

ФИНАНСЫ

УДК 336.027

DOI: 10.17223/19988648/39/9

М.А. Губанищева

ИНСТИТУТ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ: РОЛЬ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

В статье ставится цель – изучение института кадастровой стоимости как экономического взаимоотношения налогоплательщиков и государства. Раскрывается сложность принятия Федерального закона «О государственной кадастровой оценке». Анализируется роль налогоплательщиков объектов недвижимости в формировании базы налогообложения, т.е. кадастровой стоимости, и процедуры ее оспаривания. Предложены варианты использования результатов государственной кадастровой оценки в различных сферах при условии, что кадастровая стоимость будет стремиться к рыночной.

Ключевые слова: кадастровая стоимость, институт, государственная кадастровая оценка, рыночная стоимость, государственное бюджетное учреждение, налогоплательщик, транзакционные издержки.

Институт кадастровой стоимости в России сравнительно молод, но уже имеет достаточно богатую историю. Мы можем наблюдать за его трансформацией, так как в настоящее время происходит процесс монополизации кадастровой оценки и передачи полномочий специально создаваемым региональным ведомствам. Институт кадастровой стоимости – это своего рода экономические взаимоотношения налогоплательщиков и государства в ходе формирования базы налогообложения, т.е. кадастровой стоимости, процедуры ее оспаривания и непосредственно уплаты налогов. Несмотря на всеобщую критику, был принят Федеральный закон № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», в соответствии с которым созданы уполномоченные государственные бюджетные учреждения, в связи с чем независимые оценщики больше не участвуют в расчете кадастровой стоимости.

Одновременно с нововведениями преобладают и страхи, а именно страх угрозы завышения кадастровой стоимости ради ежегодного увеличения налогов на недвижимое имущество, и отсутствие в проекте четкого разъяснения ответственности государственных оценщиков за результаты работы. Одни не верят в экономическую эффективность данного проекта. Другие не связывают данные изменения и создание государственных бюджетных учреждений с дальнейшим усовершенствованием и улучшением системы кадастровой оценки. Следовательно, возникает конфликт интересов относительно набора данного института. И это естественный процесс, так как происходят своего рода инкрементные изменения ввиду неполной информации и наличия транзакционных издержек. Реальная ситуация демонстрирует нам, что существует большое количество противников реформы, многих тревожит монополи-

зация такой большой сферы деятельности. Но сегодня стоит беспокоиться не о том, в чьих руках будет государственная кадастровая оценка, а о том, каков же будет результат, ведь все изменения и нововведения в первую очередь нацелены именно на улучшение качества кадастровой стоимости, в том числе и самой методики ее определения.

Так, на государственные бюджетные учреждения возложены полномочия по сбору и обработке информации, необходимой для определения кадастровой стоимости. Они направлены главным образом на обеспечение непрерывности, согласованности и системности. Данная организационная структура создана также для оперативного и постоянного контроля и решения вопросов, касающихся кадастровой оценки. Однако здесь имеются свои трудности, которые существовали и раньше, – это огромное количество объектов, ограничение во времени, а также возможностей сбора данных и пр. Законом дополнительно предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им организации обязаны предоставить имеющуюся в их распоряжении информацию об объектах недвижимости по запросу такого бюджетного учреждения либо уведомить о ее отсутствии. Также предусмотрено, что сами правообладатели вправе предоставить бюджетному учреждению декларации о характеристиках своих объектов [1]. Все это предполагает дополнительную поддержку в обеспечении информацией.

На данный момент много сказано о государственных бюджетных учреждениях, их трудностях, слабых или непроработанных сторонах. В рамках нашего анализа делается акцент на второй стороне, а именно на налогоплательщиках, так как они играют не последнюю роль в кадастровой оценке, порой даже не подозревая об этом либо, наоборот, преднамеренно вмешиваясь в данный процесс.

