

Системные вопросы кадастровой оценки: роль института оценки в налоговой и бюджетной политике

Д.М. Хлопцов

заведующий кафедрой оценки и управления собственностью Национального исследовательского Томского государственного университета, директор ООО «Бюро оценки «ТОККО», член Совета Российского общества оценщиков, доктор экономических наук (г. Томск)

Дмитрий Михайлович Хлопцов, d.khloptsov@tokko.tomsk.ru

Недвижимость является одним из важнейших экономических активов не только для собственников бизнеса, но и для государства, так как формирует значительную долю налоговых и неналоговых доходов бюджетов региональных и местных органов власти. В Великобритании и Канаде доля налогов на недвижимость в доходах местных бюджетов превышает 90 процентов, в США – 70, в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – 50 процентов¹. В России же доходы местных бюджетов от налогов на недвижимое имущество (земельный налог и налог на имущество физических лиц) составляет не более 20 процентов. По данным материалов XXX общего собрания Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, прошедшем 14–15 июня 2013 года в городе Красноярске, за 2012 год доля налогов на недвижимое имущество в общих доходах бюджета составляла:

- Красноярск – 8 процентов;
- Новосибирск – 13,6 процента;
- Томск – 15 процентов;
- Кемерово – 18 процентов;
- Якутск – 14,9 процента².

Сегодня никто не подвергает сомнению тезис о том, что недвижимость требует гра-

мотного управления и применения всего многообразия инструментов комплексной земельной политики. Еще 9 октября 2012 года президиум Государственного совета Российской Федерации вынес на повестку вопрос об эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц. По заявлению Президента Российской Федерации, действующая система землепользования устарела, необходимо создать «прозрачную и удобную для бизнеса и граждан модель»³. Проблема оптимизации земельных отношений всегда была и будет одной из важнейших для экономики страны, так как сбалансированный и обоснованный рост стоимости недвижимости ведет к росту благосостояния собственников и росту доходов государства, местных органов власти.

Сегодня Россия столкнулась с целым комплексом проблем в земельной политике: вследствие трансформации земельных отношений зародился и развивается институт частной собственности, стали недейственными меры административного управления, в то же время отсутствуют экономические инструменты регулирования рынка земли, что приводит к усилению процессов нерационального землепользо-

¹ Данные OECD Revenue Statistics 2010 [1], с учетом налогов на куплю-продажу недвижимости.

² Фактические данные доходов и расходов бюджетов муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока за 2012 год.

³ Заседание президиума Государственного Совета Российской Федерации от 9 октября 2012 года.

вания. На этом фоне практически во всех мировых экономических системах проходят процессы эволюции института земельной собственности, активизации работ по кадастровой оценке земли, принятия системы налогообложения недвижимости исходя из ее стоимости. Все это свидетельствует о возрастании значения института оценки земли при налогообложении и формировании бюджетов разных уровней.

В настоящее время наиболее распространены случаями участия оценщика в процессах, влияющих на формирование местных и региональных бюджетов, являются:

1) определение стоимости недвижимости в целях налогообложения (кадастровая оценка);

2) выкуп земельных участков государственными и муниципальными органами власти;

3) санация (реновация) отдельных кварталов застройки.

В большинстве развитых стран принудительный выкуп недвижимости за счет бюджетных средств сопровождается оценкой ее рыночной стоимости. Российских оценщиков начали массово привлекать к участию в этом процессе во время строительства олимпийских объектов в Сочи, это происходит и сегодня во многих регионах страны. В градостроительном планировании и реновации оценщики пока участвуют не очень активно, поскольку экономические инструменты земельной политики неизвестны, однако специалистов по оценке начинают привлекать при составлении условий инвестиционных контрактов по реконструкции государственного имущества и памятников истории. Несмотря на проникновение института оценки в бюджетные процессы, в России роль этого рыночного регулятора еще крайне мала, хотя текущее развитие экономики в целом ставит перед обществом и государством несколько сложных проблемных вопросов:

- перевод частных земель из одной категории в иную (например из земель

сельскохозяйственного назначения в земли поселений) увеличивает стоимость участка и, соответственно, состояние собственника на порядок. Должен ли владелец при этом платить, то есть должно ли общество изымать часть прироста стоимости его земли?

