

Учет факторов социальной инфраструктуры при проведении кадастровой оценки земель населенных пунктов

Е.В. Короткова

ведущий инженер-экономист архитектурно-планировочной мастерской ОАО «Государственный институт проектирования городов (ГИПРОГОР)», аспирант 3-го года обучения Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (г. Москва)

Елена Викторовна Короткова ekorotkova@hotmail.com

Одним из наиболее важных институтов экономической системы в России является платность землепользования. В городах и других населенных пунктах, территория которых максимально обустроена и снабжена инфраструктурой, вопрос о взимании земельной ренты особенно актуален.

Опираясь на теорию земельной ренты, российские и зарубежные авторы сходятся во мнении, что основными факторами, формирующими городскую земельную ренту, являются природная продуктивность земли в сочетании с фактором ее ограниченного количества¹, обеспеченность коммунальным и социальным обслуживанием, а также частная деятельность на каждом отдельно взятом участке².

В России основными формами платы за землю являются земельный налог и арендная плата. В основе обоих механизмов лежит кадастровая стоимость земельного участка. Отражение в величине кадастровой стоимости земельных участков, относящихся к категории «земли населенных пунктов с разрешенным видом использования», «земельные участки, предназначенные для размещения домов многоэтажной жилой застройки», их обеспеченности объектами социальной инфраструктуры является главной темой нашего исследования.

Федеральным стандартом кадастровой оценки (ФСО № 4) установлен следующий порядок определения кадастровой стоимости:

- 1) сбор и анализ информации о рынке объектов оценки и обоснование выбора вида модели оценки кадастровой стоимости;
- 2) определение ценообразующих факторов объектов оценки;
- 3) сбор сведений о значениях ценообразующих факторов объектов оценки;
- 4) группировка объектов оценки;
- 5) сбор рыночной информации;
- 6) построение модели оценки;
- 7) анализ качества модели оценки;
- 8) расчет кадастровой стоимости;
- 9) составление отчета об определении кадастровой стоимости объектов оценки.

Одним из ключевых и решающих этапов этого процесса является отбор ценообразующих факторов земельного участка, поскольку они фактически выражают суть ценности оцениваемой территории. Рассмотрим группу факторов, относящихся к социальной инфраструктуре.

В последние годы в России наблюдается значительный дефицит объектов социальной инфраструктуры, отставание строительства такого рода объектов от жилищного строительства (см. табл. 1).

¹ Земельная рента как источник доходов // Харрисон Ф., Титова Г., Роскошная Т. Мертвый груз экономики. СПб.: Фонд «Земля и благосостояние общества», 1999.

² Тидеман Н. Использование налоговой политики для стимулирования городского развития / В кн. «Дань, подать, налог». М.: Ключ, 1992.

Таблица 1

Соотношение объемов жилищного строительства и объемов строительства объектов социальной инфраструктуры в 2005–2009 годах, квадратный метр жилья на единицу мощности объекта социальной инфраструктуры³

Год	Объект социальной инфраструктуры				
	общеобразовательные учреждения	дошкольные учреждения	больничные учреждения	амбулаторно-поликлинические учреждения	учреждения культуры
2005	756,10	8 317,07	5 590,16	1 937,50	4 486,84
2006	904,23	2 171,12	5 139,24	2 082,05	9 441,86
2007	906,49	2 056,28	6 785,71	1 733,58	6 690,14
2008	1 180,72	1 906,61	6 805,56	2 367,15	13 611,11
2009	815,64	2 446,93	8 588,24	2 281,25	5 763,16

В таких условиях обеспеченность территорий жилой застройки социальными объектами должна служить «повышающим коэффициентом» кадастровой стоимости земельных участков, предназначенных для размещения домов многоэтажной жилой застройки. Для обеспечения такого «повышения» значимые факторы кадастровой оценки земель населенных пунктов, застроенных и застраиваемых многоэтажными жилыми зданиями, должны включать в себя факторы из группы «социальная инфраструктура». В конечном итоге подобная кадастровая оценка в денежном выражении дифференцирует то качество социального обслуживания, которое получают жильцы будущих многоэтажных домов, построенных на оцененных участках.

