

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ЗЕМЛИ И СИСТЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА

Лазарева О. С. – аспирантка

Кубанский государственный аграрный университет

В статье показано несовершенство действующего механизма кадастровой оценки земли, не позволяющего получить объективную оценку стоимости земель сельскохозяйственного назначения, необходимую для исчисления сумм земельного налога. Рассмотрена экономическая эффективность работ по кадастровой оценке земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения.

Государственная кадастровая оценка земель позволит обоснованно рассчитать ставки земельного налога, арендную плату, величину ипотечного кредита. С использованием кадастровой стоимости земельных участков можно разработать механизм выкупа земельных долей у собственника при реализации закона об обороте сельскохозяйственных земель.

Сегодня в Российской Федерации сложились экономически обусловленные предпосылки для проведения качественно иной политики в области оценки земли и связанных с ней вопросов. Такая ситуация обусловлена следующими основными моментами.

Земельный налог (и в значительной степени арендная плата за землю) в настоящее время взимался по постоянно индексируемым ставкам в рублях на единицу площади, установленным в 1991 году. Суммарная величина индексации с 1992 года за земли городов и поселков увеличилась

более чем в 8400 раз. Анализ действующих ставок земельного налога и выборочных данных оценочной стоимости земель позволяет сделать следующие выводы:

1) налоговое бремя (отношение действующих ставок земельного налога к величине земельной ренты и нормативной цене земли) по земельному налогу на земли сельскохозяйственных товаропроизводителей выше, чем на земли городов, поселков и земель промышленности вне населенных пунктов;

2) налоговое бремя на земли малых городов и поселков с численностью населения до 50 тыс. человек выше, чем на земли городов с населением более 100 тыс. человек;

3) налоговое бремя на земли городов более 500 тыс. населения ниже, чем в меньших по численности населения городах;

4) налоговое бремя на земли городов и поселков, имеющих численность населения до 20 тыс. человек, может отличаться в настоящее время более чем в 20 раз;

5) оценочная стоимость земель на единицу площади сельских населенных пунктов в России различается более чем в 100 раз (курортные и пригородные районы в сравнении с удаленными от крупных поселений сельскими населенными пунктами). В то же время ставки земельного налога различаются только в несколько раз, что приводит к существенным различиям налогового бремени на землях сельских населенных пунктов в несколько десятков раз;

6) ставки земельного налога на земли, используемые в промышленности, выше в несколько раз относительно иных земель (исключая земли сельскохозяйственного назначения);

7) дальнейшая индексация действующих ставок земельного налога на землях сельскохозяйственного назначения, одинаково затрагивающая худшие и лучшие земли, нецелесообразна в силу ряда обстоятельств, а

именно:

- увеличения налогового бремени на малоценные земли и как следствие прямого давления на рост рыночных цен товаров и услуг, так как рыночные цены формируются при использовании худших в качественном отношении земель;

- невозможности обеспечения необходимой полноты изъятия дохода от местоположения и качества земель, неоправданно присваиваемого при использовании лучших земель.

Таким образом, в силу того, что земельный рынок на территории Российской Федерации развит слабо, в нескольких субъектах Российской Федерации для некоторых видов использования земель, по которым осуществляется оборот, нормативная цена земли определяется с учетом земельного рынка, по остальным видам использования она исчисляется кратно ставкам земельного налога.

В ряде субъектов Российской Федерации рынок земли практически отсутствует, поэтому нормативная цена земли для всех видов использования рассчитывается кратно ставкам земельного налога (от 50 до 700-кратной ставки).

Вывод: нормативная цена земли в силу использования различных методических подходов к ее исчислению в субъектах Российской Федерации в целом по территории Российской Федерации не сопоставима.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что изменения земельного налога, переход на нормы налогообложения второй части Налогового кодекса Российской Федерации без предварительного реформирования действующих ставок вызовет серьезные возражения плательщиков и как следствие снижение объемов поступлений.

Совершенствование методики кадастровой оценки земли имеет огромное значение в условиях изменения практики исчисления земельного налога в связи с принятием главы 31 "Земельный налог" Налогового

кодекса РФ, вступившей в силу с 2005 г.

Земельный налог необходимо будет рассчитывать исходя из кадастровой стоимости земельного участка. Глава 31 "Земельный налог" НК РФ установила новый порядок расчета и уплаты земельного налога и должна заменить Закон РФ от 11 октября 1991 г. №1738-1 "О плате за землю" (Закон №1738-1).

