

Теория и практика расчета нормативной цены земли и земельного налога в Кемеровской области

Л.Н. Старикова

профессор кафедры общей и региональной экономики Кемеровского государственного университета

Земельным кодексом Российской Федерации (ЗК РФ)¹ установлено, что все юридические лица, за исключением государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления, до 1 января 2008 года обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право собственности или право аренды. Таким образом, в Кузбассе в отношении указанных участков, площадь которых составляет 8 136,7 тысячи гектаров (85 процентов от общей площади земель), в ближайшее время предстоит провести крупномасштабный комплекс работ по переоформлению прав на землю².

Одним из важнейших этапов в этом процессе является определение рыночной стоимости земельных участков как базовой величины для расчетов кадастровой стоимости и земельного налога. Рыночная стоимость характеризует капитализацию участка, а динамика ее изменения – эффективность управления и распоряжения им.

В настоящее время оценка рыночной стоимости земельного участка регулируется Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 года № 519 «Об утвер-

ждении стандартов оценки». Следует отметить, что до упразднения в процессе административной реформы Министерства имущественных отношений Российской Федерации (Минимущество России) в марте 2004 года при проведении оценки использовались (в оценочной практике используются и по сей день) Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков, утвержденные Минимуществом России 6 марта 2002 года № 568-р, и Методические рекомендации по определению рыночной стоимости права аренды земельных участков, утвержденные Минимуществом России 10 апреля 2003 года № 1102-р.

Одним из принципов использования земельных ресурсов в Российской Федерации, провозглашенных ЗК РФ, является принцип платности землепользования, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость), арендная плата и нормативная цена (в отношении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности). Выкуп уже приватизированных частных земель регулирует-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 28 сентября 2001 года) (редакция от 30 июня 2006 года).

² См. Е.Г. Колесникова, О.Е. Медведева, Г.Е. Мекуш, Н.И. Опилат, Л.Н. Старикова. Оценка земель сельскохозяйственного назначения: на примере Кемеровской области / под общей редакцией Л.Н. Стариковой. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2005. С. 30.

ся договорными отношениями в соответствии с гражданским законодательством. Однако в связи с тем, что в настоящее время в государственной (не разграниченной) собственности находится более 90 процентов всех земель Российской Федерации, этот этап оценки будет распространяться практически на все участки.

Порядок расчета нормативной выкупной цены земельного участка на основе нормативной базы Кемеровской области

Порядок определения нормативной выкупной цены при приватизации из государственной или муниципальной собственности регулируется Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». В соответствии с указанными законами нормативная выкупная цена земельного участка (то есть утвержденная нормативными правовыми актами цена, по которой участок может быть приватизирован из государственной или муниципальной собственности) устанавливается субъектами Российской Федерации в следующих размерах (на начало календарного года):

- с численностью населения свыше 3 миллионов человек – от 5 до 30-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- с численностью населения от 500 тысяч до 3 миллионов человек – от 5 до 17-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- с численностью населения до 500 тысяч, а также за пределами черты поселений – от 3 до 10-кратного размера ставки

земельного налога за единицу площади земельного участка.

При этом до установления субъектом Российской Федерации цены земли применяется соответствующая минимальная ставка земельного налога.

Следует отметить, что пунктом 3 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» при продаже земельных участков предусмотрено использование поправочных коэффициентов (от 0,7 до 1,3), учитывающих основные виды использования участка, которые утверждаются Правительством Российской Федерации. Однако в связи с тем, что Правительством Российской Федерации поправочные коэффициенты до сих пор не утверждены, при расчете нормативной выкупной цены участка они принимаются равными единице.

