

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)
d.khloptsov@tokko.tomsk.ru

В статье рассмотрены актуальные проблемы налогообложения земли на основе кадастровой стоимости в мировой и российской экономике. Анализируется роль института оценки в формировании доходов и расходов местных органов власти. Особое внимание уделяется вопросам оспаривания кадастровой стоимости: причинам и возможным последствиям, приводятся яркие примеры несоответствия между кадастровой и рыночной стоимостью. Предложены возможные меры для оптимизации работ по кадастровой оценке.

Ключевые слова: налогообложение земли, местный бюджет, оспаривание кадастровой стоимости, налог на землю, институт оценки.

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 %, в США – 70 %, в странах ОЭСР – 50 %¹. В России же доходы местных бюджетов от налогов на недвижимое имущество (земельный налог и налог на имущество физических лиц) составляет не более 20 %. По данным материалов XXX общего собрания Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, прошедшем 14-15 июня 2013г. в Красноярске, за 2012 год доля налогов на недвижимое имущество в общих доходах бюджета составляла: г. Красноярск – 8 %, Новосибирск - 13,6 %, Томск – 15 %, Кемерово – 18 %, Якутск – 14,9 %².

Никто сегодня не подвергает сомнению тезис о том, что недвижимость требует грамотного управления и применения всего многообразия инструментов комплексной земельной политики. Еще 9 октября 2012г. президиум Госсовета РФ вынес на повестку вопрос об эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц. По заявлению президента, действующая система землепользования устарела, необходимо создать «прозрачную и удобную для бизнеса и граждан модель». 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 землепользования. На этом фоне практически по всех мировых экономических системах проходят процессы эволюции института земельной собственности, активизации работ по кадастровой оценке земли, принятия системы налогообложения недвижимости исходя из её стоимости. Все это

¹ данные OECD Revenue Statistics 2010. С учетом налогов на куплю-продажу недвижимости.

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

свидетельствует о возрастании значения института оценки земли при налогообложении и формировании бюджетов разных уровней.

Наиболее распространенными случаями участия оценщика в процессах, влияющих на формирование местных и региональных бюджетов, сегодня 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 её рыночной стоимости. В России участие оценщиков в данном процессе было массово внедрено при строительстве олимпийских объектов в Сочи и активно развивается сегодня во многих ее регионах. Привлечение оценщиков при градостроительном планировании и реновации еще слабо развито в нашей стране вследствие неизвестности экономических инструментов земельной политики, однако начинает применяться при составлении условий инвестиционных контрактов по реконструкции государственного имущества и памятников истории. Несмотря на проникновение института оценки в бюджетные процессы, роль этого рыночного регулятора в России еще крайне мала, хотя в целом текущее развитие экономики ставит перед обществом и государством несколько сложных проблемных ситуаций:

- Перевод частных земель из одной категории в иную (например из земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений) увеличивают 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 основополагающие 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 19 веке высказывались предложения о передаче земли государству через национализацию. Однако в 20 веке в ряде социалистических стран земля была национализирована, объявлена собственностью государства, что однако не привело к более эффективному её использованию. Теория Рикардо показала, что земельная рента, будучи вознаграждением природного и невозпроизводимого фактора производства, хорошо поддается налогообложению. И Дж. С. Милль говорил, что все приросты рентного дохода 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.

Сегодня основополагающие принципы теории земельной ренты очень хорошо известны и понятны экономистам. Подробное выявление свойств и качеств земли, влияющих на её производительность, очень проблематично вследствие взаимосвязанности, сложности взаимного влияния предложения и спроса земельных участков. Экономика - это многогранная система рыночного равновесия. Осознание существующих между различными её секторами отношений, в том числе и 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, а не в пригородах, будет однозначно влиять на земельную ренту в обеих зонах. А улучшение радиальных транспортных сетей изменят показатели земельной ренты для удаленных от центра районов и окажут сильное влияние на стоимость земли. В обоих случаях посредством проведения бюджетных, налоговых мероприятий, градостроительного регулирования вида использования земли, её 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 различных системы земельного налогообложения: 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, взимая земельный налог со стоимости участков.

Кадастровая стоимость земли является во многих странах мира основой для расчета земельного налога, поступающего в бюджет местных органов власти. Земельный налог в России является налогом с актуальной рыночной (кадастровой) стоимости земли и формирует до 20% поступлений в бюджеты поселений. Уникальностью России в мировой экономике является регулярное привлечение оценщиков и их участие в системе 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 землях (бывшая ГДР) с коэффициентами пересчета, увеличивающими сумму налога в связи с инфляцией. Как сама стоимость участков, так и величина налога определяется государственными финансовыми налоговыми оценщиками. Оценочная стоимость может быть оспорена с помощью отчета оценщика или данными фактически проведенной сделки. Однако в текущих условиях кадастровая стоимость земли в Германии 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 % ниже её рыночного значения. Также и в Италии и в других странах Европы имеются существенные различия между кадастровой стоимостью земли, являющейся базой для определения налога и рыночной стоимостью. Как правило, кадастровая стоимость ниже на 20-30 %, что существенно снижает количество налоговых 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 привело к возможности приравнивания кадастровой стоимости земли к её рыночному значению. Однако это породило и обратные негативные процессы: проведенная кадастровая оценка позволяет запланировать налоговые поступления, однако массовое оспаривание её результатов вносит серьезные коррективы в

бюджеты местных органов власти, которые сегодня нередко проклинают оценщиков за возникающий дисбаланс бюджета. Является ли оспаривание следствием неточностей при массовой оценке кадастровой стоимости или злым умыслом оценщика при процессе её уточнения? Попробуем ответить на эти вопросы.