- строительство новой дороги или развитие коммунальной инфраструктуры повышает инвестиционную привлекательность и стоимость локальной недвижимости в округе. Должен ли только бюджет нести затраты, ведь налогоплательщики заинтересованы в решении проблем в первую очередь в районе своего местонахождения?
- каждое градостроительное решение влияет на стоимость земли и изменяет не только пространственную ситуацию, но и налогооблагаемую базу. Должны ли эксперты-оценщики участвовать в градостроительном планировании?

Все эти проблемы имеют давние политэкономические корни и затрагивают главные принципы налогообложения недвижимости.

Собственность на земельные участки дает основание для получения чистой или абсолютной земельной ренты. Абсолютная земельная рента выплачивается пользователем собственнику земельного участка и связывается с существованием частной собственности на землю. Выплата абсолютной ренты выступает своеобразным налогом, повышающим цену продукта с земельного участка, поэтому еще в XIX веке высказывались предложения о передаче земли государству через национализацию. В XX веке в ряде социалистических стран земля была национализирована, объявлена собственностью государства, что, однако, не привело к более эффективному ее использованию. Теория Рикардо показала, что земельная рента, будучи вознаграждением природного и невозпроизводимого фактора производства, хорошо поддается налогообложению (см. [4]). И Дж. С. Милль говорил, что все приросты рентного дохо-

да по отношению к некоторому базовому году без большого ущерба можно изъять налогом, таким образом полностью освободить от налога текущий рентный доход и облагать им будущий прирост незаработанной ренты, то есть приращение дохода от повышения цены земельного участка. Но Г. Джордж предлагал конфискацию всех земельных рентных доходов, полагая, что это позволит устранить бедность и экономические кризисы, поскольку они порождены спекуляциями цен на земельные участки (см. [5]).

Сегодня принципы теории земельной ренты очень хорошо известны и понятны экономистам. Выявление свойств и качеств земли, влияющих на ее производительность, очень проблематично вследствие взаимосвязанности, сложности взаимного влияния предложения земельных участков и спроса на них. Экономика – это многогранная система рыночного равновесия. Осознание существующих между различными ее секторами отношений, в том числе земельных, – это своего рода ключевой фактор для понимания и принятия правильных решений в сфере общей экономической и, в частности, земельной политики. К примеру, повышение земельного налога только в центральной части города однозначно будет влиять на земельную ренту и в центральной, и в пригородной зонах. А улучшение радиальных транспортных сетей изменит показатели земельной ренты для удаленных от центра районов и окажет сильное влияние на стоимость земли. В обоих случаях посредством проведения бюджетных, налоговых мероприятий, градостроительного регулирования вида использования земли, ее стоимости затрагиваются важнейшие аспекты общественного благосостояния. Такое вмешательство в экономику и бюджетные отношения должно рассматриваться только в составе модели общего рыночного равновесия с участием специалистов по оценке земли.

В мировой экономике существуют три различные системы земельного налогоо-

бложения: с площади, со стоимости и с дохода. В конце XX века в России базой для земельного налога являлась площадь земельного участка, что вызывало множество противоречий. Участие оценщиков в создании карт градостроительной ценности (ценовых карт) не разрешило существующих проблем, и государство перешло к иной, более прогрессивной системе – взимание земельного налога со стоимости участков.

Во многих странах кадастровая стоимость земли – это основа для расчета земельного налога, поступающего в бюджеты местных органов власти. В России земельный налог является налогом с актуальной рыночной (кадастровой) стоимости земли и формирует до 20 процентов поступлений в бюджеты поселений. Россия уникальна тем, что в отличие от оценщиков других стран наши оценщики регулярно привлекаются к участию в процессе определения базы для земельного налогообложения. К примеру, земельный налог в Германии взимается с исторической стоимости земли, определенной по состоянию на 1964 год в западных землях и на 1935 год в восточных (бывшая ГДР), с коэффициентами пересчета, увеличивающими сумму налога в связи с инфляцией. Как стоимость участков, так и величина налога определяются государственными финансовыми налоговыми оценщиками. Оценочная стоимость может быть оспорена исходя из отчета оценщика или данных фактически проведенной сделки. Однако в настоящее время в Германии кадастровая стоимость земли ниже рыночной в 2–3 раза, поэтому многие немецкие экономисты рассуждают об актуальности реформирования системы оценки. Во Франции земельный налог взимается со стоимости, которая на 20 процентов ниже ее рыночного значения. В Италии и в других странах Европы также имеются существенные различия между кадастровой стоимостью земли, являющейся базой для определения налога, и рыночной стоимостью. Как правило, кадастровая стоимость на 20–30 процентов ниже рыночной, что существенно снижает количество на-

логовых споров и нивелирует возможные ошибки массовой оценки.

