренду. В муниципальной собственности в регионе в 2015 г. было зарегистрировано 2,3 тыс. га земель городских населенных пунктов, из которых было передано юридическим лицам в пользование – 2,0 тыс. га и 0,2 тыс. га в аренду. В собственности Орловской области как субъекта Российской Федерации в 2015 г. было зарегистрировано 0,8 тыс. га земель городских населенных пунктов, в том числе в пользовании юридических лиц – 0,8 тыс. га [5].

В условиях рыночной экономики особую актуальность приобретает совершенствование платы за земли городских населенных пунктов, которая выступает в качестве одного из основных факторов развития рыночных отношений в народном хозяйстве.

В связи с этим важное теоретическое и практическое значение имеет разработка концепции платы за земли городских населенных пунктов. Теоретической и методологической основой данной концепции выступают основные принципы налогообложения, разработанные Адамом Смитом [11], который в своей работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.). Он обосновал четыре принципа или закона налогообложения, которые в обобщенном виде заключаются в следующем.

1 Граждане должны вносить налоги для поддержки правительства в доле, соответствующей их возможностям, в доле к доходу, которую они могут платить для обеспечения им покровительства государства.

2 Величина налога, уплачиваемая индивидуумом, должна быть четко определена и не может быть произвольной. Время платежа, способ его внесения, взимаемая сумма должны быть ясны и понятны как для данного налогоплательщика, так и для всякого любого другого гражданина.

3 Каждый налог должен взиматься в такие сроки и таким образом, которые были бы удобны для налогоплательщика.

4 Изъятие налога должно носить в меньшей мере негативные последствия для благосостояния народа, чем преимущества для государства.

Концепция платы за земли городских населенных пунктов характеризует цель и принципы, содержание рентного регулирования в условиях рыночной экономики. Целью разработки концепции платы за землю выступает необходимость использования рентных доходов для общественных нужд, что будет способствовать повышению эффективности народного хозяйства, ускорению научно-технического прогресса, рациональному использованию ресурсов, созданию устойчивых условий воспроизводства в национальной экономике.

Реализация этой цели предполагает построение платы за землю на основе следующих принципов: разграничения объективных и субъективных условий воспроизводственного процесса; обеспечения единства процесса рентного регулирования за счет комплексного использования таких экономических рычагов как земельный налог, арендная плата за землю, цена земли; оптимального взаимодействия экономических рычагов в процессе рентного регулирования, с тем, чтобы каждый из них выполнял свойственные ему функции; создания стимулов для рационального размещения и специализации производства; обеспечения относительно равных стартовых возможностей осуществления воспроизводственного процесса для всех производителей; сбалансированности стоимостных и натурально-вещественных пропорций для всех производителей.

С учетом изложенных принципов наиболее существенные положения концепции платы за землю состоят в следующем: создание системы платы за землю, адекватной условиям функционирования производителей в рамках рыночной экономики; построение различных видов платы за землю на единой методологической основе; усиление взаимосвязи платы за землю с другими рыночными регуляторами (ценами, ссудным процентом, налогом на прибыль).

Осуществление основных положений предлагаемой концепции платы за землю требует создания экономического механизма реализации отношений земельной собственности в условиях рынка.

Функционирование этого механизма должно быть основано на использовании земельной ренты, как базы определения конкретных видов платежей за землю.

Экономический механизм реализации отношений земельной собственности в условиях рынка включает в себя: земельный налог, арендную плату за землю и цену земли. Все эти категории являются взаимосвязанными и взаимообусловленными, отражая процесс развития от простого к сложному.

Использование земельного налога для изъятия ренты с давних времен рассматривалось как средство разрешения земельного вопроса. Американский ученый Г. Джордж (1839–1897) писал: «Земельный вопрос, где бы то ни было, не есть вопрос местный, это вопрос мировой. В нем заключается великая проблема распределения богатства, которая повсюду настойчиво требует к себе внимания...» [3]. Средством разрешения этого вопроса Г. Джордж считал введение земельного налога: «Борьба, в сущности, началась бы с предложения свести все существующие налоги к налогу с ценности... земель» [3]. Эти идеи разделял великий русский писатель Лев Толстой: «...введение... налога на землю... представляло бы самый верный и практический способ... для самого справедливого упорядочения земельных отношений» [7]. Эти взгляды Л.Н. Толстого нашли свое отражение, в частности, в романе «Воскресение» [8].

Следует подчеркнуть, что зарубежный опыт, в частности г. Питтсбурга (штат Пенсильвания, США), показывает целесообразность введения единого налога на земли городских населенных пунктов.

