

**РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ
СПРАВЕДЛИВОЙ НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ БАЗЫ
НЕДВИЖИМОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

THE ROLE OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE FORMATION OF A
FAIR TAX BASE OF REAL ESTATE IN THE RUSSIAN FEDERATION

УДК 332.6

Коростелев Сергей Павлович, д.т.н., профессор кафедры экономической теории и менеджмента, Государственный университет по землеустройству, Президент Межотраслевой ассоциации консультантов-оценщиков в сфере кадастровой оценки и налогообложения недвижимости «МАКОНН»

Тумбаев Станислав Игоревич, к.э.н., представитель «МАКОНН» в Сибирском Федеральном округе, Москва

Мельдебеков Искандер Булатович, Председатель совета Ассоциации государственных бюджетных учреждений по государственной кадастровой оценке «АБУКО», магистрант, Государственный университет по землеустройству, Москва

Korostelev S. P., spkorostelev@mail.ru

Tumbaev S. I., tumbaev@list.ru

Meldebekov I. B., abu-ko@mail.ru

Аннотация

До настоящего времени в Российской Федерации не удалось создать эффективной и справедливой системы оценки недвижимости для целей

налогообложения. С 90-тых годов система несколько раз менялась, но до сих пор вызывает большое количество споров в связи с превышением кадастровой стоимости над рыночной. Сейчас кадастровую оценку недвижимости проводят государственные кадастровые оценщики, которые сосредоточены в региональных бюджетных учреждениях. В статье показано, что без общественного контроля над процедурами кадастровой оценки добиться высокого качества работ и снижения споров не удастся. Показана роль таких общественных организаций, таких как АБУКО и МАКОНН.

Annotation

To date, the Russian Federation has not been able to create an effective and fair system for assessing real estate for tax purposes. Since the 90s, the system has changed several times, but still causes a large number of disputes in connection with the excess of cadastral value over market. Currently, cadastral valuation of real estate is carried out by state cadastral appraisers, which are concentrated in regional budgetary institutions. The article shows that without public control over cadastral valuation procedures, it will not be possible to achieve high quality work and reduce disputes. The role of such public organizations as АБУКО and МАСОНN is shown.

Ключевые слова: налогообложение недвижимости, кадастровая оценка, кадастровая стоимость, оценщик

Keywords: real estate taxation, cadastral valuation, cadastral value, appraiser

В конце девяностых годов, после проведения экспериментов в ряде регионов, в нашей стране была поставлена задача введения налога на недвижимость для финансирования расходов муниципалитетов.

Налогообложение недвижимости имеет многовековую историю. Каждая из стран находило свой путь становления системы налогообложения, включая системы оценки недвижимости. Своя система налогообложения недвижимости существовало и в дореволюционной России [1], которая признавалась, в своё время, одной из передовой в Европе. В современной России предстояло создать совершенно новую систему налогообложения недвижимости, в основе которой была информационная база СССР.

Правильно выстроенная система позволяет идентифицировать налогоплательщиков и объекты налогообложения, произвести справедливую оценку и собрать налог в местный бюджет. Если какая-то из этих компонент даст сбой, то налог не достигнет своей цели, и не будет восприниматься общественностью как справедливый и прогрессивный.

К сожалению, к настоящему времени, задачу введения справедливого налогообложения недвижимости с управленческой функцией (функцией устойчивого развития территорий) реализовать не удалось.

