

УДК 338.9
ББК 65.9(2Р)30-2
П 781

П 781 **Проблемы и перспективы модернизации российской экономики** / отв. ред. А.В. Алексеев, Л.К. Казанцева. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014. – 328 с.

ISBN 978-5-89665-272-4

В сборнике опубликованы статьи сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, содержащие результаты исследований, выполненные по Программе IX.84.1. Экономика как вероятностная система: статистические и теоретические исследования, прикладные выводы.

Рассмотрены народнохозяйственные и отраслевые особенности технологического перевооружения обрабатывающей и добывающей промышленности, изучен международный опыт. Проанализированы институциональные факторы развития технологической системы, а также экологические проблемы и их влияние на общественное здоровье в регионах РФ.

Сборник представляет интерес для научных работников, занимающихся анализом и моделированием экономических процессов, а также для преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-272-4

УДК 338.9
ББК 65.9(2Р)30-2

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

А.В. Комарова, Д.А. Ламерт

РЕНТНЫЕ ПОДХОДЫ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕТОДИК КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬ В РОССИИ

Земля как основа экономической, социальной, производственной и другой деятельности обладает стоимостью, а адекватная оценка земли представляет собой одно из важных условий нормального функционирования и развития экономики. Оценка стоимости земельных ресурсов является ключевым фактором регулирования оборота земли, а также важна для целей налогообложения, кредитования и др. В настоящее время в России происходит активное реформирование земельно-имущественных отношений. Немаловажную роль в формировании устойчивого развития данной области играет создание методик оценки земельных ресурсов, способных учитывать все специфические факторы земельных вопросов в стране.

Основными методическими подходами к оценке недвижимости в целом и земельных ресурсов в частности являются сравнительный, доходный и затратный. В каждом из подходов выделяется ряд конкретных методов оценки, также существуют методы, одновременно учитывающие основные принципы нескольких подходов [1, с. 15–18].

Во всех развитых странах существует системы кадастрового учета недвижимости в общем и земельных ресурсов в частности. Следовательно, в большинстве стран регулярно проводится кадастровая (массовая) оценка земель. Имеются некоторые различия в целях проведения оценки, но преимущественно целью является определение налоговой базы и ведение государственного реестра недвижимости.

В ряде стран в основном применяется сравнительный подход к оценке (Австралия, Дания, Швеция, а также Индонезия и Япония – для земельных участков), в других странах как основной используется доходный подход (некоторые кантоны Швейцарии, отдельные объекты недвижимости в Дании и Швеции), затратный метод применяется в Индонезии, Японии и Южной Корее. Нередко используется сочетание всех трех перечисленных методов (США, Канада, Нидерланды). Практика применения того или

иного метода оценки зависит от степени развитости рынка и свойств тех или иных объектов недвижимости.

Важно отметить, что применение того или иного метода оценки земельных ресурсов часто зависит от целей использования оцениваемого участка. Это верно и для России, где применение той или иной методики зависит от принадлежности участка к одной из семи категорий земель, а также группе внутри категории.

1. Кадастровая оценка земель в России

Основными законодательными актами, регламентирующими проведение массовой (кадастровой) оценки в РФ, являются федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» № 135-ФЗ от 29.07.1998 г., Правила проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации № 316 от 08.04.2000 г.

Массовая (кадастровая) стоимость земельного участка определяется в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными для всех семи категорий земель, которые определяются как часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению и имеющая определенный правовой режим. Также существует отдельная методика для оценки земель садоводческих, огороднических и дачных объединений [2].

В составе земельного фонда категория земель – это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению, имеющая определенный правовой режим. Наибольшую долю в структуре земельного фонда на 1 января 2011 г. занимали земли лесного фонда – 1115,8 млн га (65,3% от общей площади земельного фонда РФ), значительную часть составляли земли сельскохозяйственного назначения – 393,4 млн га (23%). Относительно небольшие площади были отведены под земли запаса – 101,3 млн га (5,9%), земли особо охраняемых территорий и объектов – 34,9 млн га (2,0 %). Наименьшую часть земельного фонда составляли земли водного фонда – 28 млн га (1,6%), земли населенных пунктов – 19,6 млн га (1,1%) (таблица).