С начала XXI века в России регулярно проводятся работы по определению кадастровой стоимости земли в целях определения базы для налогообложения. Существующие изначально юридические постулаты не позволяли оспорить значение кадастровой стоимости, даже если рыночная стоимость участка была в десятки раз ниже. В некоторых случаях собственнику приходилось расставаться с владением вследствие несоразмерности налогового бремени. Изменение законодательной базы в области оценки и земельного налогообложения в 2010 году (см. [6, 7]) привело к возможности приравнивания кадастровой стоимости земли к ее рыночному значению. Однако это породило и негативные процессы: проведенная кадастровая оценка позволяет запланировать налоговые поступления, однако массовое оспаривание ее результатов вносит серьезные коррективы в бюджеты местных органов власти, которые сегодня нередко проклинают оценщиков за возникающий дисбаланс бюджета.

Является ли оспаривание следствием неточностей, допущенных при массовой оценке кадастровой стоимости, или злым умыслом оценщика при ее уточнении? Попробуем ответить на этот вопрос.

Главной причиной оспаривания является логичное стремление любого собственника к минимизации своих издержек. Значительный рост кадастровой стоимости и, соответственно, суммы земельного налога побуждает владельца земельного участка провести анализ стоимостных отношений на рынке недвижимости, по результатам которого часто выявляется несоответствие кадастровой стоимости рыночному значению. Любой субъект рыночной экономики прежде всего пытается самостоятельно разобраться в причинах этого несоответствия и таким образом нередко обнаруживает несостоятельность массовой кадастровой оценки и закрытость ее методологии. Объ-

ективными причинами несостоятельности кадастровой оценки являются:

- *несовершенство методологии, использование ограниченного перечня факторов стоимости.* Из большого списка рекомендованных приказом Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 29 июня 2007 года № П/0152 к использованию факторов стоимости (см. [8]) в процессе массовой оценки редко когда применяются более пяти. К примеру, при кадастровой оценке земель поселений в Томской области в 2007 году были использованы только 2 фактора – удаленность от областного центра и удаленность от исторического центра города. Не принимались во внимание факторы наличия дорог, инженерных коммуникаций, близость парковых, рекреационных зон или наличия социальной инфраструктуры вследствие трудности расчета их влияния при использовании математического аппарата утвержденной методологии [9]. В результате близость к атомному реактору, как к историческому месту начала городской застройки в одном из закрытых городов, оказалась фактором, увеличивающим кадастровую стоимость;
- *ограниченное время на оценку, ошибки при формировании перечня объектов.* Многие западные страны проводят оценку кадастровой стоимости в течение нескольких лет, постоянно уточняя границы объектов, виды их использования. Российское законодательство подразумевает проведение оценки в субъекте федерации в рекордно сжатые сроки – не более 7 месяцев, что, естественно, не способствует повышению качества работ;
- *правовая невовлеченность местных органов власти в систему оценки.* В процедурах заказа, контроля и приемки работ по кадастровой оценке не предусмотрено участие основного по-

требителя – местной администрации, бюджет которой и должен формироваться в первую очередь согласно результатам этих работ.

И, наконец, сама возможность оспаривания, появившаяся в российском законодательстве с 2010 года⁴, способствует увеличению числа судебных разбирательств. Отсутствие же у судебных органов и местной администрации открытой и доступной информации о стоимости земли позволяет частному собственнику гибко и оперативно реагировать на любые изменения.

Приведем примеры, наглядно демонстрирующие неадекватность величины кадастровой стоимости в различных регионах России.