Итак, институт кадастровой стоимости возник на фоне новых отношений между правообладателями (являющимися налогоплательщиками), органами местного самоуправления и государством. Данные отношения содержат в себе особые трудности, так как одновременно затрагивают гражданские, налоговые, земельные и прочие законодательные основы, и в результате появилась необходимость в самостоятельных институтах регулирования данных правоотношений.

В экономической системе институт кадастровой стоимости складывается из двух компонентов:

- формальных правил, по которым происходит государственная кадастровая оценка и устанавливается методика определения кадастровой стоимости;
- неформальных ограничений и практик, которые влияют на восприятие установленных формальных правил.

Для того чтобы лучше разбираться в существующих проблемах, необходимо производить глубокий анализ норм поведения и соответственно их взаимодействие с формальными правилами. Безусловно, достаточно сложно найти правильные и полноценные решения всех проблем, но стоит акцентировать внимание при изучении институтов на формальных и неформальных ограничениях в комплексе.

Сама идея институтов как правил полезна при рассмотрении различных вопросов, касающихся кадастровой стоимости в целом. В работе Авнера Грейфа «Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли» фигурирует очень важная мысль, а именно, что «поведенческие предписания – правила и контракты – это не более чем инструкции, которые можно игнорировать» [2. С. 33]. Таким образом, должна быть мотивация их соблюдения. Для государственных органов такой мотивацией служит в первую очередь развитие своей территории в целях повышения конкурентоспособности на основе справедливых данных кадастровой оценки и, как следствие, на основе экономически целесообразного налога. Мотивацию второй стороны, т.е. правообладателей, рассмотрим более подробно.

В отличие от агентов моделей, построенных неоклассиками, реальные люди непредусмотрительны и принимают далеко не идеальные решения, несмотря на то, что они пытаются поступать рационально. Наконец, им присуще «следование своим интересам, в том числе обманным путем» [3. С. 39], что является оппортунистическим поведением. И в жизни мы видим таких поведенческих предпосылок большое множество. Одной из задач институциональной экономики является прогнозирование экономических результатов разнообразия поведения людей, свойства которого сочетаются в различных пропорциях. Помимо норм поведения, интересы сторон могут не совпадать, что приводит к несовершенному механизму обеспечения установленных правил. Так, например, законодатели могут не брать во внимание интересы граждан, руководствуясь лишь личными убеждениями, или наоборот.

Хотелось бы думать, что все правообладатели предпочтут следовать утвержденным правилам, так как подразумевается, что у них должна появиться заинтересованность в подлинности сведений, однако есть и обратная сторона. Стоит подчеркнуть, что когда рассчитанная кадастровая стоимость ниже рыночной, соответственно, уплачиваемый налог будет ниже, и многие правообладатели довольны таким исходом. Поэтому в рамках данной проблемы следует продумать такие нормы, которые смогли бы мотивировать собственников в уточнении кадастровой стоимости не только в случае, когда стоимость завышена. К сожалению, данная проблема еще совсем не проработана, и уже сейчас возникает множество вытекающих вопросов, которые касаются и того, каким образом каждый правообладатель должен ориентироваться в имеющихся стоимостных показателях. Кто же должен брать на себя ответственность в случае обнаружения сильного завышения или занижения кадастровой стоимости? Каким образом лучше донести до собственников о возможности предоставления деклараций о характеристиках их объектов? И многие другие вопросы. На вопрос об ответственности, казалось бы, существует однозначный ответ – это государство, но и здесь есть свои тонкости, ведь некоторые собственники могут либо умышленно скрывать имеющуюся у них информацию об объекте, либо, зная реальные рыночные данные, не спешить вносить изменения в существующую кадастровую стоимость. В любом случае данные вопросы остаются открытыми, но уже сейчас можно предложить следующие меры. Как вариант, можно вытеснить или заменить существующие неформальные ограничения путем ввода новых формальных правил, т.е. законодательно

закрепить так называемые санкции в отношении правообладателей, которые не предоставляют информацию, а также в отношении представителей государственных бюджетных учреждений в случае больших расхождений между кадастровой стоимостью и рыночной. Как известно, в комплексе с процедурой формирования правил всегда следует процесс формирования санкций за их нарушение. В том числе формализация правил имеет свои преимущества, уменьшая информационные издержки, поясняя санкции за нарушение данных правил, стараясь устранить все возможные противоречия. При этом крайне необходимо четко и правильно устанавливать сам факт нарушения, предусмотреть корректные механизмы измерения степени этих нарушений, а также их последствий.