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 пытается прежде всего самостоятельно разобраться в причинах этого несоответствия, что раскрывает закрытость методологии и нередко - несостоятельность массовой кадастровой оценки. Объективными причинами несостоятельности кадастровой оценки являются:

- *Несовершенство методологии, использование ограниченного перечня факторов стоимости.* Из 26 рекомендованных к использованию факторов стоимости 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 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. 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 и массив данных, ошибки при формировании перечня объектов.* Многие западные страны проводят оценку кадастровой стоимости годами, постоянно уточняя границы объектов, вид 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.* Предусмотренная процедура заказа, контроля и приемки работ по кадастровой оценке не подразумевает участия в этих процессах основного потребителя – 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 года, способствует увеличению числа судебных разбирательств. А отсутствие у судебных органов и у местной администрации открытой и доступной информации о стоимости земли позволяет частному собственнику гибко и оперативно реагировать на любые изменения.

Примеры наглядно демонстрируют нередкую неадекватность величины кадастровой стоимости в различных регионах России. Так, кадастровая стоимость земельного участка сельскохозяйственного назначения на землях поселений общей площадью 50 000,0 кв.м., расположенного по адресу: Томская область, г. Томск, левый берег реки Томи, по итогам оценки на 01.01.2007 года составила 128 402 500 руб., а по итогам кадастровой оценки на 01.06.2012 года выросла в 4 раза (515 523 000 руб.), максимальное же значение рыночной стоимости составляет и сегодня не более 50 000 000 руб. Земельный участок промышленного назначения (перевалочная база бывшего леспромхоза) в Богучанском районе Красноярского края общей площадью 973 776,0 кв.м. имел показатель кадастровой стоимости в размере 435 005 214,72 руб., при этом он был

выкуплен собственником годом ранее кадастровой оценки на аукционе за сумму в 3 745 200 рублей. В республике Удмуртия земельный участок под сельхозиспользование на землях населенных пунктов (г.Ижевск) общей площадью 105 866,0 м², был оценен в целях налогообложения в сумму более миллиарда рублей (1 249 821 177,54 руб.) только потому, что собственник не уточнил вид разрешенного использования. Сумма налога за 2012 год составила более 18 млн. рублей (1,8 млн. рублей в год за 1 га земель сельхозназначения) при рыночной стоимости участка в размере 14,1 млн. руб. То есть в данном случае собственник не смог бы заплатить годовую сумму земельного налога, даже продав принадлежащий ему участок. Многие собственники (особенно участков под инфраструктурными объектами) при завышенной кадастровой стоимости пытаются передать свои земельные участки в дар местным органам власти, однако получают отказ, так местные администрации не заинтересованы в этом. Однако многочисленны и обратные примеры. Так, земельный участок площадью 5 000 кв.м. в Каргасокском районе Томской области, расположенный на землях промышленности и предназначенный для эксплуатации зданий и сооружений нефтедобывающей промышленности, имеет кадастровую стоимость по состоянию на 01.01.2010г. в размере 543 рубля. Рыночная же стоимость данного участка составляет минимум 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, проводящие соответственно в данном случае к увеличению поступлений в местный бюджет.

Существующий порядок уточнения результатов кадастровой оценки предполагает подготовку отчета по индивидуальной оценке рыночной стоимости земельного участка. При этом в трети случаев обращений оценщики не берутся за данные работы вследствие нецелесообразности оспаривания из-за небольшой разницы между кадастровой и рыночной стоимостью. При судебных процессах отчет по оценке должен пройти процедуру экспертизы в саморегулируемой организации оценщиков (при рассмотрении досудебной комиссией – только в случае, если рыночная стоимость отличается от кадастровой более, чем на 30 %). Саморегулирование оценочной деятельности, введенное взамен её лицензирования с 2007 года, уже показало свою эффективность и в данном случае является дополнительным фактором увеличения качества работ по оценке. Экспертизу с первого раза не проходят около 40 % отчетов, которые, как правило, отправляются на доработку и уточнение, что повышает объективность индивидуальной оценки. И только при наличии отчета и положительного заключения на него со стороны экспертного совета СРО оценщиков имеет смысл подавать документы на оспаривание в суд (или в досудебную комиссию при Росреестре). И здесь результат зачастую предрешен - в Арбитражных судах до 2014 года господствовала практика «сдачи без боя», когда ответчик – Федеральная кадастровая палата предлагала мировое соглашение, по которому она минимизировала свои судебные издержки. Интересы местных органов власти её 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: неясность даты принятия рыночной стоимости в качестве налогооблагаемой базы, множественность видов разрешенного использования, недобросовестность отдельных оценщиков, однако многие спорные вопросы уже решены. В результате данного процесса 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 ФГУП «Ростехинвентаризация – федеральное БТИ» работ на территории 12 субъектов РФ 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.

Анализ текущей ситуации позволяет оценить возможные 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 её основа на рыночных реалиях, а не на закрытом информационно - математическом аппарате, а также использование данных существующих оценок и сделок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Revenue Statistics 2010 // OECD Revenue Statistics 2010. - [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2010_rev_stats-2010-en-fr, свободный - Загл. с экрана
2. 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. - АСДГ, г. Новосибирск, 2013 г., 83с.
3. Рикардо Д. Сочинения. Том 1. Начала политической экономии и налогового обложения. - М.: Изд-во Социально-экономической литературы, 1958.
4. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. - М.: «Дело Лтд», 1994.
5. Хлопцов Д.М. Земельный вопрос в экономической теории: рента и её понимание в современных условиях // Вестник Томского государственного университета. Общenaучный периодический журнал. – ТГУ. – 2009г. - №323 (июнь). – с.307 – 311.