Пылаева Алена Владимировна. Совершенствование системы налогообложения в условиях развития кадастровой оценки недвижимости : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Пылаева Алена Владимировна; [Место защиты: Нижегор. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского].- Нижний Новгород, 2010.- 181 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/2544

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Теоретические основы и практический опыт налогообложения и оценки недвижимости 11

1.1 Теоретические основы налогообложения недвижимости 11

1.2 Оценка недвижимости как компонент системы налогообложения недвижимости, основанной на стоимости 18

1.3 Состав, структура и виды обеспечения оценки недвижимости в целях налогообложения 26

1.4 Международный опыт и российская практика налогообложения и оценки недвижимости 40

Глава 2 Основные направления совершенствования налогообложения и кадастровой оценки недвижимости 52

2.1 Обоснование необходимости реформирования системы налогообложения и развития кадастровой оценки недвижимости 52

2.2 Развитие методического обеспечения системы налогообложения недвижимости 73

2.3 Совершенствование информационного обеспечения системы налогообложения недвижимости 96

Глава 3 Практическая реализация предложенных разработок системы налогообложения и кадастровой оценки недвижимости.. 112

3.1 Реализация проекта «Разработка и тестирование системы кадастровой оценки недвижимости» в целях налогообложения 112

3.2 Апробация методики анализа социально-экономических последствий применения кадастровой стоимости в налогообложении 121

3.3 Внедрение усовершенствованных видов обеспечения кадастровой оценки недвижимости в целях налогообложения 128

Заключение 142

Библиографический список 145

Приложения 155

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Проблемы налогообложения традиционно относятся к числу наиболее острых дискуссионных тем, находящихся в центре внимания государства и общества. Определение главных элементов налога, включающих объект и субъект налогообложения, источник налога, налоговую базу, ставку и льготы - это способ решения посредством налогов социальных, экономических и политических задач существования и развития общества.

В налоговой системе особое место занимают налоги на недвижимость. Визуальная определенность, стабильность и долгосрочность существования, обязательная государственная регистрация, а также высокие стоимостные параметры, формирующиеся в условиях свободного рынка, предопределяют повышенный интерес государства к недвижимости. Именно поэтому налог на недвижимое имущество - один из основных исторически сложившихся налогов во всех развитых странах мира.

Эффективное налоговое воздействие на экономическую деятельность налогоплательщиков должно инициировать процессы и создавать условия рационального использования земли и находящихся на ней зданий, строений, сооружений. Существующая в России система имущественного налогообложения, включающая в себя налог на имущество организаций и налог на имущество физических лиц, не отвечает подобному принципу и в большей степени служит фискальным целям, нежели задачам общеэкономического характера. Раскрытию доходного потенциала имущества препятствует применение устаревших стоимостных показателей, занижающих реальную величину налоговой базы.

В настоящее время активно прорабатывается вопрос введения налога на недвижимость взамен действующих налогов на землю и имущество. Оценка объектов недвижимости по рыночной стоимости является одним из существенных аспектов налоговой реформы. Для ее определения необходимо разработать порядок, нормы и правила проведения оценки недвижимости в целях налогообложения.

Согласно Земельному и Налоговому кодексам, налоговой базой для начисления земельного налога в Российской Федерации является кадастровая стоимость земельных участков, определяемая на основе рыночной стоимости в процессе государственной кадастровой оценки. Соответственно, для определения кадастровой стоимости объектов недвижимости в целях налогообложения будет проводиться государственная кадастровая оценка объектов недвижимости (далее -**ГКООН).**

Совершенствование системы налогообложения недвижимости и развитие государственной кадастровой оценки объектов недвижимости приобретают особую актуальность и определяют выбор темы и направления диссертационного исследования.

**Разработанность темы исследования.** Современные проблемы налогообложения в условиях социально-экономических преобразований при переходе к рыночной экономике нашли свое отражение в работах М.Ю. Березина, И.В.Горского, М.В. Мишустина, Н.Ф. Полякова, О.И. Мамруковой, Е.Ю.Жидковой, И.А. Майбурова, З.А. Клюкович, E.H. Евстигнеева, М.Е. Косова, В.Г. Панскова, Л.И. Прониной, А. Б. Паскачева, Т. Ф. Юткиной, Д.Г. Черника, И.А. Перонко, JI. П. Павловой, А.З. Дадашева, Е.Б. Шуваловой, С.А. Малышева, H.H. Мамыкиной и др.