В развитие Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов⁴ были разработаны Технические рекомендации⁵. В Приложении № 7 Технических рекомендаций представлен примерный перечень факторов стоимости земельных участков, включающий в себя группу № 4.1 «социальная инфраструктура». В эту группу входят сле-

дующие факторы стоимости, относящиеся к городским и сельским населенным пунктам: «расстояние до ближайшей общеобразовательной школы, количество детских садов, расстояние до ближайшего детского сада, количество средних специальных учебных учреждений, количество высших учебных заведений (вуз), количество больниц, поликлиник, расстояние до ближайшей поликлиники, расстояние до ближайшей аптеки, количество объектов индустрии отдыха и развлечений городского значения (казино, концертный зал и т. п.), расстояние до объектов индустрии отдыха и развлечений городского значения (казино, концертный зал и т. п.), количество объектов торговли (универмаги, торговые комплексы, торговые центры, магазины «Промтовары», магазины «Продукты», рынки, мини-рынки), расстояние до магазина с минимально необходимым набором продуктов, количество предприятий городского хозяйства и сферы обслуживания, количество объектов культуры, количество малопривлекательных социальных объектов» [5].

Для формирования перечня факторов стоимости, которые оказывают суще-

³ Россия в цифрах – 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_11/Main.htm

⁴ Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов : приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15 февраля 2007 года № 39 : зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 2 мая 2007 года № 9370.

⁵ Об утверждении Технических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов : приказ Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 29 июня 2007 года № П/0152.

ственное влияние на стоимость земельных участков в составе земель населенных пунктов, создается специальная комиссия из представителей местных органов власти и организации-оценщика. После этого проводятся группировка земельных участков одного разрешенного вида использования по значениям факторов и статистический анализ данных. В результате анализа из списка факторов отбираются факторы стоимости, в наибольшей степени влияющие на стоимость земельных участков в группе, по которым в дальнейшем оцениваются все без исключения земельные участки соответствующего вида разрешенного использования.

Описанная методика работы применяется с 2007 года. На материалах проведенных оценок можно проанализировать ее эффективность и результативность. Одним из крупнейших исполнителей работ по кадастровой оценке земель в Российской Федерации является федеральный кадастровый центр (ФКЦ) «Земля». В соответствии с последними Техническими рекомендациями по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов к сентябрю 2010 года ФКЦ были выполнены и утверждены такие оценки в 13 регионах России [11]. По материалам отчетов ФКЦ «Земля» автором статьи была сформирована таблица (табл. 2), в которой представлены факторы социальной инфраструктуры, отобранные для проведения кадастровой оценки в различных регионах, и факторы, которые в конечном итоге были признаны значимыми. Анализировались результаты кадастровой оценки земельных участков, относящихся к категории «земли населенных пунктов» с разрешенным видом использования «земельные участки, предназначенные для размещения домов многоэтажной жилой застройки». Как видно из таблицы, при проведении кадастровой оценки далеко не все факторы стоимости, относящиеся к социальной инфраструктуре в Технических рекомендациях, попали в первоначальный состав и тем более не все факторы признаны в наибольшей степени влияющими на стоимость земельных участков (см. табл. 3).

По результатам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что существующая в настоящее время методика отбора и учета факторов стоимости, относящихся к социальной инфраструктуре, при кадастровой оценке земель имеет несколько значимых недостатков.

1. Относительно учета обеспеченности городских территорий объектами социальной инфраструктуры вызывает вопрос тот факт, что оцениваются земли, расположенные во всех населенных пунктах субъекта федерации, кроме столицы. Объективность и адекватность такого подхода маловероятны. В защиту такой системы можно сказать лишь то, что все перечни факторов стоимости земельных участков имеют градацию – для городских населенных пунктов и для других населенных пунктов. Кроме этого, кадастровая оценка земель в столице региона проводится отдельно. Следует сказать и о том, что понятие «городской населенный пункт» не корреспондирует с терминами, принятыми в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Необходимо заметить, что проведение кадастровой оценки земель в городских населенных пунктах одного субъекта Российской Федерации одновременно приводит к значительным перекосам в оценке. Например, в Республике Хакасии численность населения городских населенных пунктов варьируется от 75,5 (г. Черногорск) до 13 тысяч человек (г. Сорск). Логично предположить, что в столь разных городах значимость объектов социальной инфраструктуры (как и других факторов стоимости) неодинакова, точно так же как и рынок земельных участков. Более того, в России есть регионы, где отдельные сельские населенные пункты значительно превышают по численности населения некоторые города. В такой ситуации представляется целесообразным проводить кадастровую оценку не во всех городах региона одновременно, а в населенных пунктах, сгруппированных по определенным критериям, например по численности населения.

