

Особенности государственного регулирования земельных отношений в зарубежных странах

© 2014 Карсанов Батраз Сосланович

Всероссийский институт аграрных проблем и информатики

им. А.А. Никонова

105064, г. Москва, Б. Харитоньевский пер., д. 21/6

E-mail: tzeldner@gmail.com

Анализируются экономические механизмы государственного регулирования земельных отношений в развитых странах, которые могут быть учтены при формировании земельных отношений в сельском хозяйстве Российской Федерации.

Ключевые слова: земельные отношения в зарубежных странах, государственное регулирование, земельный налог, аренда земли, малоземелье, использование земли.

Ни одно государство мира не может сохранять стабильность в пределах своих границ и поддерживать устойчивое социальное и экономическое развитие без четкого государственного регулирования земельных отношений. Необходимость такого регулирования возникает вследствие понимания руководителями стран всего развитого мира значения сельского хозяйства для обеспечения своего населения продуктами питания, а также для сохранения качества и количества сельскохозяйственных земель, решения социальных, экологических и экономических проблем.

Несмотря на то, что во всем мире количество земель, пригодных для ведения сельского хозяйства, ограничено, земли, идущие под жилую и промышленную застройку, с каждым годом увеличиваются. Территории, на которых производится основная масса продовольствия (пашня, сады и плантации, луга, пастбища), составляют лишь 9 % поверхности Земли, тем не менее эта цифра с каждым годом убывает (см. таблицу)¹.

В данной связи во многих странах принимаются различные госпрограммы и механизмы регулирования земельных отношений, основным рычагом которых является система налогообло-

жения. В ряде стран налоги на землю служат единственным источником формирования бюджета местных органов власти: в США и Канаде - 80 %, в Дании - 56 %, в Нидерландах - 49 %, в Австралии - 48 %, а в России лишь 5 %².

Несмотря на высокие ставки, в указанных странах активно предоставляются налоговые льготы на сельскохозяйственные земли по сравнению с теми, что отданы под застройку. Данная система стимулирования применяется во всех развитых странах, причем в некоторых из них сельскохозяйственные земли полностью освобождены от уплаты налогов.

Для исчисления земельного налога большинство развитых стран используют кадастровый метод. Ставки налога для сельскохозяйственных угодий, как правило, не превышают 1 % от стоимости земли.

В Чехии от поземельного налога освобождаются сельскохозяйственные угодья размером до 10 га, но только в случае если они обрабатываются собственником участка. Также значительные налоговые льготы могут предоставляться для тех участков сельхозугодий, продуктивность которых значительно ниже нормы³. По общим же

Динамика изменения состава земель сельскохозяйственного назначения
в зарубежных странах 1995-2014 гг., тыс. га*

Страна	Всего земли	Пахотная земля		Многолетние посевы		Пастбища	
	2014 г.	1995 г.	2014 г.	1995 г.	2014 г.	1995 г.	2014 г.
Австралия	768 230	40 097	44 180	203	350	423 048	380 919
Канада	909 351	45 537	45 100	6775	7050	15 682	15 450
Франция	54 766	18 310	18 433	1183	1086	10 566	9899
Германия	34 877	11 835	11 877	266	198	5282	4875
Италия	29 414	8283	7171	2646	2531	4405	4186
США	916 192	181 839	170 428	2300	2730	236 000	238 000
Швейцария	4 000	423	408	24	23	1134	1130
Новая Зеландия	26 771	1579	866	46	66	13 350	11 354

* Statistics Division FAO.

правилам земельный налог для пашни составляет 0,75 % соответствующей цены угодий, для лугов, пастбищ и лесов - 0,25 %.

В соответствии с Законом о земле в Японии налогом облагаются не только собственники земли, но и арендаторы. При этом величина налога напрямую зависит от урожая. Например, если урожай является средним для данной территории, то ставка земельного налога равна нулю. Если урожай ниже среднего уровня, то ставка налога будет расти вместе с его падением. Такая система налогообложения объясняется крайней ограниченностью земли и ее высокой стоимостью.