В том числе можно внедрить кадастровую стоимость в другие сферы для решения различных задач. Так, например, кадастровая стоимость может стать базой при расчете размера возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд [4]. Это позволит решить проблему, касающуюся администрирования бюджетных средств, выделяемых для выкупа земельных участков, т.е. заранее предвидеть затраты. При этом дополнительно расходы на услуги оценщиков существенно сокращаются. Посредством результатов кадастровой оценки представители государственной власти и население будут располагать надежной и достоверной информацией о текущем состоянии рынка недвижимости, а также смогут постоянно контролировать информацию о стоимостных отношениях. Тем самым не только государство, но и правообладатели изымаемых участков смогут заранее предвидеть ситуацию. Однако в таком случае необходимо заранее разъяснять гражданам, что результаты государственной кадастровой оценки в дальнейшем послужат основой компенсации в случае изъятия земель. Но стоит учесть, что здесь могут возникнуть ситуации, когда собственник не подозревает о том, что кадастровая стоимость его участка занижена и не является отражением настоящей ситуации на рынке. Это может быть в связи с некомпетентностью гражданина в данном вопросе, поэтому необходимо оставить место для обжалования в суде, чтобы защитить права уязвимых групп граждан. Тогда индивидуальная оценка может послужить инструментом уточнения кадастровой стоимости земельного участка.

Результаты проведенной кадастровой оценки повсеместно в европейских странах применяются не только при налогообложении, но и при определении расходов, связанных с недвижимым имуществом. Так, например, страхование объекта недвижимости может проводиться на основании кадастровой стоимости как альтернатива рыночной, тем самым исключить затраты на проведение оценки. Если собственник согласен с результатами проведенной кадастровой оценки и уплачивает налоги от полученной кадастровой стоимости, то она может служить основой. Но в таком случае необходимо сохранить право за страхователями уточнять стоимость объекта, если, по мнению специалиста, она завышена или занижена. Как вариант, банки могут быть наделены правом передавать данные результатов индивидуальной оценки в государственные бюджетные учреждения, например, в рамках ипотечного кредитования. Также кадастровая стоимость может быть

использована при расчете залоговой стоимости или определении арендных ставок объектов недвижимости, что частично уже осуществляется в нашей стране. Но стоит еще раз подчеркнуть, что предложенные варианты возможно будет рассматривать только в том случае, когда кадастровая оценка перейдет на более высокий уровень и результаты будут максимально отражать рыночные данные. Необходимо, чтобы кадастровая стоимость стала так называемым связующим звеном между государством и обществом, удовлетворяя интересы обеих сторон. При расчете кадастровой стоимости должна стоять цель, прежде всего достижения актуальности данных. Соответственно, если кадастровая стоимость будет стремиться к рыночной, то она может решить проблему не только в области налогообложения, но и в других сферах.

Таким образом, правила, а также нормы, которые являются продолжением формальных правил, играют важную роль, определяя при этом развитие самих институтов. Безусловно, необходимо стремиться к тому, чтобы правообладатели были максимально заинтересованы в их соблюдении, тем самым издержки будут сокращаться.

В соответствии с законом правообладатели вправе сами предоставить бюджетному учреждению декларации о характеристиках своих объектов. При этом необходимо брать в расчет транзакционные издержки, с которыми напрямую связано осуществление рутин, а именно: некомпетентность граждан при заполнении деклараций, а порой и сложность ее заполнения, прозрачность правил и положений, факт очередей в государственном бюджетном учреждении, отсутствие навыка использования электронных услуг и т.п. К тому же сбор информации о характеристиках объектов недвижимости довольно дорог. Д. Норт отмечал, что «соотношение между результатом, получаемым от введения правил, и издержками измерения... является центральным для многих проблем, связанных со структурой и эффективностью механизма, обеспечивающего их соблюдение» [5. С. 73]. Поэтому для успешной реализации реформы государственной кадастровой оценки необходимо учитывать эти факторы, что было сделано при проведении налоговой реформы в нашей стране.

