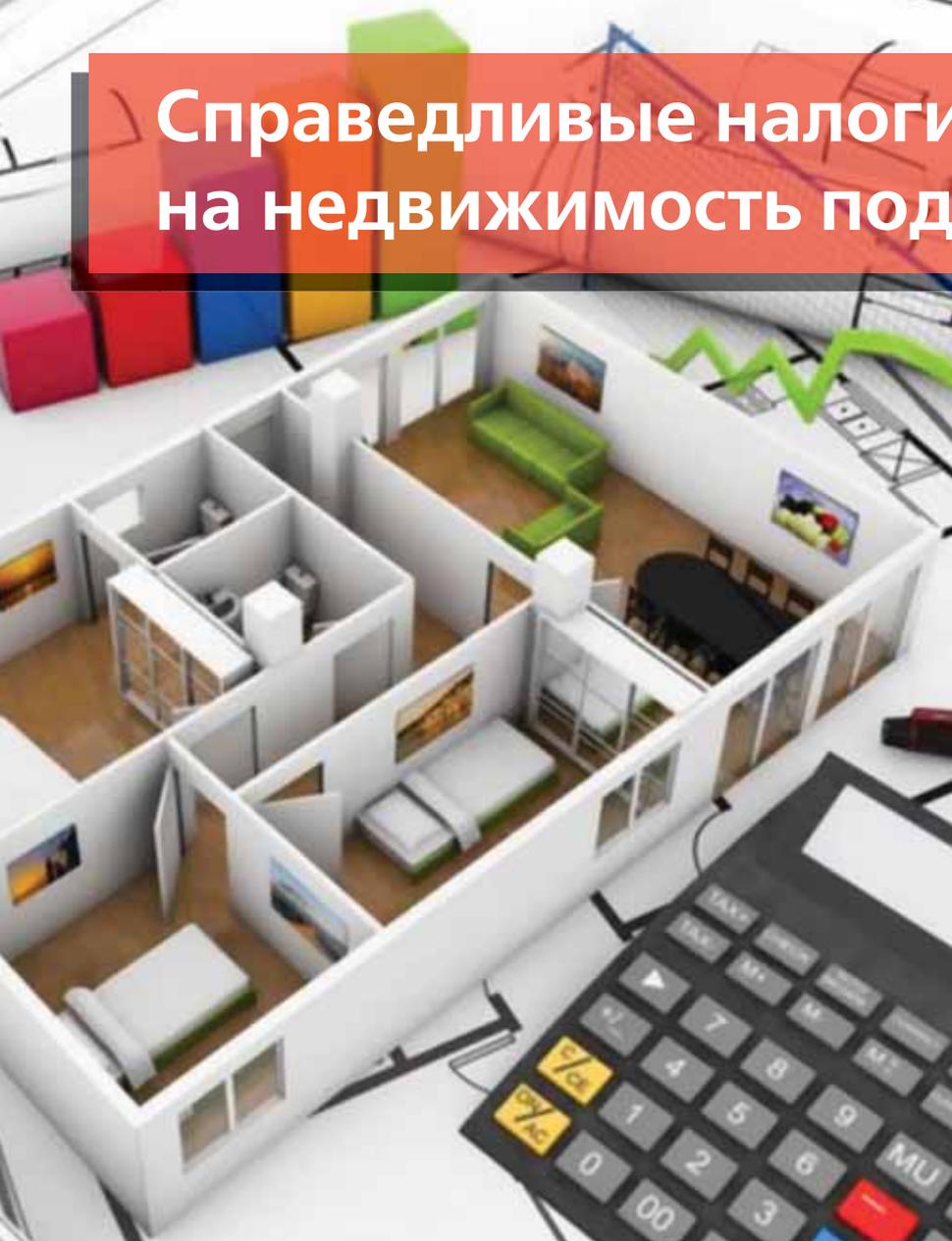


Справедливые налоги на недвижимость под вопросом?



лоимущие слои населения должны иметь адекватную величину налоговых льгот). В частности, такой подход означает, что в условиях экономического кризиса, когда цены на недвижимость падают, налоги на недвижимость также должны снижаться.