Не существует отдельного земельного налога в Швеции, который включается в налог на капитал. Небогатые землевладельцы, имеющие капитал до 400 тыс. крон, от налога полностью освобождаются, имеющие от 400 до 600 тыс. платят 2 %, данная ставка возрастает в зависимости от увеличения стоимости капитала.

Земельный налог в Израиле взимается только с дохода, полученного собственником земли, при продаже земельного участка. При этом ставка налога зависит от цели продажи. Если она продается для сельскохозяйственного производства, то ставка составляет 2,5 %, а если для коммерческих целей - 33 %.

В 48 штатов США существует льготное налогообложение сельскохозяйственных угодий. Основная причина принятия законов о дифференцированном налогообложении заключается в том, чтобы сохранить земли для сельского и лесного хозяйства, предотвратить экспансию городов, а также сохранить экологические, рекреационные и другие ресурсы для общественного блага⁴.

В Канаде система налоговых льгот по отношению к фермеру выражается в серьезных налоговых послаблениях, особых методах оценки стоимости земли и строений. Согласно налоговому законодательству страны из налоговой базы исключается стоимость машин и оборудования, используемых для производства сельхозпродукции, предоставляются скидки по налогам для фермеров с низким уровнем дохода. При оценке земли учитываются ее пригодность для ведения сельского хозяйства, рельеф, плодородие, наличие инфраструктуры. При этом балансовая стоимость земли берется по нижнему уровню, чтобы уменьшить налоговую нагрузку на фермера. В ряде канадских провинций часть земель не включается в налогооблагаемую базу, а в некоторых провинциях сельскохозяйственные угодья вообще не облагаются налогом. При вложении инвестиций, способствующих повышению качества земель, их величину вычитают из налоговых доходов фер-

мера. Предусмотрены скидки и на строительные материалы, предназначенные для возведения жилья и фермерских построек.

Особенно интересными представляются опыт ЕС и существующие программы налогообложения, поощряющие некоторые виды использования земель посредством установления льготных ставок.

В странах ЕС проводится политика по стимулированию многолетних растений (яблонь, груш). Например, в Италии если фермер решил разбить сад на площади 1000 га, то на период, пока сад выйдет на устойчивое плодоношение, государство предоставляет налоговые скидки либо выделяет разного рода субсидии.

Так, в разных странах действуют всевозможные программы и используются различные экономические инструменты, более того, государство дифференцирует меры государственного регулирования в зависимости от местоположения земель. На равнинной территории применяются меры, связанные с ограничением расширения используемых сельхозугодий, с целью недопущения перепроизводства продукции, а в горной местности государство, наоборот, стимулирует развитие сельского хозяйства с целью сохранения населения на этих территориях.

Государство в экономически развитых странах активно берет на себя затраты на мелиоративные работы, выходящие за пределы финансовых возможностей отдельных фермеров. Поэтому эти дорогостоящие мероприятия осуществляются за счет средств государственного бюджета с помощью целевых программ по мелиорации земель, субсидий, дотаций, компенсаций. Площадь орошаемых земель в этих странах с каждым годом растет, так как является самым надежным способом борьбы с засухой.

В России в процессе перехода к рыночным отношениям количество мелиорируемых сельскохозяйственных угодий уменьшилось с 5,4 (1990 г.) до 2,6 % в настоящее время⁵.

В странах с развитой рыночной экономикой право на частную собственность выступает неотъемлемым атрибутом государства. В США в частной собственности граждан находится 58,7 % всех земель, во владении индейцев - 2,3 %, в собственности государства - 39 %, из них 33,7 % - это федеральные земли, а 5,3 % - земли штатов, округов и муниципалитетов. Хотя и здесь существуют некоторые государственные ограничения. Регулирование земельного оборота направлено, в первую очередь, на неэффективного землепользователя. С этой целью предъявляются жесткие требования к лицам, приобретающим сельскохозяйственные земли в собствен-

ность. Важными условиями является наличие профессионального образования, необходимого капитала для использования покупаемой земли, а также опыт ведения сельскохозяйственного производства. Так, в Дании собственником земли может стать только лицо, способное самостоятельно вести хозяйство, жить вблизи от него, а также иметь специальное образование⁶.