Вопросы оценки недвижимости в целях налогообложения рассмотрели в научных работах Д. Фридман, Н. Ордуэй. Д. Эккерт, Р. Олми, Д. Малме, Д. Янгмен, А. Мюллер. Основоположниками оценки недвижимости в целях налогообложения в Литве стали Р. Раманаускас и А. Багдонавичюс, в Белоруссии - С. Шавров и О. Березовская. Среди российских ученых, занимающихся проблемами оценки недвижимости, следует назвать А.Г. Грязнову, М.А.Федотову, A.B. Севостьянова, В.А. Прорвича, А.П. Ромма, Е.И. Тарасевича, Ю.В. Козыря, Г.М. Стерника, A.C. Паламарчук и др.

Математический аппарат, применяемый в работах по оценке недвижимости в целях налогообложения, представлен в работах Р. Глаудеманса, С.В Грибовского. Социальным проблемам применения результатов оценки в целях налогообложения уделила внимание А. Алексене. Методические вопросы оценки земель различного назначения для налогообложения рассмотрены в работах В.А. Махта, В.Б. Безрукова, В.М. Чабина.

Несмотря на то, что вопросы налогообложения и государственной кадастровой оценки недвижимости являются предметом активного обсуждения на международных конференциях и в периодической печати, многие аспекты этой проблемы остаются недостаточно проработанными и изученными, а именно: проблемы правового определения и формирования объекта налогообложения и объекта оценки; отсутствие законодательного определения понятий «государственная кадастровая оценка» и «система государственной кадастровой оценки»; неоднозначность классификации объектов недвижимости в целях налогообложения; отсутствие методики анализа социально-экономических последствий применения кадастровой стоимости в качестве налогооблагаемой базы недвижимости; проблемы методического и информационного обеспечения системы налогообложения недвижимости и т.д.

**Объектом исследования** является государственная кадастровая оценка недвижимости, рассматриваемая как средство определения налогооблагаемой базы недвижимости.

**Предметом исследования является система налогообложения недвижимости.**

**Цель диссертационного исследования** заключается в совершенствовании системы налогообложения недвижимости посредством развития государственной кадастровой оценки объектов недвижимости.

**Задачи диссертационного исследования:**

определить принципы создания и виды обеспечения ГКООН как средства определения налогооблагаемой базы недвижимости, уточнить понятийный аппарат;

определить и структурировать информационное пространство межсистемного взаимодействия для развития информационного обеспечения системы налогообложения недвижимости;

усовершенствовать технологию выполнения работ по ГКООН, составить перечень работ и трудозатрат для создания производственного обеспечения работ;

разработать диапазоны значений коэффициентов качества статистических моделей расчета кадастровой стоимости недвижимости для налогообложения;

разработать методику анализа социально-экономических последствий применения результатов ГКООН в целях налогообложения для развития методического обеспечения системы налогообложения недвижимости.

**Методологической и информационной базой** исследования явились: монографии, научные статьи зарубежных и отечественных авторов в области налогообложения недвижимости, налогового планирования и оценки в целях налогообложения; фундаментальные положения теории налогообложения и налоговой политики; федеральные законы РФ, постановления Правительства РФ и субъектов РФ; методические и технические рекомендации Министерства финансов, Министерства имущественных отношений, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости; международные и российские стандарты оценки; материалы международных и российских конференций; отчетные материалы реализации международных проектов; Internet ресурсы; данные, полученные автором в ходе собственных исследований.

**Основные методы исследования.** Для разработки и обоснования положений диссертации применялись современные экономико- математические и статистические методы: сравнительный анализ, системный анализ, статистический анализ, факторный анализ, регрессионный анализ; моделирование с помощью специального программного обеспечения; экспертные оценки, в том числе экспертное заключение о качестве системы ГКООН посредством определения качества (зрелости) ее процессов; составление графиков и диаграмм и др.