При анализе института также необходимо учитывать транзакционные издержки обмена. Между тем субъектами государственной кадастровой оценки в определении кадастровой стоимости выступает большое количество участников: представители государственного бюджетного учреждения, представители государственной власти, оценщики, кадастровые инженеры, собственники, арендаторы и др. Такая многоструктурность порождает огромный поток информации, вследствие чего возникают большие транзакционные издержки передачи данных. Транзакционные издержки института кадастровой стоимости – это в первую очередь передача информации от правообладателей к государственному бюджетному учреждению, а также передача результатов оценки от бюджетного учреждения – правообладателям (т.е. сложность восприятия способа получения результатов в виде кадастровой стоимости). Объекты недвижимости имеют множество свойств, при этом степень, в которой представлено каждое из этих свойств, меняется от одного объекта к другому. Данная оценка степени проявления нужных свойств (т.е. информации,

характеристики объектов) «требует слишком больших затрат, чтобы быть полной и достаточно точной» [6. С. 48]. Вообще транзакционным издержкам сегодня уделяется большое внимание в институциональной экономике.

Стоит учитывать несовершенство информации, которая может быть вдобавок распределена асимметрично, когда одна из сторон более информирована, нежели другая (к примеру, правообладатели, оценщики, работники государственного бюджетного учреждения и др.). В данном случае при получении дополнительной информации либо ее проверке мы можем вновь наблюдать издержки, с которыми связана менее информированная сторона. В то время как не все правообладатели объектов недвижимости обладают знаниями в законодательной сфере, у некоторых вовсе отсутствует возможность в получении таких знаний. Безусловно, институты направлены на то, чтобы уменьшать неопределенности, сопровождающие взаимодействие сторон, но это не всегда означает, что институт должен быть эффективным. Несовершенство информации в виде асимметрии – это один из ключевых моментов для института кадастровой стоимости.

В идеале институт кадастровой стоимости должен быть своего рода мотивацией к общественному благосостоянию. Каждый собственник недвижимости отчетливо осознает ценность своего объекта, а в случае налогообложения рассчитанный налог является реальным отражением данной ценности, так как кадастровая стоимость должна отражать рыночную информацию. То есть качество институциональных основ способно отражать уровень благосостояния общества и непосредственно влиять на него. Следовательно, появляются вопросы: а смогут ли данные изменения привести к росту благосостояния в нашей стране благодаря данному политическому порядку? является ли институт кадастровой стоимости полезным? Хотелось бы верить, что да, но это может показать только время.

В любом случае в рамках перехода к новым правилам необходимо осмысление не только самого процесса, но и стимулов участников. Так, например, стимулами для правообладателей могут выступать льготы, налоговые вычеты или понижающие коэффициенты при расчете налога. Но следует учитывать, что на практике сложно, а порой и невозможно предложить идеальную модель мотивации в целом, так как одни будут более мотивированы, нежели другие. Это есть результат того, что институт изначально закрепляет неравенство между правообладателями по стимулам, доходам и пр. И данное явление характерно для всех сфер.

В некоторых регионах нашей страны при налогообложении объектов недвижимости физических и юридических лиц основой по-прежнему служит инвентаризационная или балансовая стоимость. Эти виды стоимости по факту с экономикой никак не связаны и кроме как в налогообложении больше нигде не участвуют. Именно этого следует избегать при формировании кадастровой стоимости, т.е. сделать институт кадастровой стоимости близким к институту рыночной стоимости. Тогда кадастровая оценка послужит основой не только налоговой базы, но и многих других сфер, которые мы привели в качестве примера выше. Тем самым, если кадастровая стоимость стремится к рыночной и служит основой в других сферах, то институт кадастровой стоимости станет ключевым фактором определения результатов функционирова-

ния экономики. Развитие института создаст возможности для экономической активности в целом.