Ещё в 2004 году властью было принято принципиальное решение о введении налога на недвижимость с управленческой функцией (прежде всего для реализации национального проекта «Доступное жилье») и в первом чтении в Государственной Думе РФ рассмотрен вопрос о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ, Второе чтение состоялось только через 10 лет. И при этом концепция закона резко поменялась. Вместо введения налога на недвижимость было принято решение о том, чтобы оставить все действующие налоги на имущество, но только исчислять их от кадастровой стоимости. При этой конструкции основной налог на имущество организаций (более 70% всех имущественных налогов) поступает в регион, а муниципалитетам остается только земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Принципиальным в этом решении является то, что в нашей стране установлена система адвалорного (пропорционально стоимости недвижимости) налогообложения. В качестве базиса такой системы выступает текущая рыночная стоимость недвижимости, которую следует определить в процедурах массовой оценки. Этой задачей занимаются оценщики (государственные или независимые). Однако это очень непростая задача, так как при проведении массовой оценки одновременно оцениваются миллионы объектов недвижимости.

С началом рыночных реформ в нашей стране задача определения налогооблагаемой базы недвижимости было возложена на федеральный орган (Росземкадастр-Роснедвижимость-Росреестр). В 2009 году стало ясно, что этот орган не справляется с этой задачей, и было принято решение передать задачу определения кадастровой стоимости, максимально приближенной к рыночной, в ведение независимых оценщиков. Однако работа независимых оценщиков в этом направлении в 2015 году также была признана неудовлетворительной [2]. В 2016 году было принято принципиальное решение передать вопросы кадастровой оценки недвижимости в ведение специально создаваемых государственных бюджетных учреждений (ГБУ) в регионах [3]. В 2017 году начался процесс создания ГБУ, разработки методических указаний по государственной кадастровой оценке [4] и подготовки к массовой оценке недвижимости в регионах. И уже в 2018 году 34 региона провели массовую оценку объектов недвижимости. Результаты этой оценки для целей налогообложения и других целей, определенных законодательством, начали действовать с 1 января 2019 года. В 2019 году кадастровую оценку объектов недвижимости уже провели 64 региона.

При формировании ГБУ и проведении кадастровой оценки регионы столкнулись с большим количеством проблем, среди которых следует выделить следующие:

1. Кадры. Отсутствие на рынке оценщиков с опытом массовой оценки и низкие зарплаты в ГБУ.
2. Методологическое обеспечение ГКО. Разработанные и утвержденные Министерством экономического развития методические указания по государственной кадастровой оценке (МУ-226) в существующем виде не позволяют без стороннего методического и технического сопровождения провести кадастровую оценку на должном профессиональном уровне в регионе.
3. Проблемы автоматизации. Отсутствие автоматизированных комплексов по обеспечению деятельности бюджетных учреждений. Регулятор ГКО единую федеральную информационную систему решил не разрабатывать, поэтому каждый регион в РФ начал по собственным возможностям и соображения решать данный вопрос. Свои комплексы разработали ГБУ Московской области, Башкортостана, Ленинградской области, Новосибирска, Севастополя и другие.
4. Проблемы исходных данных для проведения кадастровой оценки. Качество информации ЕГРН и нарушение сроков выгрузки перечня объектов оценки от Росреестра для субъектов. Нарушения сроков связаны, в первую очередь, с ошибками выгрузки в семантической и графической части перечня объектов оценки. Из-за этого некоторым регионам, например, ГБУ Рязани, пришлось отказаться от оценки.
5. Проблемы межведомственного взаимодействия в регионах между Росреестром, ГБУ, Федеральной Налоговой Службой, Муниципальными образованиями, Профильным Министерством, ЖКХ, Ресурсоснабжающими компаниями и другими органами исполнительной и законодательной власти. Разрозненные базы усложняют обмен информацией между организациями.

Для решения накопившихся проблем государственных кадастровых оценщиков в начале 2018 года на I всероссийском съезде по государственной кадастровой оценке было принято решение о необходимости создания Ассоциации ГБУ. Исполнив решение съезда, в октябре 2018 года была зарегистрирована Ассоциация государственных бюджетных учреждений по государственной кадастровой оценке — «АБУКО».

В настоящее время АБУКО проводит большую работу по повышению квалификации государственных кадастровых оценщиков, совершенствованию методологии оценки и программных продуктов.