Диссертация выполнена в соответствии с пунктами 2.10, 7.1, 7.8 паспорта специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» ВАК РФ.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в следующем:

определены принципы создания и виды обеспечения ГКООН как средства определения налогооблагаемой базы недвижимости, уточнен понятийный аппарат;

определено и структурировано информационное пространство межсистемного взаимодействия для совместного функционирования системы налогообложения недвижимости с информационными системами государственного кадастра недвижимости, единого государственного реестра прав, геоинформационными системами на основе единых классификаторов (в т.ч. КЛАДР);

усовершенствована технология выполнения работ по ГКООН за счет введения блока экономического анализа применения результатов ГКООН в налогообложении, на основании которой составляется перечень работ и оцениваются трудозатраты на выполнение работ по ГКООН;

разработаны диапазоны значений коэффициентов качества статистических моделей расчета кадастровой стоимости недвижимости для налогообложения;

разработана методика анализа социально-экономических последствий применения результатов ГКООН в целях налогообложения для развития методического обеспечения системы налогообложения недвижимости в части проверки качества расчета налогооблагаемой базы, оценки

налогового потенциала территории, учета фактической способности налогоплательщиков к уплате налога.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**

Теоретическая значимость исследования состоит: в разработке методики анализа социально-экономических последствий применения результатов ГКООН в целях налогообложения; разработке программы обучения по теме «Налогообложение на основе государственной кадастровой оценки недвижимости», состав дисциплин которой можно использовать в процессе подготовки кадров в ВУЗах, в системе повышения квалификации и переподготовки кадров по дисциплинам «Оценка недвижимости», «Налогообложение недвижимости». Практическая значимость исследования состоит в предложении новых подходов к оценке качества расчета налогооблагаемой базы, оценке налогового потенциала территории. Практическую значимость результаты исследований имеют для субъектов оценочной деятельности, занимающихся государственной кадастровой оценкой недвижимости; для финансистов, анализирующих последствия применения результатов государственной кадастровой оценки; для специалистов налоговой службы, применяющих результаты оценки в налогообложении. Основные предложения могут быть полезны в законотворческой деятельности при внесении дополнений и изменений в нормативные акты по формированию финансовых основ местного самоуправления, налогообложения, основ налогового планирования.

**Апробация работы**

Теоретические положения и практические результаты докладывались и обсуждались на международных и российских конференциях: 1) 2003 г. - международная конференция «Введение системы массовой оценки на основе рыночной стоимости для налогообложения недвижимого имущества», Литва, г. Вильнюс;

2005 г. -международная конференция «Налоговая оценка недвижимости и развитие институтов имущественного налогообложения», Россия, г. Москва;

2007 г. - научно-практический семинар с международным участием «Кадастровая оценка коммерческих и промышленных земель, расположенных за пределами населенных пунктов», Белоруссия, г.Минск;

2007 г. - Шестая международная научно-практическая конференция «Государственное регулирование экономики. Региональный аспект.», Россия, г. Нижний Новгород.

2008 г.- I Международный конгресс «Становление, развитие и перспективы оценочной деятельности в России», Россия, г. Москва.

Идеи и предложения апробировались:

в период с 2002 по 2007 гг. - в процессе выполнения работ по государственной кадастровой оценке различных категорий земель в Свердловской, Тульской, Кировской, Нижегородской, Кемеровской, Ивановской, Амурской и др. областях;

в период с 2007 по 2009 гг. - в Кемеровской, Тверской областях и в республике Татарстан в рамках выполнения проекта «Разработка и тестирование системы массовой (кадастровой) оценки в Российской Федерации». Результаты реализованы в виде расчета налогооблагаемой базы на основании кадастровой стоимости объектов недвижимости в Кемеровской и Тверской областях, республике Татарстан.

Основные положения диссертации используются автором в

преподавательской деятельности:

с 2000 г. по настоящее время - в программах переподготовки для преподавания дисциплин по теме «Государственная кадастровая оценка различных категорий земель» в учебно-научном центре «Земля» Российской академии государственной службы (г. Москва), учебном центре ФГУП ФКЦ «Земля» (г. Москва) и его филиалах в гг.Таганрог, Ярославль, Нижний Новгород;

с 2004 г. по настоящее время — в программе дневного отделения для преподавания дисциплины «Оценка земли и недвижимости» студентам 5 курса Института архитектуры и градостроительства ННГАСУ, г. Нижний Новгород.

С 2009 г. - в программе переподготовки для преподавания дисциплины по теме «Государственная кадастровая оценка недвижимости» в Институте экономики недвижимости при ГОУ ВПО «Государственный университет - Высшая школа экономики», г. Москва.