Так, кадастровая стоимость земельного участка сельскохозяйственного назначения на землях поселений общей площадью 50 000 квадратных метров, расположенного по адресу: Томская область, город Томск, левый берег реки Томи, по итогам оценки на 1 января 2007 года составила 128 402 500 рублей, а по итогам кадастровой оценки на 1 июня 2012 года – 515 523 000 рублей, то есть увеличилась в 4 раза. Максимальное же значение рыночной стоимости и сегодня составляет не более 50 000 000 рублей.

Земельный участок промышленного назначения (перевалочная база бывшего леспромхоза) в Богучанском районе Красноярского края общей площадью 973 776 квадратных метров имел показатель кадастровой стоимости – 435 005 214,72 рубля, при этом он был выкуплен собственником годом ранее кадастровой оценки на аукционе за сумму 3 745 200 рублей.

В Республике Удмуртии земельный участок, предназначенный для сельскохозяйственного использования, на землях населенных пунктов (город Ижевск) общей площадью 105 866 квадратных метров был оценен в целях налогообложения в сумму более миллиарда рублей (1 249 821 177,54

рубля) только потому, что собственник не уточнил вид разрешенного использования. Сумма налога за 2012 год составила более 18 миллионов рублей (1,8 миллиона рублей в год за один гектар земель сельскохозяйственного назначения) при рыночной стоимости участка 14,1 миллиона рублей. В этом случае собственник не смог бы заплатить годовую сумму земельного налога, даже продав принадлежащий ему участок.

Многие собственники (особенно собственники участков под инфраструктурными объектами) при завышенной кадастровой стоимости пытаются передать свои земельные участки в дар местным органам власти, однако получают отказ, так как местные администрации не заинтересованы в этом. Однако многочисленны и обратные примеры.

Так, кадастровая стоимость земельного участка площадью 5 000 квадратных метров в Каргасокском районе Томской области, расположенного на землях промышленности и предназначенного для эксплуатации зданий и сооружений нефтедобывающей промышленности, по состоянию на 1 января 2010 года составляет 543 рубля. Рыночная же стоимость этого участка не менее 350 000 рублей, то есть в 640 раз выше. И таких участков сотни только в этом районе. Оценщики готовы провести работы по уточнению стоимости подобных участков, что, соответственно, приведет к увеличению поступлений в местный бюджет.

Существующий порядок уточнения результатов кадастровой оценки предполагает подготовку отчета об индивидуальной оценке рыночной стоимости земельного участка. При этом в трети случаев обращений оценщики не берутся за такие работы вследствие нецелесообразности оспаривания из-за небольшой разницы между кадастровой и рыночной стоимостями. В случае проведения судебных процессов отчет об оценке должен пройти процедуру

⁴ Федеральный закон от 22 июля 2010 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

экспертизы в саморегулируемой организации оценщиков (при рассмотрении досудебной комиссией – только в том случае, если рыночная стоимость отличается от кадастровой более чем на 30 процентов). Саморегулирование оценочной деятельности, введенное взамен ее лицензирования с 2007 года, уже показало свою эффективность и является дополнительным фактором увеличения качества работ по оценке. Экспертизу не проходят с первого раза около 40 процентов отчетов, которые, как правило, отправляются на доработку и уточнение, что повышает объективность индивидуальной оценки. И только при наличии отчета и положительного заключения на него экспертного совета саморегулируемой организации оценщиков имеет смысл подавать документы на оспаривание в суд (или в досудебную комиссию при Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии). И здесь результат зачастую предрешен – до 2014 года в арбитражных судах господствовала практика «сдачи без боя», когда ответчик – Федеральная кадастровая палата – предлагала мировое соглашение, по которому она минимизировала свои судебные издержки. Интересы местных органов власти ее не затрагивали, тем более что очевидность несостоятельности кадастровой оценки прозрачно подтверждается данными рынка.

Конечно, в процессе оспаривания (или, вернее, уточнения) кадастровой стоимости существует еще множество проблем, к примеру:

- неясность даты принятия рыночной стоимости в качестве налогооблагаемой базы;
- множественность видов разрешенного использования;
- недобросовестность отдельных оценщиков.

Однако многие спорные вопросы уже решены. В связи с этим становится все более очевидным возрастание роли института оценки как элемента системы регулирования бюджетных отношений.