В ряде стран государственное регулирование имеет цель: избежать формирования нежелательных моделей землевладения и землепользования, исходя из принципов структурной политики или необходимости создания благоприятных условий для семейных фермерских хозяйств. Например, если отец по причине преклонного возраста уже не может работать фермером, а сын не хочет заниматься фермерским хозяйством, то законодательство подавляющего большинства стран предусматривает продажу земли или как минимум передачу в аренду близлежащему фермеру. И срок аренды в таком случае достигает 49 лет, минимальный - от 10 лет.

Заинтересованность в регулировании земельного рынка вызвана стремлением создать такие модели землевладения и землепользования, которые бы способствовали эффективному использованию земельных угодий. С этой целью во многих странах проходит увеличение средних размеров хозяйств и консолидация земель. Это увеличение проводится, в числе прочего, и под эгидой государства, которое стремится к тому, чтобы хозяйствующие субъекты вели эффективное аграрное производство. Для этого осуществляется закрепление граждан на этих территориях, особенно в сельских и горных районах, выкуп мелких хозяйств для последующей перепродажи их более крупным. Такое укрупнение необходимо для создания эффективных коммерческих сельскохозяйственных организаций.

Как известно, во многих странах существует запрет на приобретение земель иностранными гражданами. Характер таких ограничений различен и определяется степенью экономического развития государства. Полный запрет на покупку сельскохозяйственных земель нерезидентами существует в Белоруссии, Чехии, Китае, Канаде, Болгарии и в некоторых штатах США. В таких странах, как Италия, Испания, Мексика и ряд других стран, существуют ограничения на покупку земли иностранцами в приграничных районах. В Швейцарии не существует подобных ограничений, однако процесс получения разрешения на покупку земли требует колоссальных усилий, что затрудняет иностранцам приобретать сельскохозяйственные земли в собственность.

В результате доля иностранных собственников земли в зарубежных государствах очень мала, что демонстрирует эффективность аграрной политики по сохранению земли за гражданами этих стран. Тем не менее там разрешается использование земли иностранцами подданными на основе долгосрочной аренды. Аренда земли в развитых зарубежных странах в независимости от принадлежности арендатора к государству является важнейшим инструментом организации сельскохозяйственного производства.

Аренда сельскохозяйственной земли имеет свои преимущества, главным образом связанные с возможностью преодолеть временно высокий инвестиционный барьер, стоящий на пути у фермеров, не имеющих достаточных средств, но стремящихся вести фермерское хозяйство. Однако во многих странах Запада увеличилось число фермеров, совмещающих собственность на землю с ее арендой. Эта тенденция объясняется тем, что под воздействием факторов научно-технического прогресса и конкуренции фермеры стремятся расширить хозяйственную деятельность, что приводит к увеличению размеров ферм. В условиях сравнительно устойчивой системы землевладения и высоких цен на землю этого легче всего достигнуть за счет аренды дополнительных площадей.

Что касается роли государства в регулировании арендных отношений сельскохозяйственных земель, то меньшая степень вмешательства имеет место в Германии, Великобритании, Люксембурге, Греции, более высокая - во Франции, Испании, Италии, Португалии, Нидерландах, Бельгии.

На сегодня наблюдается тенденция большего увеличения арендованных сельскохозяйственных площадей, чем земель обрабатываемых собственниками. Так, в США арендуется 40 % сельскохозяйственных земель, в странах Евросоюза - 48 %, в том числе в Бельгии, ФРГ и Франции свыше 60 %, в Люксембурге - 53 %, Швеции - 45,2 %, Нидерландах, Португалии и Великобритании - 30 % и более, в Дании, Греции, Испании, Италии, Австрии и Финляндии свыше 20 %, в Ирландии - 12,5 %. В законодательствах этих стран установлены минимальные сроки аренды. В Италии при аренде хозяйства целиком установлен минимальный срок - 15 лет. В Нидерландах в зависимости от района сроки равны 6 и 12 годам, в Люксембурге - 9 годам, в Португалии для арендаторов, использующих наемный труд, срок аренды земли равен 10 годам, а не использующих его - 2 годам.