**Публикации.** По результатам исследований опубликовано 12 работ, общим объемом 5,5 п.л. (авторских - 5 п.л.), в том числе 6 из них в соответствии с перечнем ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендуемых ВАК.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация содержит введение, три главы, заключение и 9 приложений; содержательная часть состоит из 144 страниц, включает 15 таблиц, 21 рисунок.

## Теоретические основы налогообложения недвижимости

Вопросы налогообложения более 300 лет занимают значительное место в исследованиях экономистов, юристов, политиков и философов. Экономическую сущность налогов составляет изъятие государством в пользу общества определенной части валового внутреннего продукта в виде обязательного взноса для формирования финансовых ресурсов. Основной сферой регулирования налогов является экономическая сфера общества: определяются стимулы и санкции, влекущие приток капитала и рабочей силы к тому или иному виду хозяйственной деятельности или, напротив, преграждающие пути развития нежелательной экономической тенденции. Вместе с тем налогообложение рассматривается как экономико-философская, социальная категория, включающая в себя как процесс изъятия и последующего перераспределения части валового внутреннего продукта в интересах всего общества, так и отношения, настроения, политическую и социальную обстановку в обществе, порождаемую налогообложением. Именно поэтому современные исследователи считают ([21]-[43], [85]-[100]), что налоговая система государства - это наиболее яркое проявление соотношения классовых и групповых интересов, социальных сил, их борьбы и компромиссов.

Налогообложение в любом цивилизованном государстве должно базироваться на определенных принципах — основополагающих идеях и положениях, существующих в налоговой сфере. Шотландский философ и экономист Адам Смит в 1776 г. в своей работе «Исследование о природе и причинах богатства народов», в главе «Четыре основных правила налогов» сформулировал четыре основных правила налогообложения. Правило равномерности гласит, что подданные всякого государства обязаны участвовать в поддержке правительства по возможности сообразно со своими средствами. Суть правила определенности состоит в том, что налог, который следует уплачивать каждому, должен быть точно определен; время его уплаты, способ и размер налога должны быть ясны и известны как самому налогоплательщику, так и всякому другому. Правило удобства означает, что каждый налог должен взиматься в такое время и таким способом, какие удобны для налогоплательщика. Исходя из правила экономности каждый налог должен быть устроен так, чтобы он извлекал из кармана населения возможно меньше сверх того, что поступает в казну государства ([12]).

Эти принципы получили свое развитие в работах Н.И. Тургенева, А. Вагнера, М. Фридмана, К. Эеберга. Н.И. Тургенев в работе «Опыт теории налогов» сформулировал общее правило, которым считал необходимым дополнить основополагающие принципы А.Смита: «Налог должен быть всегда взимаемым с дохода и притом с чистого дохода, а не с самого капитала; дабы источники доходов государственных не истощались» ([16]). Он также требовал заранее изучать и прогнозировать возможные последствия от введения или изменения налогов. Развивая принцип справедливости и равномерности налогообложения, М.И. Фридман отмечал, что если все члены общества пользуются в равной степени личной и политической свободой, «то, в принципе, каждый из них должен нести и налог в равной мере с другими» ([17], с. 18). Равенство перед налогом по К. Эебергу - это «фискальное применение принципа равенства граждан перед законом» ([18], с. 91). Немецкий экономист Адольф Вагнер в конце XIX в. концептуально дополнил принципы А. Смита. А. Смит, считая налоги источником покрытия непроизводительных затрат государства, защищал права налогоплательщиков. А. Вагнер руководствовался теорией коллективных потребностей, поэтому первостепенное значение придавал финансовым принципам достаточности и эластичности налогообложения.

## Обоснование необходимости реформирования системы налогообложения и развития кадастровой оценки недвижимости

Если учесть, что фактические поступления налога значительно ниже планируемых вследствие применения налоговых льгот и недобросовестности налогоплательщиков и ставки налога в течение срока действия результатов кадастровой оценки увеличиваются, то в перспективе доходную базу бюджета сформируют только территории со средним и высоким налоговым потенциалом.