**Динамика изменения площадей
по категориям земель в 2005–2010 гг., данные на 1 января, млн га**

Категория	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Земли сельскохозяйственного назначения	401,6	401,6	403,2	402,3	400,0	393,4
Земли населенных пунктов, в том числе:	19,1	19,1	19,2	19,4	19,5	19,6
городских	7,8	7,9	7,8	7,9	8,0	8,0
сельских	11,3	11,2	11,4	11,5	11,5	11,6
Земли промышленности и иного специального назначения	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,8
Земли особо охраняемых территорий и объектов	34,2	34,2	34,4	34,4	34,8	34,9
Земли лесного фонда	1104,9	1104,9	1105,0	1106,5	1108,5	1115,8
Земли водного фонда	27,9	27,9	27,9	27,9	28,0	28,0
Земли запаса	105,4	105,4	103,4	102,6	102,3	101,3

Источник: [3].

Кадастровая оценка земель городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется в основном на статистическом анализе рыночных цен объектов недвижимости и методе аналогий.

Для расчёта кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда применяется метод капитализации расчетного рентного дохода.

Государственная кадастровая оценка иных категорий земель вне черты городских и сельских поселений осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и сохранения и поддержания ценности их природного потенциала. В процессе государственной кадастровой оценки земель проводится оценочное зонирование территории. Оценочной зоной признается часть земель, однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков. В зависимости от территориальной

величины оценочных зон их границы совмещаются с границами земельных участков с учетом сложившейся застройки и землепользования, размещения линейных объектов (улиц, дорог, рек, водотоков, путепроводов, железных дорог и др.), а также границами кадастровых районов или кадастровых кварталов. По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон.

Специфическими чертами России в рамках кадастровой оценки земель можно назвать:

√ Характер исторического и социально-политического развития страны в целом и земельно-имущественных отношений в частности.

√ Размеры территории страны и различие земель, находящихся в разных климатических поясах по возможности применения в сельскохозяйственных, промышленных, строительных и иных целях.

√ Неразвитость рынка земли и, следовательно, невозможность определения основных рыночных показателей для оцениваемых участков.

Неразвитый земельный рынок в стране увеличивает значимость кадастровой оценки и ее точности для определения стоимости земельных участков, так как в большинстве случаев именно кадастровая стоимость является единственным ориентиром для расчета цены участка.

Совершенствование методик кадастровой оценки земель в России должно быть ориентировано по следующим направлениям:

- более обоснованное использование рыночных показателей для расчета стоимости земли;
- пересмотр системы удельных показателей с учетом специфики оцениваемых объектов;
- учет влияния географических, климатических и демографических факторов;
- учет особенностей хозяйственной деятельности на таких объектах, как транспортные системы естественных монополий, крупные предприятия энергетики, нефтяного и газового комплексов и т.п.

2. Кадастровая оценка земель, предназначенных для разработки полезных ископаемых

В соответствии с российским законодательством, в настоящее время в России для всех земельных участков обязательно регулярное проведение кадастровой (массовой) оценки. Для каждой из семи категорий земель и для каждого вида разрешенного использования (ВРИ) существует своя методика оценки. В связи с активным развитием земельно-имущественных отношений в данный момент многие из этих методик несовершенны, в том числе методика оценки земель промышленности для разработки полезных ископаемых [4, с. 55].

Для разработки месторождения вне населенных пунктов необходимо перевести участок земли в категорию земель промышленности и иного специального назначения в четвертую группу ВРИ. По данным кадастровой оценки за 2010 г., средняя стоимость квадратного метра земельных участков четвертой группы ВРИ в Новосибирской области составила 0,42–1,98 руб. Для сравнения, в первой группе (инфраструктура, воздушный транспорт, гидроэлектростанции, атомные станции) удельные показатели кадастровой стоимости (УПКС) составили от 36,27 до 172 руб./кв.м; во второй группе (размещение производственных и административных зданий) – 37,67–273,21 руб./кв.м; в третьей группе (объекты дорожного сервиса) – 117,5–982,3 руб./кв.м; в пятой группе (предприятия связи, вокзалы, автостанции, порты) – 35,40–66,70 руб./кв.м [5].