По Закону Кемеровской области от 31 января 2002 года № 5-ОЗ³ при продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам расположенных на них зданий, строений и сооружений в городах *Кемерово* и *Новокузнецке* цена земли равна *семнадцатикратному* размеру ставки земельного налога за один квадратный метр земельного участка. При продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам расположенных на них зданий, строений и сооружений в городах *Анжеро-Судженске*, *Белово*, *Березовском*, *Гурьевске*, *Калтане*, *Киселевске*, *Ленинске-Кузнецком*, *Мариинске*, *Междуреченске*, *Мыски*, *Осинники*, *Полысаево*, *Прокопьевске*, *Салаире*, *Тайге*, *Таштаголе*, *Топки*, *Юрге* цена земли равна *десятикратному* размеру ставки земельного налога за один квадратный метр земельного участка. При продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собствен-

³ В указанный Закон были внесены изменения Законом Кемеровской области от 10 декабря 2004 года № 100-ОЗ «О внесении изменений в Закон Кемеровской области от 31 января 2002 года № 5-ОЗ «Об установлении цены при продаже земельных участков» («Кузбасс» от 28.12.2004 № 244) и вновь отменены Законом Кемеровской области от 18 апреля 2005 года «О признании Закона Кемеровской области от 10 декабря 2004 года № 100-ОЗ «О внесении изменений в Закон Кемеровской области от 31 января 2002 года № 5-ОЗ «Об установлении цены при продаже земельных участков»».

ности, собственникам расположенных на них зданий, строений и сооружений *в пределах иных поселений*, а также на территориях, находящихся *за пределами черты поселений*, цена земли равна *десятикратному* размеру ставки земельного налога за один квадратный метр земельного участка.

Таким образом, в настоящее время нормативная выкупная цена земельного участка определяется как произведение площади земельного участка, ставки земельного налога и кратности, установленной каждым субъектом Российской Федерации. В свою очередь, ставка земельного налога включает в себя поправочные коэффициенты, устанавливаемые как федеральными органами, так и органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Рассмотрим порядок расчета ставки земельного налога. С принятием Федерального закона от 29 ноября 2004 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – также Закон) в стране была кардинально изменена система налогообложения земли. Принципиальным в Законе явилось изменение налоговой базы при расчете земельного налога. До принятия этого закона налогообложение земли главным образом регулировалось Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 года № 1738-1 «О плате за землю», согласно которому в качестве налоговой базы принималась площадь земельного участка. В этом случае конкретная сумма налога на землю рассчитывалась на основе величины площади участка. Согласно новому Закону в качестве налоговой базы принята кадастровая стоимость земельного участка, а размер конкретного земельного налога стал определяться как процент от этой кадастровой стоимости.

В связи с тем, что одновременно перейти на новую систему налогообложения земли невозможно во всех субъектах Российской Федерации (для этого в каждом муниципальном образовании необходимо опреде-

лить кадастровую стоимость каждого земельного участка), Закон предоставил представительным органам муниципальных образований возможность выбора срока введения новой системы налогообложения на их территориях.

В 2005–2006 годах на территории Кемеровской области действовали и старая, и новая системы налогообложения земли. По старой системе порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и регулируется Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 года № 1738-1 «О плате за землю». Согласно этому закону размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности землевладельцев и землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу площади земельного участка в расчете на год. Ставки земельного налога устанавливаются в рублях за 1 гектар пашни для земель сельскохозяйственного назначения или за 1 квадратный метр земельного участка из состава земель поселений. По остальным категориям земель ставки налога не были определены и устанавливались на основе ставок этих двух категорий земель. Налог на земли сельскохозяйственного назначения определяется одинаково для застроенных и незастроенных земельных участков на основе средних ставок земельного налога, указанных в Приложении 1 к рассматриваемому закону.

При этом органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации на основе средних ставок земельного налога и кадастровой оценки угодий утверждаются конкретные ставки налога по группам почв пашни и иным видам сельскохозяйственных угодий (сенокосам, пастбищам, многолетним насаждениям).

В Приложении 2 к Закону Российской Федерации «О плате за землю» определены средние ставки земельного налога для городов и рабочих поселков, дифференцированные в зависимости от численности населения экономических районов, а также коэффициенты, применяемые при их исчислении (извлечение из Приложения – в таблице 1).