Ассоциация государственных бюджетных учреждений по государственной кадастровой оценке в 2019 году провело 1 всероссийскую конференцию, 3 межрегиональных, 15 практических занятий и 10 вебинаров, по кадастровой оценке, для действующих сотрудников ГБУ.

Одной из целей АБУКО является вовлечение в деятельность ГБУ органов исполнительной власти, обоснование важности работы бюджетных учреждений и помощь в увеличении бюджетов ГБУ, до уровня необходимого чтобы выполнять свои функции. Зачастую по просьбе бюджетных учреждений, члены ассоциации выезжают в регионы для совещаний с региональными министерствами, где обсуждаются все аспекты деятельности бюджетных учреждений. Есть положительные примеры, когда это позволяло увеличить фонд оплаты труда, материально техническое обеспечение учреждений

Эта работа должна привести к улучшению качества государственной кадастровой оценки.

Однако этих действий совершенно недостаточно для создания эффективной системы налогообложения недвижимости и справедливой налоговой базы.

Мировой опыт налогообложения недвижимости, аккумулированный в Стандартах международной ассоциации налоговых оценщиков (МАНО), свидетельствует о том, что без эффективного общественного контроля над процессами массовой оценки и их результатами, создать эффективную систему налогообложения не удаётся.

МАНО разработала специальные стандарты:

- Стандарт по политике в области налогообложения имущества (Одобен в январе 2010 года) и
- Стандарт по связям с общественностью (Одобен в июле 2011 года).

В этих стандартах описано, как добиться того, чтобы налог на недвижимость воспринимался как справедливый. Для этого недостаточно совершенствования технологии кадастровой оценки. Необходимо работать с общественностью и проводить непрерывный контроль качества работ на основе проверки соотношения кадастровой и рыночной стоимостей через рекомендуемые статистические параметры. И здесь велика роль специалистов в сфере стоимостной оценки, которые должны оказывать содействие как власти, так и налогоплательщикам в формировании и разъяснении политики налогообложения недвижимости, участвовать в разработке нормативных актов, методических документов, независимой проверки качества оценочных работ. Без этой работы добиться того, чтобы налог на недвижимость воспринимался как справедливый весьма затруднительно.

Наши законодатели и исполнительная власть не учитывали этот существенный момент, что и приводило к проблемам некачественной оценки и невозможности введения в стране эффективного налогообложения недвижимости. Однако это понимание присутствовало у представителей академической науки и профессоров - практиков стоимостной оценки.

В июне 2018 г. на Комитете МТПП по оценочной деятельности и устойчивому развитию территорий в Резолюции [5] было отмечено, что *«сделанные за прошедшее время предложения Министерств, депутатов и экспертов, по нашему мнению, не способствуют кардинальному изменению качества кадастровой оценки и приданию налогу на недвижимость управленческой функции устойчивого развития территорий. Наоборот, делаются попытки исключения независимых досудебных процедур оспаривания кадастровой стоимости и увеличения роли государственных структур, прежде всего региональных ГБУ по кадастровой оценке недвижимости, в процессе установления кадастровой стоимости в размере рыночной. Этот процесс способствует тому, что правообладатели недвижимости остаются один на один с властными структурами, которые неподконтрольны общественности, что чревато негативными социальными явлениями. Для исключения этих негативных явлений и с целью выполнения Поручения Президента РФ по проблематике «кадастровая – не выше рыночной» и «посильного и справедливого налога на имущество физических лиц», целесообразно создать в стране новый институт независимых консультантов-оценщиков в сфере кадастровой оценки и налогообложения недвижимости, о которых говорится в стандартах Международной Ассоциации Налоговых Оценщиков (МАНО)».*

И в августе 2018 г. по инициативе профессоров Государственного университета по землеустройству, Московского Государственного строительного университета и РЭА им. Г.В. Плеханова создана некоммерческая организация Межотраслевая ассоциация независимых консультантов-оценщиков в сфере кадастровой оценки и налогообложения недвижимости (МАКОНН).