Искажение кадастровой стоимости в любую из сторон имеет негативные последствия. Завышение приводит к неоправданному повышению налоговой нагрузки на юридических и физических лиц, что в конечном итоге снижает их конкурентоспособность, а также конкурентоспособность национальной экономики в целом. При занижении бюджеты разного уровня недополучают налоговые поступления, что затрудняет выполнение государством его функций (например, реализацию социальных и инфраструктурных проектов). Законодательством России предусмотрен механизм оспаривания величины кадастровой стоимости. Оспаривание может осуществляться как через комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее — комиссии по оспариванию), так и через суды. Сторона, не согласная с величиной кадастровой стоимости, может подать заявление об ее установлении в размере рыночной стоимости, которая определяется в соответствующем отчете об оценке.

До недавнего времени складывалось впечатление, что в России взят курс на построение справедливой системы налогообложения недвижимости, направленной на обеспечение балан-

В самом начале статьи обозначим позицию автора относительно того, какое налогообложение он считает справедливым. Несколько упрощая, можно сказать, что в условиях рыночной экономики при справедливом налогообложении величина налога должна зависеть от рыночной стоимости соответствующего имущества: чем больше стоимость имущества, тем больше должна быть величина налога (отметим, что ма-

Каминский Алексей Владимирович — президент НП «СРОО „Экспертный совет“», руководитель Комиссии по кадастровой оценке и оспариванию кадастровой стоимости Общественного совета при Росреестре.

са интересов налогоплательщиков и органов государственной власти: инвентаризационная стоимость в качестве налоговой базы была заменена на кадастровую, максимально приближенную к рыночной. Однако события последнего года заставляют в этом усомниться.

Рассмотрим специфику кадастровой оценки, понимание которой необходимо читателям, не имеющим глубоких познаний в данной сфере. В отличие от «индивидуальной» оценки:

- в рамках одного проекта одновременно определяется кадастровая стоимость десятков-сотен тысяч, а иногда и миллионов объектов недвижимости (например, в Московской области было оценено порядка 9 млн объектов);
- в качестве источника информации о характеристиках объектов оценки необходимо использовать сведения из Государственного кадастра недвижимости (ГКН), объем и качество информации в котором оставляют желать лучшего;
- осмотр объектов оценки не производится, поскольку, учитывая их значительное количество, это попросту невозможно;
- используются методы массовой оценки, в рамках которых не могут быть учтены все индивидуальные характеристики конкретного объекта (например, рельеф и форма земельного участка).

Результатами определения кадастровой стоимости в абсолютном большинстве случаев недовольны все: государству налогов мало, бизнесу и населению — много. В последние годы — в условиях экономического кризиса и санкционного давления — проблематика сбора налогов в целом и налогов на недвижимость в частности вышла на передний план. Намечились два альтернативных пути решения проблем кадастровой оценки.

Первый путь предлагается Минэкономразвития России, основ-

ные положения закреплены в законопроекте «О государственной кадастровой оценке» (законопроект Минэкономразвития). Его суть — введение государственной монополии на определение кадастровой стоимости, а также установление полного контроля над процедурой, а главное результатами оспаривания кадастровой стоимости. Ряд высокопоставленных чиновников открытым текстом говорят, что основная задача правительства — поставить под контроль процесс кадастровой оценки и исключить оспаривание, чтобы решить проблему формирования доходной части бюджета. Нашли соответствующее обоснование: в низком качестве результатов кадастро-

вках профессиональных, предпринимательских и отраслевых объединений (например, ТПП РФ, РСПП, «ОПОРА РОССИИ», «Деловая Россия»), дважды были проведены общественные слушания в Общественной палате РФ. Итогом обсуждения стало поручение Президента РФ Правительству РФ до 1 октября 2016 г. подготовить предложения по разработке механизма совершенствования государственной кадастровой оценки (Пр-300 от 16 февраля 2016 г.).

Подобная активность не могла остаться незамеченной СМИ — были зафиксированы тысячи материалов на телевидении, радио, в массовых печатных изданиях и в Интернете, посвященных

Результатами определения кадастровой стоимости в абсолютном большинстве случаев недовольны все: государству налогов мало, бизнесу и населению — много.

вой оценки виноваты оценщики — исполнители работ, значит, нужно передать полномочия по определению кадастровой стоимости подведомственным государственным бюджетным учреждениям (ГБУ), которые будут выполнять работу качественно, в связи с чем оспаривание не понадобится.

Второй путь предлагается самим профессиональным оценочным и бизнес-сообществами. Его суть — эволюционное изменение действующего законодательства в области кадастровой оценки и института оспаривания, основанное на законодательном закреплении лучших отечественных и мировых практик.