По главе 31 НК РФ налоговой базой по земельному налогу будет не площадь участка, а его кадастровая стоимость. Для расчета налога надо брать кадастровую стоимость участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Таким образом, снова возникает вопрос об объективной оценке сельскохозяйственных угодий, от эффективности которой будут зависеть поступления в местные бюджеты.

Кроме того, в настоящее время земля не полностью участвует в хозяйственном обороте. Мало развиты ипотека, система страхования, требуют совершенствования арендные отношения, трудно признать удовлетворительными результаты первых земельных аукционов.

Решение перечисленных проблем требует совершенствования существующих и создания новых механизмов регулирования земельных отношений в РФ, а также повышения качества и эффективности использования земли как производственного ресурса и пространственно-территориального базиса для размещения производства и развития городов и населенных пунктов.

В соответствии с постановлениями правительства Российской Федерации от 25.08.99 №945 "О государственной кадастровой оценке земель" и от 08.04.2000 №316 "Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель" Росземкадастром производится государственная кадастровая оценка земель (ГКОЗ).

Завершается государственная кадастровая оценка

сельскохозяйственных угодий Российской Федерации. Финансирование этих работ составило 61,3 млн. рублей, или 6 % от собранного в 2000 году земельного налога за земли сельскохозяйственного назначения. Установление ставки земельного налога 0,1 % от кадастровой стоимости позволит увеличить налог на эти земли примерно на 350 миллионов рублей в год.

В соответствии с нормами главы 31 "Земельный налог" Налогового кодекса земельный налог может быть установлен в размере от 0,3 до 1,5 % от кадастровой стоимости.

Налоговые ставки, согласно изменениям, регламентированным в главе 31 "Земельный налог" Налогового кодекса РФ, будут выражены не в твердой сумме за единицу площади, а в процентах от кадастровой стоимости участка.

Для трех категорий земель максимальная ставка составляет 0,3 %. Первая категория – земли сельскохозяйственного назначения, а также земли в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях, используемые для сельскохозяйственного производства. Вторая – земли, занятые жилищным фондом, или предоставленные для жилищного строительства. Третья – земли, предоставленные для личного подсобного хозяйства, огородничества и т. п.

Максимальная ставка, которую муниципальные образования могут установить в отношении всех прочих земельных участков, составляет 1,5 %.

Установление ставки земельного налога 0,3 % от кадастровой стоимости позволит увеличить налог на земли поселений в области в 1,45 раза в год.

Таким образом, имеющийся опыт подтверждает высокую эффективность государственной кадастровой оценки земель для целей налогообложения [1, 3].

Необходимость в получении достоверной оценочной стоимости земельных участков испытывают как государственные и муниципальные органы исполнительной власти при управлении земельными ресурсами, осуществлении перспективного развития населенных пунктов, проведении рациональной земельной и налоговой политики, так и частные субъекты земельного права при совершении разного рода сделок с землей, для определения наиболее рационального, наиболее эффективного развития того или иного региона или конкретного земельного участка. Методики Росземкадастра для проведения работ по государственной кадастровой оценке земель позволяют реализовать эти цели.

Например, методика государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, которая позволяет в результате произведенных работ получить результаты и в табличной, и в картографической форме. Рассчитывается удельная стоимость квадратного метра в границах кадастрового квартала, но таких стоимостей 14, по числу видов функционального использования. То есть в результате оценки земель каждого поселения – набор из 14 карт и матрица, в которой 14 столбцов по количеству объектов функционального использования и столько строк, сколько кадастровых кварталов в данном поселении.

Это позволяет использовать результаты государственной кадастровой оценки земель и органам местного самоуправления, и государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку видно, какой из участков наиболее рационально развивать в том или ином направлении.

Такой подход кажется очень важным еще по одной причине. Кадастровая стоимость и рыночная стоимость это суть разные категории. Для расчета рыночной стоимости необходима реализация принципа наиболее эффективного, наиболее рационального использования земель, а это, как правило, всегда такое использование участка, при котором его

стоимость становится максимальной.

Но это не значит также, что государственная кадастровая оценка земель противостоит рыночной оценке. Имея набор из 14 стоимостей для каждого кадастрового квартала, набор из 14 карт, легко увидеть, какое из видов функционального использования для данного конкретного кадастрового квартала является наиболее эффективным и рациональным. Для этого не нужно никаких дополнительных расчетов.