На данный момент УПКС земельных участков, отнесенных к четвертой группе, рассчитываются исходя из значений удельных показателей кадастровой стоимости земельных участков категории и (или) вида использования, граничащих с указанными земельными участками. Вне населенных пунктов земли промышленности чаще всего соседствуют с землями сельскохозяйственного назначения либо с землями лесного фонда, обладающими самыми низкими УПКС среди всех категорий земель.

3. Учет специфики недропользования при оценке земельных ресурсов

Многолетняя практика разных стран выработала разнообразные формы природопользования. Если в земельных отношениях преобладают титулы собственности, пользования, аренда, то в горных отношениях – договорные формы недропользования, которые включают: концессии, соглашения о разделе продукции, соглашения о предоставлении услуг с риском, договора аренды участков недр, лицензии, контракты, совместные предприятия, товарищества, соглашения об опционе и др.

При пользовании недрами закон Российской Федерации "О недрах" предусматривает следующие виды платежей: сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии; разовые платежи и регулярные платежи за пользование недрами. Также недропользователи уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством РФ, включая налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, экспортные пошлины и др.

В соответствии с Законом "О плате за землю" землепользование в России является платным. Формами платы выступают: земельный налог, арендная плата, цена на землю при ее покупке.

В целом в большинстве стран доминирующее положение занимает право государственной собственности на недра. Развитие в последние годы земельного и горного законодательства, а также судебные прецеденты подтверждают положение о том, что собственник земельного участка не обладает абсолютным правом на минеральные ресурсы на земельном участке и не в праве самостоятельно ими распоряжаться. Например, в Канаде в большинстве провинций приняты законодательные акты об отделении собственности на земельный участок от собственности на полезные ископаемые. При отчуждении земельных участков правительства провинций остаются собственником недр. В США, где федеральные земли с наиболее важными и значимыми по удельному весу полезными ископаемыми составляют одну треть территории страны (740 млн акров), недропользование практически регулируется и контролируется федеральными властями.

Несмотря на то что до 50% дохода федерального бюджета формируется за счет разработки месторождений полезных ископаемых, в ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации пользование недрами не указано среди «государственных и муниципальных нужд».

В случае, когда земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, процесс предоставления его недропользователю регламентирован законами и нормативно-правовыми актами.

По земельным участкам, находящимся в частной собственности, сложилась практика, когда их предоставление в пользование ставится в зависимость от согласия собственника земельного участка на возможность аренды или выкупа. Победитель конкурса (аукциона) после получения лицензии на право пользования участком недр вынужден обращаться к землевладельцу с предложением оформления аренды или выкупа земельного участка. При этом землевладелец и землепользователь не имеют законодательно установленных обязанностей и условий предоставления земельного участка для геологического изучения недр или разработки месторождений полезных ископаемых, что создает условия для отказа или требований необоснованно высоких цен аренды или выкупа, значительно превосходящие рыночные цены и цены аналогичных смежных земельных участков, на которых недропользования не предполагается.

Даже при благоприятном стечении обстоятельств оформление земельных участков для целей недропользования занимает до 1,5–2 лет, а в некоторых случаях – является практически невозможным, блокирующим разведку и разработку месторождения полезных ископаемых. Другим примером блокирования разработки более 1000 месторождений различных полезных ископаемых является их нахождение в границах особо охраняемых природных территорий, образованных чаще всего без учета геологической изученности территорий и наличия под ними промышленных запасов полезных ископаемых, в том числе поставленных на государственный баланс.

Кроме изъятия земельных участков на 10–20 лет и более для разработки месторождений полезных ископаемых, государству, как собственнику недр, необходима возможность краткосрочного предоставления земельных участков для выполнения других видов недропользования: геологической съемки и поисков месторождений полезных ископаемых на 3–6 месяцев; для проходки горных выработок и бурения скважин на 6–12 месяцев (незначительные по площади земельные участки). Однако краткосрочное получение земельных участков для выполнения геолого-съемочных и поисковых работ также затруднено из-за отсутствия в земельном законодательстве нормы о сервитуте в части обеспечения доступа к уча-

сткам недр. При этом в земельном законодательстве и законодательстве о недрах отсутствует какой-либо правовой режим проведения государственной геологической и геофизической съемки и поисков на больших территориях по редкой сети измерений без существенного нарушения растительности и почвенного слоя.