Таблица 1

*Средние ставки земельного налога в городах
и других населенных пунктах в расчете на год, р./кв. м⁴*

Экономи- ческие районы	Численность населения, тыс. чел.							
	до 20	20–50	50–100	100–250	250–500	500–1000	1000– 3 000	свыше 3000
Западно-Сибирский	0,6	1,2	1,3	1,5	1,6	1,9	2,1	–

Ставки земельного налога индексируются в порядке, устанавливаемом бюджетным законодательством либо законодательством Российской Федерации о налогах и сборах на очередной финансовый год. При этом индексации подлежали как средние ставки земельного налога, установленные Законом Российской Федерации «О

плате за землю», так и конкретные ставки земельного налога, утвержденные актами субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Значения поправочного коэффициента к ставке земельного налога, устанавливаемого ежегодно федеральными законами,⁵ представлены в таблице 2.

Таблица 2

Коэффициенты, применяемые к ставке земельного налога (искомые коэффициенты)

Год	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
к	50	2	1,5	2	1	2	1,2	1	2	1,8	1,1	1,1

Конкретные ставки земельного налога на земли городов и поселков устанавливаются актами представительных или исполнительных органов местного самоуправления на основе средних ставок с учетом:

а) местоположения и зоны градостроительной ценности территории, установленной при зонировании поселения для целей налогообложения;

б) коэффициентов увеличения средней ставки земельного налога в курортных зонах;

в) коэффициента увеличения средней ставки земельного налога за счет статуса города, развития его социально-культурного потенциала.

Если территориальное зонирование для целей налогообложения не было проведено, в поселении устанавливалась единая ставка

налога, соответствующая средней ставке налога для населенных пунктов с определенной численностью населения в этом экономическом районе. Налог на расположенные вне населенных пунктов земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения взималась в размере 20 процентов от средних ставок земельного налога, установленных в городах с численностью населения до 20 тысяч человек.

При выборе ставки земельного налога следует учитывать различные механизмы установления льготного налогообложения (пониженные налоговые ставки, освобождения от уплаты налога различных категорий землепользователей и землевладельцев) как на федеральном, так и региональ-

⁴ Средние ставки земельного налога в городах и других населенных пунктах, приведенные в таблице 1, в 1994 году применялись с коэффициентом 50.

⁵ См., напр.: Федеральный закон от 29 ноября 2004 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

ном и местном уровнях управления. Например:

- законодательством установлено снижение платы за земли, расположенные в полосе отвода железных дорог. Для предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта налог взимался в размере до 25 процентов от ставки земельного налога, установленной за сельскохозяйственные угодья;

- для расположенных в черте городов и поселков земель, занятых жилищным фондом (государственным, кооперативным, индивидуальным), а также дачными участками и гаражами, законом была установлена пониженная ставка налога, составляющая всего 3 процен-

та от полной установленной за такой земельный участок ставки земельного налога.

Значения коэффициентов оценочных зон устанавливаются для каждого муниципального образования его администрацией. В качестве примера сделана выборка данных (табл. 3). При этом следует обратить внимание, насколько в муниципальных ставках и коэффициентах учтены федеральные поправочные коэффициенты.

Кроме названных коэффициентов, в ставке земельного налога при расчете арендной платы за земельные участки учитывается коэффициент вида деятельности арендатора (устанавливается муниципалитетами) (табл. 4).