Таблица 2

Значения первоначально отобранных факторов стоимости (группа «социальная инфраструктура»), полученные в ходе кадастровой оценки земель населенных пунктов⁶

Фактор оценки	Оцениваемая территория									
	Тверская область	Ярославская область	Тульская область	Свердловская область	Омская область	Город Томск	Республика Мордовия	Республика Хакасия		
Количество больниц	-	-	-	0,277	-	-	-	-		
Количество вузов	-	-	-	-	0,08	-	-	-		
Количество детских садов	-	-	-	0,369	-	-	-	-		
Количество объектов культуры	-	-	-	0,277	0,16	-	-	-		
Количество объектов торговли	-	-	-	-	0,099	-	1*	-		
Количество поликлиник	-	-	-	0,277	-	-	-	-		
Количество продуктовых магазинов	-	-	-	0,061	-	-	-	-		
Количество промтоварных магазинов	-	-	-	0,099	-	-	-	-		
Количество спортивных объектов	-	-	-	-	0,31	-	-	-		
Количество средних специальных образовательных учреждений	-	-	-	0,277	0,304	-	-	-		
Количество универмагов	-	-	-	0,373	-	-	-	-		
Количество школ	-	-	-	0,355	-	-	-	-		
Наименование населенного пункта**	-	0,767	1	-	-	-	-	-		
Наличие вуза	-	-	-	-	-	-	-	0,375		
Наличие объектов культуры	-	-	-	-	-	-	-	0,439		
Наличие религиозных объектов	-	-	-	-	-	-	-	-		
Наличие учреждений дополнительного образования	-	-	-	-	-	-	-	0,723		
Расстояние до аптеки	-	-	-	-	0,222	0,014	-	-		
Расстояние до ближайшего детского сада	0,281	0,131	0,25	0,287	0,348	0,457	0,277	0,346		
Расстояние до ближайшего продуктового магазина	-	0,643	0,054	0,137	0,377	0,325	0,077	-		

6 По материалам ФГУП ФКЦ «Земля» (данные не являются общедоступными).

Продолжение таблицы 2

Расстояние до ближайшего рынка	-	-	-	-	-	0,142	-	-	0,937
Расстояние до ближайшего торгового центра	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Расстояние до ближайшей больницы	-	-	-	-	-	0,531	-	-	0,916
Расстояние до ближайшей поликлиники	0,735	0,113	0,132	0,514	0,295	0,743	0,332	1	
Расстояние до ближайшей школы	0,471	0,573	0,04	0,917	0,114	0,208	0,342	0,392	
Расстояние до культурного центра	-	0,006		0,977		1	0,173	-	
ИТОГО отобранных факторов	3	6	5	14	12	6	6	8	
ИТОГО факторов, признанных значимыми	2	2	1	0	1	0	1	6	

Примечание.

* Факторы стоимости, которые в дальнейшем признаны в наибольшей степени влияющими на стоимость земельных участков в соответствующей группе земельных участков.

** В отчетах ФКЦ «Земля» фактор стоимости «Наименование населенного пункта» характеризует социальную инфраструктуру и описывается как «автоматически предоставляемый статус населенного пункта – для городского поселения этот фактор автоматически оценивается по высшему баллу».

Таблица 3
Факторы стоимости, признанные в наибольшей степени влияющими на стоимость земельных участков в группе факторов⁷

Фактор оценки	Оцениваемая территория							
	Тверская область	Ярославская область	Тульская область	Свердловская область	Омская область	Город Томск	Республика Мордовия	Республика Хакасия
Близость к водному объекту	+	-	-	-	-	-	-	-
Близость к зоне рекреации	+	+	+	-	-	-	-	-
Близость к магазину «Продукты»	-	+	-	-	-	-	-	-
Количество объектов торговли	-	-	-	-	-	-	+	-
Наименование населенного пункта	-	+	+	-	-	+	-	-
Наличие водоснабжения	-	-	-	-	-	-	-	-
Наличие вуза	-	-	-	-	-	-	-	+
								+

⁷ По материалам ФГУП ФКЦ «Земля» (данные не являются общедоступными).

2. Процесс формирования первоначального списка факторов стоимости вообще не регулируется Техническими рекомендациями [5]. В результате в некоторых регионах при оценке земель населенных пунктов, предназначенных для многоэтажного жилищного строительства, изначально среди прочих рассматриваются 3–5 факторов социальной инфраструктуры (например Тверская и Тульская области), а в других 12–14 факторов (Омская и Свердловская области). Естественно, что такие значительные различия не могут свидетельствовать о равном внимании оценщиков и местной администрации к фактору обеспеченности городских земель объектами социальной инфраструктуры (ведь именно они формируют первоначальный список факторов оценки). В кадастровой оценке фиксирование и оценивание факторов социальной инфраструктуры отражает уровень обеспеченности населенного пункта такими объектами. Именно их наличие напрямую связано с обязанностями муниципальных властей по обеспечению населения такими услугами, как образование, здравоохранение и т. д. Для более точного оценивания этого важнейшего параметра городского образования разумным было бы введение обязательного минимального количества факторов социальной инфраструктуры, которые должны изначально рассматриваться при проведении оценки.