На протяжении последнего года проблематика кадастровой оценки обсуждалась в Государственной думе, Правительстве РФ, на пло-

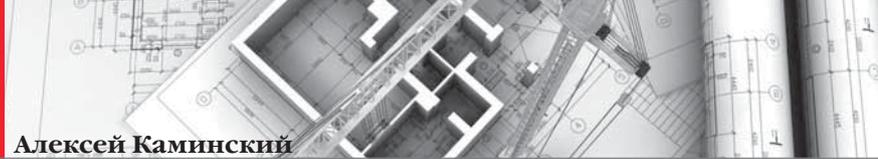
данной тематике. Однако общее качество информации оставляет желать лучшего — много эмоций на фоне откровенно некорректных данных.

Разберемся в истинных причинах низкого качества результатов кадастровой оценки, решениях, предлагаемых различными сторонами, и их возможных последствиях.

Причины низкого качества результатов кадастровой оценки ***Низкое качество данных в Государственном кадастре недвижимости***

В качестве одного из аргументов, «подтверждающих» крайне низкий уровень исполнителей работ по кадастровой оценке, высокопоставленные чиновники приводят информацию о многократном различии када-





стройной стоимости сопоставимых объектов. Рассмотрим ситуацию, типичную для физических лиц.

Соседи получили многократно различающийся налог на свои одинаковые земельные участки, на которых стоят индивидуальные жилые дома. Причина такой ситуации часто кроется в формулировке вида разрешенного использования (ВРИ), содержащегося в ГКН. Например, по одному участку указан ВРИ «под индивидуальное жилищное строительство», а по другому — «под строительство жилья» или «под жилой дом». Первый сосед получит налог от кадастровой стоимости земельного участка под индивидуальный жилой дом, а второй — под многоэтажный (!), хотя земельные участки у них одинаковые. Это связано с тем, что если из формулировки ВРИ следует, что на участке может быть построен жилой дом, а слово «индивидуальное» отсутствует, то кадастровый оценщик обязан оценить этот земельный участок как под строительство индивидуального жилого дома, так и под строительство многоэтажного жилья, а в качестве итогового результата указать максимальную из двух величин (стоимость земельного участка под многоэтажный жилой дом в несколько раз выше, чем под индивидуальный). Для понимания масштаба проблемы: в Московской области, где качество кадастрового учета выше, чем в целом по России, таких земельных участков было выявлено порядка 22 тыс.

Поэтому желание некоторых чиновников переложить ответственность за наличие таких ситуаций на кадастровых оценщиков является либо следствием незнания требований законодательства в сфере кадастровой оценки, либо умышленным введением в заблуждение, например, для того, чтобы обвинить

во всех проблемах оценочное сообщество и обосновать необходимость передачи полномочий по определению кадастровой стоимости ГБУ.

Читатель, не посвященный в тонкости кадастровой оценки, может задать вопрос: «А разве оценщик не должен собрать (уточнить) информацию по оцениваемым объектам?». Простой ответ на этот вопрос звучит так: «Нет, не должен и не может». Как отмечалось выше, из-за значительного количества одновременно оцениваемых объектов оценки (сотни тысяч и миллионы) кадастровый оценщик физически не может не только их осмотреть, но даже проанализировать документы технического учета по ним. И самое важное: в соответствии с действующим законодательством кадастровая стоимость определяется на основе тех данных об объектах оценки, которые содержатся в ГКН, то есть если вместо площади вашей квартиры указан год постройки дома (перепутаны данные из колонок), то кадастровый оценщик обязан оценить квартиру площадью 2005 м² (если дом построен в 2005 г.).

А к качеству данных в ГКН есть серьезные объективные претензии. Приведем несколько показательных примеров некорректной (неполной) информации в ГКН: площадь квартиры или даже многоквартирного жилого дома в размере 1 м²; 9-этажный жилой дом с материалом стен «дерево»; функциональное назначение помещения, допускающее неоднозначное толкование («нежилое помещение» — это магазин, офис или склад?); протяженность линейных объектов, трубопроводов, линий электропередачи и пр. вообще не указана у 80% объектов.

Проблема масштабная, при этом кадастровый оценщик не имеет ни возможности исправить ошибки в ГКН, ни полно-

мочий это делать. В действие вступает правило «мусор на входе — мусор на выходе». На некачественных исходных данных невозможно получить качественный результат.