Таблица 3

Базовые ставки земельного налога, дифференцированные по зонам градостроительной ценности

№ п/п	Города Кемеровской области	Всего оценочных зон	Номер оценочной зоны / Стоимость				
			1	2	3	4	5
1	Белово, р./кв. м	102	9,123	8,878	9,759	8,787	8,633
2	Березовский, р./кв. м	11	1,426	1,996	2,566	2,851	3,706
3	Кемерово ⁶ , р./кв. м	41	22,79	16,97	21,58	15,07	31,48
4	Ленинск-Кузнецкий, р./га	16	49183	41485	34642	53032	29510
5	Юрга, коэффициент	16	0,78	0,74	0,73	0,85	0,98

Таблица 4

Базовые ставки земельного налога, дифференцированные по видам использования

Вид использования земельного участка	Ставка земельного налога по городам			
	Березовский	Гурьевск и Салаир	Юрга	Киселевск
Земли, занятые жилищным фондом, р./кв. м	0,572	0,627	0,627	0,63
Земли, занятые огородами (индивидуальными, коллективными), р./кв. м	0,286	0,627	0,314	0,32
Земли, занятые коллективными садами, р./кв. м	0,286	0,627	0,314	0,32
Земли, занятые индивидуальными и кооперативными садами, р./кв. м	0,286	0,627	0,314	0,32
Земли, занятые индивидуальными гаражами, р./кв. м	0,572	0,627	0,627	0,63
Земельные участки для сенокосных угодий и пастбищ, р./га	87,12	38,74	4,081	67,48

⁶ В городе Кемерово каждая из 41 зоны в свою очередь подразделяется на три вида: производственная, торговая и селитебно-общественного назначения с соответствующими размерами ставок. В примере – вид производственной зоны.

С целью устранения недостатков, а также повышения эффективности использования земельных ресурсов была принципиально реформирована система налогообложения земли, которая с 1 января 2007 года должна единообразно действовать на всей территории Российской Федерации⁷.

Плательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, за исключением организаций и физических лиц, которым земельные участки предоставлены на праве безвозмездного срочного пользования или переданы им по договору аренды.

Согласно последним изменениям, внесенным в Налоговый кодекс Российской Федерации⁸, объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог.

Не признаются объектом налогообложения следующие земельные участки:

1) изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

- предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;

- в пределах лесного фонда;
- занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда, за исключением земельных участков, занятых обособленными водными объектами.

При этом предусмотренный указанным Федеральным законом⁹ перечень льготированных лиц значительно сужен. От уплаты земельного налога освобождаются:

1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации – в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;

2) организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

3) религиозные организации – в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;

4) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 процентов, – в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности. Среди них:

- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их

⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть вторая от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 19 июля 2000 года). В редакции от 3 июня 2006 года, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 8 июля 2006 года.

⁸ Федеральный закон от 29 ноября 2004 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 ноября 2004 года). В редакции от 31 декабря 2005 года.

⁹ Там же. Статья 395.

доля в фонде оплаты труда – не менее 25 процентов, – в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации по согласованию с общероссийскими общественными организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

- учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, – в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

5) организации народных художественных промыслов – в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

6) физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов – в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Для отдельных категорий налогоплательщиков (героев, ветеранов, инвалидов и других категорий) также предусмотрено уменьшение налоговой базы на определенную необлагаемую сумму (10 тысяч рублей).

Новой идеологией предусматривается законодательное ограничение максималь-

ных размеров налоговых ставок, которые могут устанавливать представительные органы муниципальных образований:

1) 0,3 процента – в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;

- занятых жилищным фондом и объектами инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящийся на объект, не относящийся к жилищному фонду и объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства;

- предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

2) 1,5 процента – в отношении прочих земельных участков.

Конкретные налоговые ставки (в процентах от кадастровой стоимости), а также порядок и сроки уплаты земельного налога устанавливаются нормативными правовыми актами указанных органов. При этом допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Как уже говорилось, принципиальным в новой системе налогообложения земли является определение в качестве налоговой базы кадастровой стоимости земельных участков, а не их площади. Учитывая, что при наличии рыночной стоимости земельного участка его кадастровая стоимость рассчитывается от рыночной, такое положение является более прогрессивным как с точки зрения развития рынка земли и недвижимости, так и с позиций экономики управления земельными ресурсами в регионах.