В связи со сказанным выше представляется необходимым законодательное урегулирование отношений недропользователей и владельцев земельных участков. Также следует усовершенствовать методики кадастровой оценки земель, находящиеся над участками недр с учетом их горной ренты.

4. Совершенствование методики оценки земель, предназначенных для разработки полезных ископаемых

В российском законодательстве под земельный участок предполагается верхний почвенный слой. Следовательно, собственная на землю и залегающие под ней полезные ископаемые разделена. Однако потенциальный доход, который пользователь участка с залежами полезных ископаемых может получить, значительно выше доходов с участков сельскохозяйственных земель, что связано с превышением показателей горной ренты над земельной и лесной. Таким образом, применение только сравнительных подходов к оценке земель в данном случае не целесообразно [6].

Предлагаемая методика корректирует существующий УПКС на рентный коэффициент. Для расчета коэффициента предлагается провести оценку недоизъятой горной ренты на основе сравнения средней рентабельности промышленных предприятий области с предполагаемой рентабельностью добывающего производства.

Для анализа были выбраны крупнейшие промышленные предприятия Новосибирской области. Из общего списка были исключены предприятия, чьи производственные показатели напрямую не зависят от занимаемой площади: строительные, финансовые, транспортные компании, предприятия оптовой и розничной торговли, компании, производящие тепловую и электрическую энергию; компании, оказывающие прочие услуги (проектировка, медицина и т.д.). Далее из списка были удалены предприятия с отрицательной чистой прибылью в рассматриваемом периоде. На основе данных по финансовой отчетности оставшихся предприятий была рассчитана рентабельность каждой компании и

средняя рентабельность по рассматриваемым компаниям. Для дальнейших расчетов использовались данные по компаниям, чья рентабельность была выше средней.

По данным о запасах нефти месторождения нераспределенного фонда Новосибирской области были рассчитаны финансовые показатели добывающего производства.

Для корректности сравнения предприятий, требующих разных площадей для производства, предлагается использовать удельный показатель чистой прибыли на единицу площади. Месторождения полезных ископаемых и, в частности промыслы по добыче углеводородов, занимают большую площадь. Так как наряду с тем, что сами месторождения чаще всего обширны, также необходимо строительство промышленной, транспортной и социальной инфраструктуры для полноценного освоения объекта.

Кадастровая стоимость земель является налоговой базой для налога на землю, составляющего одну из основных статей доходов бюджетов местного уровня. В 2012 г. земельный налог составил 3,4% доходов консолидированного бюджета Новосибирской области. Расчеты показали, что применение рентного коэффициента существенно влияет на данное значение.

Литература

1. Международные стандарты оценки. Кн. 1. Перевод, комментарии, дополнения / Г.И. Микерин, М.И. Недужий, Н.В. Павлов, Н.Н. Яшина. – М., 2000. – 264 с.
2. Безруков В.Б. Налогообложение и кадастровая оценка недвижимости: монография / В.Б. Безруков, М.Н. Дмитриев, А.В. Пылаева ; Нижегород. гос. архитектур.-строит. ун-т. – Н. Новгород : ННГАСУ, 2011. – 155 с.
3. Государственный (национальный доклад) о состоянии и использовании земель в РФ в 2010 г. – М. : Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2006. – 249 с.
4. Предоставление земельных участков для строительства объектов нефтегазового комплекса, промышленности, транспорта, линий связи и электропередач: практическое пособие / А.А. Семенищенков [и др.]. – М. : Юни-пресс, 2003. – 650 с.
5. Доклад о состоянии и использовании земель Новосибирской области в 2012 году. – Новосибирск : Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области, 2013. – 124 с.
6. Комарова А.В. Современное состояние и ретроспективный анализ земельного фонда России // Инновационный потенциал экономики России: состояние и перспективы : сб. науч. тр. / отв. ред. А.В. Алексеев, Л.К. Казанцева ; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2013. – С. 146–155.