Планируемый в ближайшее время переход к единому налогу на недвижимость, основанному на кадастровой стоимости единого объекта (недвижимости и земли), предполагает рост доходов местных органов власти. Работы по массовой оценке объектов недвижимости уже выполнены в большинстве регионов России. Однако анализ выполненных федеральным государственным унитарным предприятием «Ростехинвентаризация – федеральное БТИ» работ на территории 12 субъектов Российской Федерации показывает, что кадастровая стоимость объектов недвижимости в среднем превышает их инвентаризационную стоимость в 6–8 раз (для отдельных объектов недвижимости превышение достигает 30 раз). Такое превышение может вызвать очередной виток роста случаев оспаривания кадастровой стоимости и, соответственно, пересмотра бюджетных поступлений.

Исходя из анализа сложившейся ситуации полагаем возможным принять следующие меры для оптимизации работ по кадастровой оценке:

- 1) активное вовлечение местных властей в процесс кадастровой оценки;
- 2) создание рабочей комиссии по проблемам рынка недвижимости при местном самоуправлении в составе экспертов-оценщиков, представителей местной власти, налоговых органов;
- 3) использование органами местного самоуправления существующих возможностей регулирования ставки налога на землю.

Идеальным вариантом государственной кадастровой оценки является оценка, основанная на рыночных реалиях, а не на закрытом информационно-математическом аппарате, в ходе которой используются данные проведенных оценок и сделок.

ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Revenue Statistics 2010 // OECD Revenue Statistics 2010. URL: <http://www.oecd->

ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2010_rev_stats-2010-en-fr

2. Заседание президиума Государственного Совета Российской Федерации от 9 октября 2012 года.

3. Анализ изменения доходов и расходов бюджетов муниципальных образований за 2012 (факт) и 2013 (план) годы // Материалы конференции руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока «Современная ситуация в местном самоуправлении России и задачи АСДГ». Новосибирск : АСДГ, 2013.

4. *Рикардо Д.* Сочинения. Начала политической экономии и налогового обложения. М. : Издательство социально-экономической литературы. Т. 1. 1958.

5. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М. : Дело Лтд, 1994.

6. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

7 Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от

29 июля 1998 года № 135-ФЗ.

8. Технические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов : приказ Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 29 июня 2007 года № П/0152 (с изменениями от 14 августа 2008 года).

9. Методические указания по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов : приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15 февраля 2007 года № 39.

10. О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» : Федеральный закон от 22 июля 2010 года № 167-ФЗ.

11. *Хлопцов Д. М.* Земельный вопрос в экономической теории: рента и ее понимание в современных условиях // Вестник Томского государственного университета. Общенаучный периодический журнал. 2009. № 323.

* * *

Продолжение. Начало на с. 41

Внесены изменения в Правила разработки, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее и холодное водоснабжение и водоотведение

Мероприятия инвестиционной программы разделяются на мероприятия, реализуемые в сфере холодного, горячего водоснабжения, и мероприятия, реализуемые в сфере водоотведения.

Основаниями для отказа в утверждении проекта инвестиционной программы и направления ее на доработку являются:

- несоответствие инвестиционной программы требованиям к ее содержанию;
- несоответствие инвестиционной программы техническому заданию;
- недоступность тарифов регулируемой организации для абонентов;
- превышение стоимости реализации мероприятий инвестиционной программы, указанных в проекте инвестиционной программы, над стоимостью реализации указанных мероприятий, определенной по укрупненным нормативам цены создания различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и объектов инженерной инфраструктуры, утверждаемым Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
- превышение стоимости мероприятий, включенных в утверждаемую инвестиционную программу, над стоимостью предельного размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществлять концессионером и концедентом в соответствии с концессионным соглашением.

УЧЕТ СТОЧНЫХ ВОД

Документ актуален для собственников жилых помещений

В письме Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 10 апреля 2014 года № 5942-МС/04 разъясняется порядок определения объема сточных вод, принятого от многоквартирного дома, не оборудованного коллективным (общедомовым) прибором учета сточных вод.

Если при отсутствии централизованного теплоснабжения производство и предоставление исполнителем коммунальной услуги по отоплению осуществляются с использованием оборудования, входящего в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, то условия

Продолжение на с. 56