Цели Ассоциации сформулированы следующим образом:

1. Создание независимого института профессиональных консультантов-оценщиков;

2. Содействие реализации Поручения Президента РФ по решению проблемы «кадастровая стоимость не выше рыночной».

3. Помощь региональным ГБУ по кадастровой оценке в установлении справедливой базы налогообложения недвижимости, максимально приближенной к рыночной стоимости.

4. Формирование системы справедливого налогообложения недвижимости в Российской Федерации;

5. Способствовать созданию в Российской Федерации эффективного налога на недвижимость с управленческой функцией устойчивого развития территорий.

6. Разработка Концепций и Стратегий устойчивого развития территорий на муниципальном уровне.

7. Представление и защита интересов членов Ассоциации и собственников недвижимости.

Ассоциация МАКОНН приступила к выполнению своих уставных функций. В частности эксперты ассоциации в настоящее время занимаются проверкой качества проведенной ГКО в ряде регионов. Эта работа базируется на рекомендациях стандартов МАНО. В частности, на рис.1 показано сравнение укрупненных показателей рыночной (УПРС) и кадастровой стоимости (УПКС) для категории «здания» в одном из

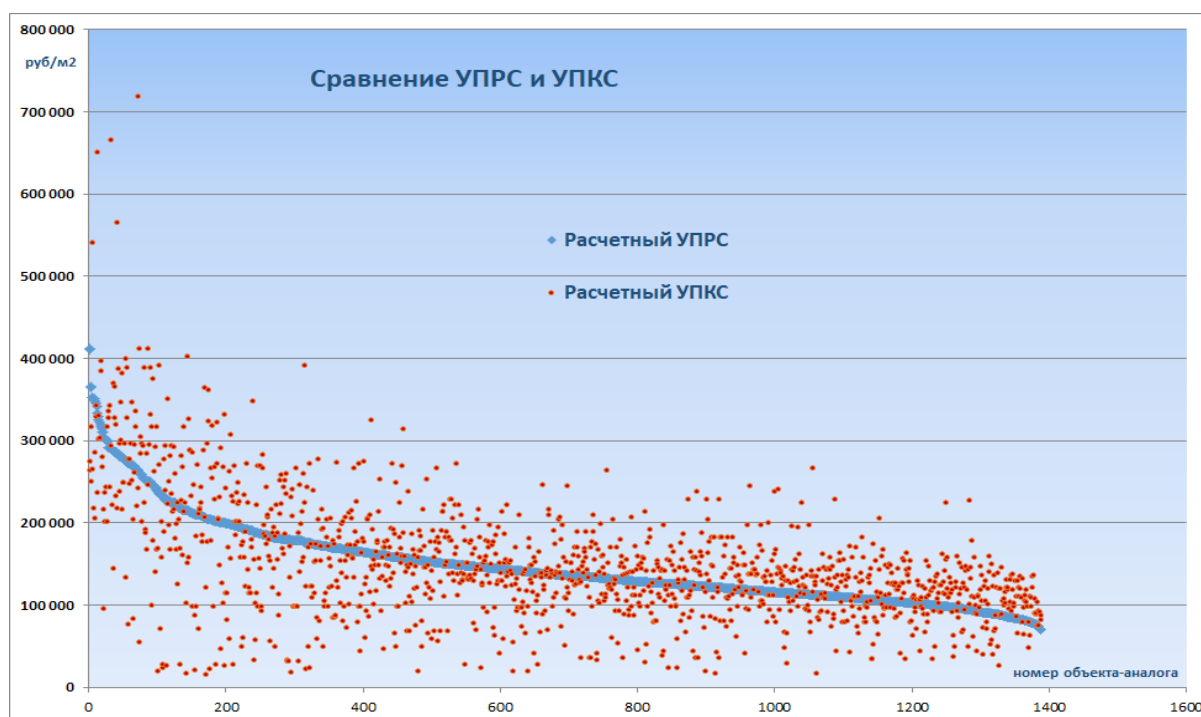


Рисунок 1. Сравнение укрупненных показателей

Figure 1. Comparison of aggregated key figures

регионов.