Предложения по устранению проблемы

1. Создать в субъектах ГБУ с полномочиями по подготовке информации для проведения кадастровой оценки, в том числе для устранения технических ошибок, содержащихся в ГКН. В этой части предложения, содержащиеся в законопроекте Минэкономразвития России, полностью поддерживаются.
2. Предусмотреть для кадастрового оценщика необходимость по результатам анализа исходного перечня объектов оценки



формировать списки с объектами, по которым отсутствует значимая информация или существует противоречие между данными. Эти списки затем размещать в фонде данных государственной кадастровой оценки вместе с проектом отчета об определении кадастровой стоимости. Наличие таких списков будет мотивировать органы государственной и муниципальной власти к наведению порядка в ГКН. Для всех станет понятным масштаб бедствия с качеством исходной информации и неправомерность перекладывания ответственности на кадастрового оценщика.

Административное давление

Величина кадастровой стоимости напрямую влияет на наполнение бюджетов регионов и муниципалитетов. Преследуя цель максимизировать налоговые поступления, чиновники разного уровня оказывают давление на всех участников процесса государственной кадастровой оценки.

Давление на оценщика. Представители различных региональных органов власти при согласо-

вании результатов кадастровой оценки прямо высказывают позицию, что результаты должны быть «на столько-то процентов выше результатов предыдущего тура». Если кадастровый оценщик на основе реальных рыночных данных доказывает, что снижение величины налогооблагаемой базы обоснованно, поскольку, например, ситуация на рынке

об оценке требованиям законодательства без конкретизации того, что нарушено. Самый наглядный пример, подтверждающий нежелание чиновников изменять кадастровую стоимость, продемонстрировала Комиссия по оспариванию по Курской области. В одном из решений было указано: «...отчет соответствует требованиям законода-

Преследуя цель максимизировать налоговые поступления, чиновники разного уровня оказывают давление на всех участников процесса государственной кадастровой оценки.



недвижимости изменилась в условиях кризиса и цены на недвижимость упали, то у него могут возникнуть проблемы с приемкой результатов работы.

Давление оказывается и на оценщиков, выполняющих отчеты об оценке рыночной стоимости для целей оспаривания. Есть целый ряд наглядных примеров из регионов России. Показательны действия Президента Республики Татарстан Рустама Минниханова, публично обвинившего оценщиков в сговоре с предпринимателями только на основании того, что рыночная стоимость земли по результатам индивидуальной оценки обоснованно оказалась в разы ниже результатов кадастровой оценки.

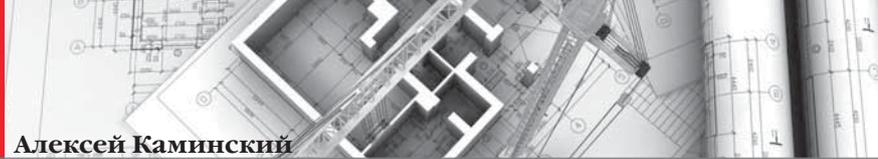
Давление на комиссии по оспариванию. Комиссии по оспариванию и суды после указки сверху придумывают всевозможные способы, как отказать заявителю и оставить кадастровую стоимость без изменения. Массовыми стали ситуации, когда в качестве обоснования отказа заявителю в пересмотре кадастровой стоимости в протоколе указывается несоответствие отчета

тательства, заключение саморегулируемой организации оценщиков (СРОО) соответствует требованиям законодательства, но в связи со сложной социально-экономической ситуацией в стране и необходимостью сохранения бюджета Курской области заявителю отказать».

Такая ситуация снижает эффективность оспаривания, эффективность всего института государственной кадастровой оценки и уровень доверия к государству в целом. Казалось бы, законодательные инициативы должны быть направлены на устранение данной проблемы, однако в трех редакциях законопроекта Минэкономразвития говорится о диаметрально противоположном:

- первая редакция — в состав комиссий по оспариванию входят только чиновники;
- вторая редакция — предлагается вообще исключить досудебный порядок рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости на основе отчета независимого оценщика; досудебный порядок подменяется исправлением технических ошибок;
- третья редакция — комиссии по оспариванию формируются





так, как предлагало профессиональное и предпринимательское сообщество (не более 50% чиновников), однако их формирование отдано на усмотрение администрации конкретного региона. А кто из чиновников добровольно захочет, чтобы величину налогооблагаемой базы (читай — величину поступлений в бюджет) оспаривали?