3. Наличие фактора «Наименование населенного пункта» противоречит сути кадастровой оценки земель населенных пунктов, предназначенных для многоэтажного жилищного строительства. Этот фактор уравнивает все участки населенного пункта одного статуса (например города) и не позволяет их дифференцировать по степени обеспеченности социальной инфраструктурой, что является ключевым моментом в процессе оценки определенной категории земель. Возможно, подобный фактор может быть использован при оценке земель для размещения объектов, для которых обеспеченность объектами социальной инфраструктуры не важна, например для размещения производственных и административных зданий, строений, со-

ружений промышленности, коммунального хозяйства, материально-технического, продовольственного снабжения, сбыта и заготовок.

4. Еще одним недостатком методики является качество рыночных данных, на основании которых проводится экспертный и (или) корреляционно-регрессионный анализы для выявления факторов, в наибольшей степени влияющих на стоимость земельных участков в соответствующей группе. На примере данных кадастровой оценки, приведенных в таблицах 2 и 3, можно увидеть практическое отражение этого недостатка. В Свердловской области, где изначально в списке факторов стоимости земельных участков значилось 14 факторов, относящихся к социальной инфраструктуре, значимым признан единственный фактор «Престижность зоны». Вполне вероятно, что этот фактор подразумевает обеспеченность земельного участка некими объектами социальной и другой инфраструктуры. В то же время измерение рассматриваемого фактора, определение престижности или непрестижности зоны размещения земельного участка представляются процессами субъективными. В городе Томске значимыми определены факторы стоимости «Наименование населенного пункта» и «Расстояние до остановки общественного транспорта», не вошедшие в первоначальный список. Таким образом, в большом развивающемся городе все земельные участки, предназначенные для многоэтажного строительства, будут оцениваться вне зависимости от обеспеченности объектами социальной инфраструктуры. Учитывая возможность появления подобных ситуаций, представляется целесообразным ввести правило, согласно которому в списке факторов, в наибольшей степени влияющих на стоимость земельных участков в соответствующей группе, должен присутствовать минимум один фактор из каждой группы Примерного перечня факторов стоимости земельных участков (Приложение № 7 Технических рекомендаций [5]).

Названные недостатки свидетельствуют, что в кадастровой стоимости земель населенных пунктов, а значит и в размере аренд-

ной паты, и в размере земельного налога, и в начальной тендерной стоимости участка под застройку многоэтажными жилыми домами, фактически отсутствует или имеет небольшое значение фактор обеспеченности участка объектами социальной инфраструктурой, что противоречит смыслу такого понятия, как город. Результатом этого является неадекватная оценка земель населенных пунктов и отсутствие корреляции между обеспеченностью земельных участков, в том числе объектами социальной инфраструктуры, и их кадастровой стоимостью. А ведь именно это является основной целью следования принципу платного землепользования. Таким образом, сборщик земельного налога и арендной платы за землю (муниципалитет) не имеет возможности получать адекватные отчисления за пользование землей и, следовательно, выполнять в полном объеме свои социальные обязанности — обеспечивать население школами, детскими садами, больницами и т. д.

Из изложенного следует, что действующая методика кадастровой оценки земель населенных пунктов и технические указания к ней требуют существенной доработки.

Приближается срок взимания налога с каждого объекта недвижимости, учтенного в государственном кадастре недвижимости. Предварять его будет кадастровая оценка объектов недвижимости. Во вновь разрабатываемой законодательной и технической документации в области кадастровой оценки подобных недостатков быть не должно во избежание в первую очередь социальной несправедливости.

ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Земельная рента как источник доходов // Харрисон Ф., Титова Г., Роскошная Т. Мертвый груз экономики. СПб. : Фонд «Земля и благосостояние общества», 1999.
2. Россия в цифрах – 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_11/Main.htm
3. Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)» : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 октября 2010 года № 508.
4. Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов : приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15 февраля 2007 года № 39 : зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 2 мая 2007 года № 9370.
5. Об утверждении Технических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов : приказ Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 29 июня 2007 года № П/0152.
6. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. 30 октября.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // Российская газета. 1998. 6 августа.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.
10. Варламов А. А., Севостьянов А. В. Земельный кадастр : в 6 т. М. : КолосС, 2006. Т. 5.
11. Прорвич В. А. Основы экономической оценки городских земель. М. : Дело, 1998.
12. Черняк В. З., Черняк А. В., Довдиенко И. В. Экономика города. М. : КНОРУС, 2010.