В результате проведения государственной кадастровой оценки будет получена реальная картина стоимости земель (земельных участков) на территории Российской Федерации, что позволит осуществлять более эффективное управление земельными ресурсами, а также проводить сбалансированное планирование доходной части бюджетов всех уровней (в пределах платежей, поступающих от земельного налога и арендной платы), стимулировать развитие инвестиционных процессов и развитие экономики в целом.

В результате реализации мероприятий по инвентаризации и кадастровой оценке земель предполагалось (при наличии исчерпывающей информации из документов государственного земельного кадастра о земельных ресурсах) обеспечить увеличение поступления платежей за землю.

Сопоставление прогнозируемых сумм поступлений земельного налога, исчисленных исходя из кадастровой оценки земли (вводимой на территории РФ с 1 января 2005 г. в связи вступлением в силу главы 31 части второй НК РФ) и сумм налога по существовавшей до настоящего времени системе налогообложения показывает увеличение земельных платежей (арендной платы и земельного налога). Снижение предполагаемых сумм поступлений земельного налога при налогообложении от кадастровой оценки земель характерно в основном для земель отдаленных населенных пунктов, северных районов.

Невыполнение мероприятий федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (1996–2001 годы)" отразилось на динамике поступлений земельных платежей в бюджеты всех уровней (табл. 1).

Таблица 1 – Анализ поступлений земельного налога и арендной платы за землю

(в текущих ценах, млн. руб.)

Показатели	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1996-2001 гг.
Поступило земельных платежей	5353,63	9434,08	11027,55	18113,39	24765,04	30141,39	98835,08
В % к 1996 г.	100,0	176,2	206,0	338,3	462,6	563,0	
Поступило земельных платежей без учета изменения ставок земельного налога	5353,63	4717,04	5513,78	4766,68	5430,93	6609,95	32392,01
В % к 1996 г.	100,0	88,1	103,0	89,0	101,4	123,5	

Данные таблицы показывают, что без учета изменений ставок земельного налога уровень поступлений земельных платежей в 2001 году по отношению к 1996 году составил 123,5 %, а с учетом индексации – 563 %.

При общем увеличении в 2000 году поступлений земельных платежей на 6,7 млрд. рублей по сравнению с 1999 годом в 9 субъектах Российской Федерации имело место сокращение общего сбора платежей (Алтайский край, Воронежская, Омская области и др.). Сокращение сборов земельных платежей произошло в условиях, когда в 2000 году ставки земельного налога и арендной платы, действовавшие в 1999 году, применялись с коэффициентом 1,2 для всех категорий земель.

В 2001 году фактическое поступление земельного налога и арендной платы в этих регионах также значительно не увеличилось. В то же время в субъектах Российской Федерации, которые активно проводят работы по формированию информационной базы государственного земельного кадастра, достигнуты значительные прибавки в сборе земельных платежей,

например, в Республике Башкортостан.

Невыполнение мероприятий по инвентаризации и кадастровой оценке земель в 1996–2002 годах ставит под сомнение эффективную реализацию Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и разрабатываемого в настоящее время проекта Федерального закона "О порядке перевода земель из одной категории в другую".

Таким образом, мероприятия по инвентаризации и государственной кадастровой оценке земель пока не достигли целей, для которых они проводятся, что замедляет формирование полноценного механизма, обеспечивающего государственное управление и регулирование в аграрном секторе (оборот сельскохозяйственных угодий, сохранение плодородия земель, залог сельскохозяйственных земель, разграничение государственной собственности на землю, применение кадастровой стоимости земель для целей налогообложения).

В значительной степени это результат недофинансирования федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра". Негативно на выполнении указанных задач сказались неоднократные реорганизации с изменением правового статуса Росземкадастра как основного разработчика и исполнителя данных мероприятий, сокращение численности работников земельных органов на местах.

Фактическое финансирование программы за 1996–2001 годы (в ценах 2001 года) за счет всех источников составило 25,8 %, в том числе за счет средств федерального бюджета – всего 22,7 % (для расчета объемов финансирования в ценах 2001 года использованы индексы-дефляторы, определенные письмом Минэкономразвития России от 25 декабря 2001 года №ИМ1611/17 "О представлении отчетных докладов о реализации федеральных целевых программ за 2001 год и весь период реализации").

Объем затрат за весь период реализации программы (1996–2001годы) иллюстрируют следующие данные (табл. 2).