Давление на муниципалитеты. Наиболее показательна ситуация во Владимирской области. Вице-губернатор Елена Мазанько на встрече с муни-

Предложения по устранению проблемы

1. Не передавать ГБУ в ближайшие несколько лет полномочия по определению кадастровой стоимости. Для введения института государственных налоговых оценщиков требуются годы, в том числе для обучения большого количества государственных и муниципальных специалистов, руководителей в области кадастровой оценки, решения организационных вопросов. За рубежом становление этого института проходило в течение десятилетий.

ванию, прежде всего при отклонении отчета об оценке указывать полный перечень выявленных нарушений с обоснованием своей позиции.

6. Комиссии по оспариванию в обязательном порядке должны быть созданы в каждом субъекте России.

Недостаточный уровень профессионализма исполнителей работ по определению кадастровой стоимости

Кадастровая оценка — один из самых сложных видов оценочной деятельности. Почему же до последнего времени исполнителей работ по определению кадастровой стоимости выбирали не по уровню профессионализма, а по принципу «кто быстрее и кто дешевле»? Ответ прост — до февраля 2015 г. заказчики не имели права проводить конкурсы по выбору исполнителя работ по кадастровой оценке. А к аукционам допускали любых исполнителей, соответствующих требованиям Закона об оценочной деятельности, то есть если в компании было хотя бы два оценщика, она могла стать исполнителем работ по определению кадастровой стоимости сотен тысяч или миллионов объектов. А на аукционах становились победителями компании, готовые выполнить работу в кратчайшие сроки и за минимальные деньги.

Если обязательность проведения аукционов была отменена в феврале 2015 г., то требования к исполнителям работ по определению кадастровой стоимости вступили в силу только с 2016 г. В соответствии с ними исполнитель работ по кадастровой оценке должен иметь в штате не менее 12 оценщиков, как минимум пять из которых должны иметь опыт работы в оценке не менее пяти лет, а сама компания-исполнитель должна действовать на рынке



До последнего времени исполнителей работ по определению кадастровой стоимости выбирали не по уровню профессионализма, а по принципу «кто быстрее и кто дешевле».

ципалитетами сказала буквально следующее: «<...> Если муниципалитеты допускают сокращение доходной части бюджета в результате оспаривания, то они на эту сумму получают меньше денежных средств из областного бюджета».

Теперь должно стать понятно, зачем авторы законопроекта Минэкономразвития хотят передать полномочия по определению кадастровой стоимости ГБУ, полностью подконтрольным государственной власти субъекта Федерации. В этом случае не нужно будет оказывать административное давление на кадастрового оценщика — процесс станет полностью управляемым и подконтрольным, будут созданы все условия для формирования базы налогообложения исходя из желания конкретных чиновников наполнить бюджет любой ценой, а не объективной величины кадастровой стоимости.

2. Для начала необходимо, чтобы ГБУ стали компетентными заказчиками по выбору исполнителя работ по определению кадастровой стоимости, наладили сбор, обработку и систематизацию информации, необходимой для кадастровой оценки.

3. Включить в состав комиссий по оспариванию не менее 50% представителей профессионального и предпринимательского сообщества, что повысит профессиональный уровень принимаемых решений, снизит административное давление на членов комиссий.

4. Лишить комиссии по оспариванию полномочий по отклонению прилагаемого к заявлению о пересмотре кадастровой стоимости отчета об оценке в случае, если на него выдано положительное заключение СРОО.

5. Жестко регламентировать деятельность комиссий по оспари-

не менее семи лет и иметь не менее чем трехлетний опыт работы по государственным и муниципальным контрактам. Это важные шаги, которые по непонятной причине не были сделаны несколько лет тому назад.

Казалось бы, только что законодательно устранили (пусть и с запозданием на несколько лет) главные причины выбора случайных исполнителей работ по кадастровой оценке — исключили аукционы, ввели требования к исполнителям. Зачем передавать полномочия по определению кадастровой стоимости ГБУ? Может быть, хотя бы дополнительно поднять требования к исполнителям работ? Логично было бы предположить, что в законопроекте Минэкономразвития устанавливаются высокие требования к ГБУ и их сотрудникам. Удивительно, но в первой редакции законопроекта Минэкономразвития никаких требований не было, а согласно второй редакции, сотрудник ГБУ, выполняющий кадастровую оценку, должен иметь опыт работы по оценке не менее трех лет, и все.