С учетом вышеизложенного институт кадастровой стоимости может и должен сформировать поведение правообладателей объектов недвижимости посредством передачи необходимой дополнительной информации об имеющихся у них объектах, тем самым формируя надежный и актуальный фонд данных государственной кадастровой оценки. Эта информация послужит дополнительным инструментом, так как каждый объект будет отражать реальные сведения, достаточные для расчета кадастровой стоимости, в полной мере показывая значение рыночной информации. В завершение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что налогоплательщики объектов недвижимости играют важную роль при формировании института кадастровой стоимости.

Литература

1. Российская Федерация. Правительство. О государственной кадастровой оценке [Электронный ресурс]: федерал. закон от 03 июля 2016 года № 237-ФЗ. Режим доступа: Консультант-Плюс. Законодательство. Версия Проф. URL: <http://www.consultant.ru>
2. Грейф А. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли: пер. с англ. И. Кушнareвой / вступит. ст. М. Юдкевич; Нац. исслед. ун-т, Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 536 с.
3. Уильямсон О.И. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Вып. 3. С. 39–49.
4. Губанищева М.А. Применение результатов государственной кадастровой оценки при расчете размера возмещения за земельные участки, изымаемые для государственных или муниципальных нужд // Инновационная деятельность: теория и практика. 2016. № 6 (2). С. 28–33.
5. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Вып. 2. С. 69–91.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: пер. с англ. А.Н. Нестеренко / предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

Gubanischeva M.A. Department of Finance and Credit, Institute of Economics and Management, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russia). E-mail: mgubanischeva@mail.ru
INSTITUTE OF CADASTRAL VALUE: THE ROLE OF REAL ESTATE OBJECTS TAXPAYERS

Keywords: cadastral value, institute, state cadastral valuation, market value, state-financed institution, taxpayer, transaction costs.

The article aims to study the institute of cadastral value as an economic relationship between taxpayers and the state. The complexity of the adoption of the Federal Law "On State Cadastre Assessment" is disclosed. The role of taxpayers of real estate in the formation of the tax base, (the cadastral value) and the procedure for its contestation is analyzed. Variants of using the results of the state cadastral valuation in different areas, in case if the cadastral value will tend to market one are offered.

References

1. The Russian Federation. Government. On the state cadastral valuation [Electronic resource]: federal. Law of July 3, 2016 No. 237-FZ. Access mode: Consultant Plus. Legislation. Version Prof. URL: <http://www.consultant.ru>
2. Greif A. Institutions and the way to modern economics. Lessons of medieval trade. National Research University of Higher School of Economics. Moscow: Publishing house of the Higher School of Economics, 2013, pp. 536.

3. Williamson O.I. Behavioral prerequisites of modern economic analysis // THESIS. 1993. Issue. 3, pp. 39-49.
4. Gubanishcheva M.A. Primeneniye rezultatov gosudarstvennoy kadaastrovoy otsenki pri raschete razmera vozmeshcheniya za zemelnyye uchastki, izymayemyye dlya gosudarstvennykh ili munitsipalnykh nuzhd // Innovatsionnaya deyatelnost: teoriya i praktika. 2016. № 6 (2), pp. 28-33.
5. North D. Institutions and economic growth historical introduction // THESIS. 1993. Issue. 2, pp. 69-91.
6. North D. Institutions, institutional changes and the functioning of the economy. Edited by Milner B.Z. Moscow : Fund of the economic book "Elements", 1997, pp. 180

Gubanishcheva M.A. Institut kadastrovoj stoimosti: rol' nalogoplatel'shchikov ob"ektov nedvizhimosti [Institute of cadastral value: the role of real estate objects taxpayers]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2017, no 39, pp. 122–129.