По рекомендациям МАНО для этой категории коэффициент разброса должен составлять диапазон 5-15%. Рассчитанное же значение получилось 89%. Этот факт свидетельствует о наличии проблем с качеством определения кадастровой стоимости. Разброс значений кадастровой стоимости относительно рыночной очень велик и его требуется уменьшать. Без широкого привлечения к этой работе специалистов стоимостной оценки (консультантов-оценщиков) это сделать невозможно.

Пилотный проект по взаимодействию налогоплательщиков, ГБУ и местными властями с целью исправления кадастровой стоимости в досудебном порядке был проведен представителем МАКОНН в Сибирском Федеральном округе с середины 2018 года с появлением первого варианта отчета ГБУ Иркутской области по землям промышленности. Им были заключены договоры на подачу замечаний на проект отчета с тремя крупнейшими промышленными предприятиями Иркутской области. В результате поданных замечаний к первоначальному проекту отчета удалось значительно скорректировать кадастровую стоимость земельных участков в окончательном варианте отчета. В 2019 году ГБУ по замечаниям представителя МАКОНН исправлена кадастровая стоимость более чем 300 земельных участков земель промышленности в Иркутской области [6]. В результате совокупное снижение по исправленным земельным участкам составило более 3 млрд. рублей. Сейчас ведется работа с местными властями по поводу возможности повышения явно резко заниженной кадастровой стоимости по ряду дорогих объектов недвижимости.

Именно такая работа и должна привести, в конечном итоге, к уменьшению коэффициента разброса и приближению кадастровой стоимости к рыночной, что и является основой справедливой налогооблагаемой базы.

Литература

1. Коростелев С.П. Кадастровая оценка, налогообложение и устойчивое развитие территорий: Учебное пособие.- 2-е изд.,испр. и доп. М.: ООО «Про-Аппрайзер», 2017. – 336 с.
2. Коростелев С.П. Кадастровая оценка. Итоги // Библиотека LABRATE.RU Сетевой ресурс:http://www.labrate.ru/articles/2016-1_korostelev.pdf
3. Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке» от 03.07.2016 N 237-ФЗ
4. Приказ Минэкономразвития России от 12.05.2017 N 226 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке» (МУ-226).
5. Сетевой ресурс: <http://old.mostpp.ru/for-members-of-mtpp/guilds-and-committees/Committees/Committee-for-estimation-activities/News/Ozenka28-06>
6. Сетевой ресурс: <http://www.cgko.ru/kadaastrovaya-otsenka/resheniya-o-pereschyete-kadaastrovoy-stoimosti/>

Literature

1. Korostelev S.P. Cadastral assessment, taxation and sustainable development of territories: Textbook. 2nd ed., asp. and supplement Moscow: Pro-Appriser LLC, 2017. 336 p.

2. Korostelev S.P. Cadastral valuation. Totals. LABRATE.RU Library Network Resource: http://www.labrate.ru/articles/2016-1_korostelev.pdf

3. Federal Law «On State Cadastral Valuation» of 03.07.2016 N 237-FZ

4. Order of the Ministry of Economic Development of Russia dated 12.05.2017 N 226 «On Approval of Methodological Guidelines on State Cadastral Valuation» (MU-226).

6. Network Resource: <http://old.mostpp.ru/for-members-of-mtpp/guilds-and-committees/Committees/Committee-for-estimation-activities/News/Ozenka28-06>

7. Network Resource: <http://www.cgko.ru/kadastrovaya-otsenka/resheniya-o-pereschyete-kadastrovoy-stoimosti/>