Предложения по устранению проблемы

1. Признать, что кадастровая оценка — это профессиональная оценочная деятельность.
2. Работы по определению кадастровой стоимости должны выполняться на конкурсной основе наиболее квалифицированные и опытные исполнители.
3. В случае принятия решения о передаче полномочий по определению кадастровой стоимости ГБУ не снижать требования к уровню исполнителей работ по кадастровой оценке.

Недостаточный контроль качества результатов кадастровой оценки

В соответствии с действующим законодательством отчеты об

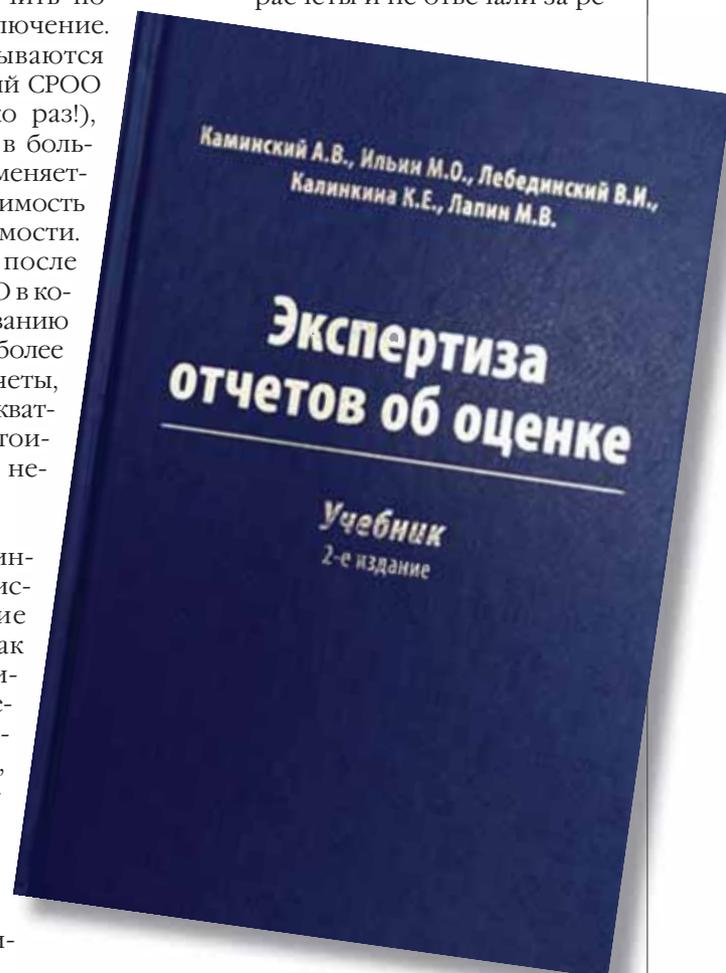
определении кадастровой стоимости обязаны пройти экспертизу (контроль качества) в СРОО, также экспертиза нужна и при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости:

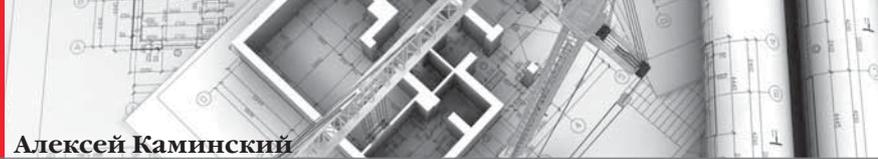
- отчеты об определении кадастровой стоимости проходят поэтапную экспертизу еще на этапе своего формирования. Такая схема организации контроля качества позволяет избежать ситуации, когда в уже готовом отчете об определении кадастровой стоимости обнаруживается ошибка, требующая его значительной переделки (например, в части полной перестройки моделей расчета);
- при проведении экспертизы отчетов об оценке рыночной стоимости, выполненных в целях оспаривания, в СРОО происходит отсев некачественных отчетов об оценке, которые просто не могут получить положительное заключение. Отчеты дорабатываются с учетом замечаний СРОО (иногда несколько раз!), в результате чего в большинстве случаев меняется и рыночная стоимость объекта недвижимости. Таким образом, после экспертизы в СРОО в комиссии по оспариванию и суды поступают более качественные отчеты, как правило, с адекватной рыночной стоимостью объектов недвижимости.