Администрациям муниципальных образований необходимо реально оценивать налоговый потенциал территории для определения ставок земельного налога и, впоследствии, ставок налога на недвижимость. Особенную актуальность эта задача приобрела в настоящее время, когда актуализация расчета кадастровой стоимости как налогооблагаемой базы выполняется непрерывно, фактически ежегодно переоценивается та или иная категория земель. Первоначально, при первичном расчете кадастровой стоимости, проблеме формирования налогового потенциала территории уделялось недостаточно внимания. Так, в Пермском крае в 2006 году были вынуждены досрочно проводить переоценку земельных участков, входящих в состав категории земель «Земли населенных пунктов», так как заниженный расчет кадастровой стоимости и заниженная налоговая база не позволяла наполнить бюджет даже при применении максимальных ставок налога. Изменение стоимости в различных сегментах рынка недвижимости происходит неравномерно, следовательно, изменение кадастровой стоимости различных классов и видов функционального использования объектов налогообложения также неравномерно. Это следует учитывать при проведении анализа по классам и видам функционального использования объектов налогообложения. Актуализация кадастровой стоимости приводит как к существенному повышению налогооблагаемой базы (это характерно для объектов жилой недвижимости, торговли, сферы услуг), так и к ее понижению. Это связано не только с изменениями рынка недвижимости, но и с изменениями методик определения кадастровой стоимости в целях налогообложения.

## Реализация проекта «Разработка и тестирование системы кадастровой оценки недвижимости» в целях налогообложения

Основной целью обучения является формирование у слушателей видения, представления, знаний и навыков в области государственной кадастровой оценки недвижимости в целях налогообложения. Специалисты получат знания теоретических основ оценки недвижимости, принципов и методов определения влияния природных, экономических и социальных факторов на стоимость недвижимости. У обучающихся будут сформированы навыки применения методических и технических указаний по оценке недвижимости, навыки практического расчета значений ценообразующих факторов, навыки расчета кадастровой стоимости и навыки применения кадастровой стоимости в налогообложении.

Для достижения поставленной цели должны быть применены следующие методы: чтение лекций, проведение практических занятий, выполнение курсовых работ, проведение экзамена. Эти методы предназначены для формирования и закрепления у студентов целостного восприятия процесса выполнения работ по ГКООН, который начинается с принятия решения о проведении работ по ГКООН в субъекте РФ, конкретном муниципалитете, конкретном населенном пункте и заканчивается кадастровой стоимостью конкретного объекта недвижимости, применяемой в целях налогообложения.

Лекционный материал должен охватывать все виды обеспечения ГКООН в РФ, включая нормативное, методическое, технологическое, программное, организационное, кадровое обеспечение. На практических занятиях особое внимание должно быть уделено методическому и технологическому обеспечению работ для формирования у студентов навыков применения на практике методик и технологий ГКООН.

В целях формирования потенциальных человеческих ресурсов для проведения работ и применения результатов работ по государственной кадастровой оценке недвижимости в целях налогообложения и апробации разработанной программы обучения по курсу «Налогообложение на основе государственной кадастровой оценки недвижимости» мы в 2008-2009 учебном году провели обучение студентов 5 курса кафедры геоинформатики и кадастра Института архитектуры и градостроительства ННГАСУ, специальностей «Земельный кадастр», «Городской кадастр».

Выбор ВУЗа и целевой аудитории был продиктован следующими факторами:

кафедра геоинформатики и кадастра была создана в 1994 году как выпускающая по специальности "Городской кадастр". Дисциплина «Оценка земли и недвижимости» является одной из базовых в структуре учебной программы по специальностям «Земельный кадастр» и «Городской кадастр». Учебная работа направлена на изучение таких дисциплин как земельный кадастр и кадастр застроенных территорий, мониторинг земель и моделирование, оценка различных категорий земель, геодезия, картография, дистанционное зондирование, фотограмметрия;

в 2006 году в , Российской Федерации произошел переход от налогообложения земельных участков на основании нормативной цены земли к налогообложению на основании кадастровой стоимости. Выпускники специальностей «Городской кадастр» и «Земельный кадастр» работают в организациях, которые как непосредственно, так и опосредованно участвуют в проведении работ по кадастровой оценке в целях налогообложения. Это филиалы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, кадастровые палаты, организации-исполнители работ. Поэтому выпускники специальностей «Городской кадастр» и «Земельный кадастр» вовлечены в процессы организации и проведения работ по кадастровой оценке, участвуют в анализе и согласовании результатов работ.