Таким образом, опыт зарубежных стран в сфере арендных отношений показывает, что в

вопросах аренды между странами наблюдается большое разнообразие, но везде государство контролирует арендные отношения, стремясь не ущемить в правах арендаторов, как более защищенную сторону данных правоотношений, тем самым ставит на первое место интересы непосредственно сельскохозяйственного товаропроизводителя, а не собственника, сдающего ему землю в аренду.

В США активно проводят политику по ограничению использования земель и стимулированию отвода их под чистый пар. По этой программе землю выводят из сельскохозяйственного производства обычно на несколько лет. Это означает, что фермер на протяжении длительного времени ничего не выращивает на своей земле, а только лишь периодически пашет ее, тем самым земля сохраняет свои свойства, накапливает плодородный слой, но при этом продукция не выращивается. При таких обстоятельствах цена на продукцию остается в целом по стране примерно на одном уровне. Если же и эти земли вводить в оборот, то продукция, которая будет на них выращена, моментально обрушится в виде переизобилия. При той урожайности, которая существует в США, достаточно использовать только часть сельскохозяйственных земель. Это делается для того, чтобы сельскохозяйственные площади не зарастали и фактически не оказались выведенными из оборота. Государство стимулирует фермеров к тому, чтобы они периодически проводили обработку почвы, чтобы не создавать питательной среды для кустарников и т.д. Аналогичные программы проводятся в странах ЕС.

Анализ практики и методы регулирования земельных отношений различных стран мира могут быть учтены при формировании экономических механизмов регулирования земельных отношений сельского хозяйства Российской Федерации:

1. Земельная политика большинства государств мира направлена на сохранение земли в сельскохозяйственном пользовании, на ограничение перевода сельскохозяйственных земель в другие виды использования.

2. Во всех развитых странах мира земельные отношения хотя и основаны большей частью на праве частной собственности, но сила

государственного регулирования, обеспечивающего их использование в соответствии с общими социальными и экологическими интересами, играет важнейшую роль.

3. При господстве частной собственности на землю законодательно закреплены общественные права на нее, при которых государство может изъять земли (за компенсацию) в интересах общества.

4. Ограничивается возможность спекуляции землей, дробление земельных участков при передаче по наследству, сосредоточение земли в одних руках и т.п.

5. Особо выделяется практика введения обязательств, требующих проведения почвозащитных мероприятий, направленных на сохранение почвенного плодородия. В целях добросовестного и рационального использования сельскохозяйственных земель государство устанавливает жесткие меры ответственности землевладельцев и землепользователей.

6. Регулирование земельных отношений основывается на принципе главенства общественных интересов перед частными при использовании земельных угодий.

7. Чтобы удержать землю в сельском хозяйстве, система налогов на земли сельскохозяйственного назначения повсеместно имеет льготный характер, дифференцируясь от полного освобождения от земельного налога или налога на недвижимость до определенного льготного режима.

¹ Европейская экономическая комиссия. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденция развития и основные принципы // Организация объединенных наций. Н.-Й.; Женева, 2005.

² Янбухтин Н.Р. Правовое регулирование земельных отношений в РФ: вопросы теории и практики. Уфа, 2010. С. 368.

³ Поземельный налог в Чехии // Экономика сельского хозяйства в России. 1995. □ 3. С. 33.

⁴ Кошкина Л.И. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом: учеб. пособие. М., 2001.

⁵ Зельднер А.Г. Деструктивные тенденции и конструктивные возможности их преодоления в экономической системе России. М., 2013. С. 183.

⁶ Кресникова Н.И. Преобразование земельных отношений в России и странах Восточной Европы // Земельный вестник России. 2000. □ 3. С. 18.

Поступила в редакцию 06.04.2014 г.