Таблица 2 – Объемы финансирования программы по государственной кадастровой оценке земель

Источники финансирования	Объемы финансирования		Уровень финансирования (в процентах)
	по программе	фактические	
Всего профинансировано, в том числе:	43 827,3	11 320,4	25,8
Федеральный бюджет	18 314,3	4160,5	22,7
Бюджеты субъектов РФ	21 982,9	5 209,2	23,7
Внебюджетные источники	3530,1	1950,7	55,3

(в ценах 2001 г., млн. руб.)

В 2001 году общая сумма земельных платежей в бюджеты различных уровней составила более 30 млрд. рублей, причем 85 % от этой суммы собрано с земель поселений.

По экспертным оценкам, в случае установления ставки земельного налога на уровне 2 % и ставки арендной платы на уровне 4 % от кадастровой стоимости земельных участков для земель поселений земельные платежи в бюджеты всех уровней составили бы около 100 млрд. рублей.

Анализ результатов работ по государственной кадастровой оценке земель в субъектах Российской Федерации позволяет говорить о том, что средняя ставка, при которой обеспечивается существующий уровень налоговых поступлений в бюджеты, составляет 0,35 % от кадастровой стоимости земель поселений, т. е. при максимально возможной на сегодняшний день ставке можно добиться увеличения поступлений в бюджеты от 6 до 10 раз (по отдельным видам использования земель).

Прогнозное увеличение налоговых поступлений обусловлено, с одной стороны, несовершенством действующей системы установления земельного налога, с другой стороны, тем, что в результате проведения кадастровой оценки фактическая стоимость земельных участков

становится более обоснованной.

Следует также отметить, что на данном этапе совокупные затраты из бюджетов всех уровней на проведение кадастровой оценки земель составляют около трех процентов от годовых сборов земельных платежей (с учетом затрат на создание системы государственной кадастровой оценки земель).

Использование результатов государственной кадастровой оценки земель для целей исчисления единого сельскохозяйственного налога и единого налога на вмененный доход для различных видов деятельности уже закреплено действующим законодательством (соответственно главой 26.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации "Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (Единый сельскохозяйственный налог)" и Федеральным законом от 24 июля 2002 года №104-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации").

Использование кадастровой стоимости в качестве базы для налогообложения земель определено положениями главы 31 "Земельный налог" части второй Налогового кодекса Российской Федерации. В рамках же утратившего силу законодательства (Федеральный закон от 11 октября 1991 года №1738-1 "О плате за землю", действовал до 1 января 2005 г.), результаты государственной кадастровой оценки земель позволяют про дифференцировать ставки земельного налога по оценочным зонам и тем самым значительно увеличить сборы земельных платежей, не затрагивая социально значимые виды использования земель.

Государственная кадастровая оценка земель проводится по единым методическим документам с использованием единого программного обеспечения, поэтому результаты этой оценки, а именно кадастровые стоимости земельных участков, являются сопоставимыми для всей

территории Российской Федерации. Это позволяет использовать результаты государственной кадастровой оценки не только налогообложения, но и для формирования государственной политики в области инвестиционной деятельности, принятия инвестиционных решений.

Без наличия информации о стоимости объекта (как фактической, так и потенциальной) эффективное развитие инвестиционной деятельности невозможно, так как информация о стоимости объекта является ключевым фактором принятия инвестиционных решений. Моделирование последствий, связанных с развитием территорий по результатам кадастровой оценки земель, позволяет прогнозировать изменение стоимости земельных участков как следствие развития инвестиционных процессов, что, в свою очередь, позволяет оценить их эффективность и прогнозировать изменение налоговой базы.

Кадастровая стоимость земельного участка, имея рентную основу, позволяет сделать вывод о потенциальном доходе, который может быть получен от реализации прав на владение, пользование и распоряжение этим участком, и, соответственно, о степени эффективности его использования. Поэтому результаты государственной кадастровой оценки земель могут быть использованы в качестве критерия оценки эффективности использования земельного участка и какой-либо территории, что должно являться предметом государственного контроля за использованием земель, прежде всего, с экономической точки зрения [2, 4–11].

Важным фактором, определяющим эффективность проведения инвентаризации земель, является то, что затраты на ее проведение следует рассматривать как инвестиции в нематериальные активы, к которым относятся права пользования земельными участками.

Список литературы

1. Нестерова Ю.А. Почему необходима государственная кадастровая оценка земель // Материалы круглого стола "Земельная реформа как действенный механизм управления земельными ресурсами" (экономико-правовые методы регулирования земельных отношений), г. Москва, 21 марта 2001 года.

2. Эффективность инвентаризации и государственной кадастровой оценки земель в Российской Федерации (аналитическая записка) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2003. – №1(61).