Другой точки зрения придерживался Н. Суханов, который одним из первых в советский период признал необходимость введения земельного налога: «С точки зрения принципиальной, обложение земельной рентой должно... уравнивать самих землевладельцев между собой... Рентный налог... не может служить у нас так называемым «единым налогом». Но все же в системе прямого обложения... его роль должна явиться первостепенной...» [6]. Далее Н. Суханов отмечал, что уплата ренты не есть уплата за пользование наделом, а есть уплата за привилегию, за монопольное обладание особыми выгодами держателей лучших участков. Это есть средство уравнивать права на землю всех граждан, средство обратить на нужды всего государства, с одной стороны, продукт их общего труда, а с другой, – «привилегии одних... и невыгоды других...» [6].

В теоретическом плане установление земельного налога возможно как на основе кадастровой стоимости земельных участков, так и рыночной цены земли. В соответствии со ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации ставки земельного налога для несельскохозяйственных земель устанавливаются в размере 1,5 % от ее кадастровой стоимости [1]. Однако следует отметить, что рост кадастровой стоимости земель оказывает негативное воздействие на формирование оптимальных размеров землепользования, способствует усилению фискальной функции земельного налога в ущерб его стимулирующей функции, подрывает ориентиры и стимулы для привлечения дополнительных финансовых ресурсов в городское хозяйство на основе развития ипотеки.

Поэтому, по нашему мнению, более предпочтительным является установление земельного налога на основе рыночной цены земель городских населенных пунктов. В связи с этим важное значение имеет развитие аукционной торговли земельными участками из состава земель городских населенных пунктов. Для расчета стартовых аукционных цен земли может быть использована следующая модель [9], [10]:

$$V_a = [R_0(1+g)(1-t)] / \{ [k(1-at)-g] (1+c) + p(1-t) \}, \quad (1)$$

где V_a – стартовая аукционная цена 1 га земли, руб.;

R_0 – земельная рента на 1 га земли, руб.;

g – рост земельной ренты, %;

t – налог на прибыль, %;

p – земельный налог, %;

k – ссудный процент, %;

c – транзакционные издержки, %;

a – коэффициент поправки на налогообложение $a = R_0(1+g) / [R_0(1+g) + (V_1 - V_0)]$;

V_0 – кадастровая стоимость 1 га земли, руб.;

V_1 – кадастровая стоимость 1 га земли, скорректированная с учетом роста земельной ренты, руб.

Таким образом, в теоретическом плане стартовая аукционная цена земли может рассматриваться как капитализированная земельная рента. Следует подчеркнуть, что на практике, вследствие действия экстерналий при определении стартовой аукционной цены земли необходимо также внести целый ряд поправок, отражающих инфляцию, налогообложение и трансакционные издержки. При этом при переходе на единый земельный налог, ставки его для земель городских населенных пунктов должны быть повышены по сравнению с действующими. Одновременно налоги на другую недвижимость (здания, сооружения и т.д.) следует отменить, чтобы стимулировать развитие строительной отрасли в городах.

Список литературы

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. URL: <http://consultant.ru>
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 г. – М.: Росреестр, 2016. – 206 с.
3. Джордж Г. Земельный вопрос. Его сущность и единственное решение. – М.: Посредник, 1907. – 111 с.
4. Маркс К. Капитал. Т. III. Ч. II // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. – 2-е изд. – Т. 25. Ч. II. – М.: Издательство политической литературы, 1961–1962. – 554 с.
5. Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Орловской области в 2015 г. – Орел: Управление Росреестра по Орловской области, 2016. – 135 с.
6. Суханов Н. Земельная рента и принципы земельного обложения. – Петроград: Госиздат, 1922. – 127 с.
7. Толстой Л.Н. Единственное возможное решение земельного вопроса / Полн. собр. соч. в 90 томах. Т. 36. – М.; Л.: Художественная Списание литературы, 1936. – С. 283–289.
8. Толстой Л.Н. Воскресение. – М.: Художественная Списание литературы, 1978. – 120 с.
9. Sagaydak Alexander, Sagaydak Anna (2016). New trends in development of Land Administration in Russia / Land and Poverty Conference, March, 14-18, World Bank. – Washington DC, USA, 2016.
10. Sagaydak Alexander, Sagaydak Anna (2017). New trends in development of Land Consolidation in Russia / Land and Poverty Conference, March, 20-14, World Bank, Washington DC, USA, 2017.
11. Smith, Adam (1776). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. – London: Metalibri, 2007. – 754 p.

IMPROVEMENT OF TAXATION OF LAND IN URBAN SETTLEMENTS

Sagaydak Alexander,

*D.Sc, Professor of Economics, Director of Department of Agricultural Economics and Farm Management,
State University of Land Use Planning,
e-mail: asagaydak2014@mail.ru,
Moscow, Russia*

Sagaydak Anna,

*PhD, Assistant Professor of Department of Agricultural Economics and Farm Management,
State University of Land Use Planning,
e-mail: ann1806@mail.ru,
Moscow, Russia*

Formulated the basic theoretical and methodological provisions improving of land taxation in urban settlements in the market conditions via introduction of single tax on land based on auction price of land.

Keywords: Land of urban settlements, taxation of land in urban settlements, single tax on land, auction price of land