Законопроект Минэкономразвития включает участие СРОО в ГКО как в части экспертизы отчета об определении кадастровой стоимости, так и в части экспертизы отчетов об оценке рыночной стоимости, выполненных для цели оспари-

вания. Отказ от экспертизы отчетов об оценке в СРОО приведет к деградации качества обоих видов отчетов. Кроме того, увеличится нагрузка на комиссии по оспариванию, что приведет к дополнительной волоките, невозможности полноценно рассматривать представляемые в них документы и скажется на обоснованности принимаемых решений.

Разумеется, институт экспертизы СРОО нужно совершенствовать. В связи с этим необходимо обратить внимание на то, что только в 2015 г. была законодательно закреплена обязанность СРОО для целей оспаривания проводить экспертизу на подтверждение стоимости. До этого времени проводилась нормативно-методическая экспертиза, в рамках которой ряд СРОО, например, не проверяли расчеты и не отвечали за ре-





зультат. И только в 2015 г. была законодательно закреплена материальная ответственность СРОО за некачественную экспертизу (до 5 млн руб.).

Предложения по устранению проблемы

1. Сохранить институт экспертизы СРОО как для отчетов об определении кадастровой стоимости, так и для отчетов об оценке рыночной стоимости, выполненных для цели оспаривания.

никакого оспаривания не будет (ведь нет же механизма оспаривания транспортного налога!). Или чиновники говорят, что ничего обсуждать они не будут, решение уже принято — кадастровую оценку будут делать ГБУ, а государство гарантирует налогоплательщикам, что оно обеспечит справедливость налогообложения. Для автора эти варианты идентичны.

В таком случае необходимо законодательно закрепить положения о том, что по опреде-

лений, занимающихся кадастровой оценкой в настоящее время.

- Комиссии по оспариванию должны быть созданы в обязательном порядке во всех регионах РФ и включать представителей профессионального и предпринимательского сообщества (более 50% членов).

- Передача полномочий по кадастровой оценке в ГБУ должна быть осуществлена только после принятия всех необходимых подзаконных актов, а их в законопроекте Минэкономразвития порядка полутора десятков!

В целом прогноз неблагоприятный. Можно констатировать, что решение о передаче полномочий по определению кадастровой стоимости ГБУ принимается правительством без глубокого анализа проблематики, без понимания последующих шагов и последствий. Предложения Минэкономразвития не устраняют основные проблемы, приводящие к низкому качеству результатов кадастровой оценки. Они не отвечают и на вопрос об источниках финансирования ГБУ. Как создание ГБУ в каждом регионе сочетается с курсом на сокращение бюджетных расходов?

Вероятно, в течение нескольких ближайших лет низкое качество работы системы государственной кадастровой оценки будет списываться на предшественников (нынешних независимых оценщиков). Затем последует период поисков, метаний и бесконечных попыток наладить эффективную работу ГБУ, станет расти социальная напряженность, обусловленная ростом налоговой нагрузки без возможности ее оспорить. ■

ПЭС 16069 / 27.04.2016

Источник

1. Каминский А.В. Кадастровая оценка: сотрудничать нельзя противостоять! // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2 (173).



В течение нескольких ближайших лет низкое качество работы системы государственной кадастровой оценки будет списываться на предшественников. Затем последует период поисков, метаний...

2. Восстановить институт независимой экспертизы. Напомним, что с 2010 г. экспертиза отчетов об оценке возможна только в той СРОО, членом которой является оценщик, подписавший соответствующий отчет об оценке. Ряд недобросовестных СРОО пользуется этим, покрывая низкое качество работы своих членов.

Более подробно причины низкого качества результатов кадастровой оценки рассмотрены в [1].

Прогноз развития ситуации

Возможно два основных варианта развития событий.

1. Чиновники открыто говорят, что законопроект является инструментом получения полного контроля над процессом формирования величины налога на недвижимость. Налог устанавливается в том размере, в котором он нужен чиновникам,

ленной самим государством кадастровой стоимости собственник недвижимости может получить кредит в государственных банках.

2. Кадастровая стоимость должна быть максимально приближенной к рыночной стоимости, что дает возможность ее оспаривания. Существование ГБУ может гармонично сочетаться с ключевыми предложениями профессионального и предпринимательского сообщества.

- Законодательно закрепляется определение термина «кадастровая стоимость» как рыночная стоимость при текущем использовании, определенная методами массовой и индивидуальной оценки.

- Требования к уровню квалификации сотрудников ГБУ, опыту их работы и численности должны быть не ниже тех, которые существуют в отношении специалистов оценочных ком-