

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МАССОВОЙ ОЦЕНКИ НЕДВИЖИМОСТИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Рассмотрены организационные, методологические и технологические вопросы оценки недвижимости, раскрыты подходы к решению споров по вопросам оценки.

Многолетняя практика организации оценочной деятельности в странах, где традиционно преобладало налогообложение основывалось на оценке рыночной стоимости недвижимости, позволила сформулировать основные принципы формирования института массовой оценки недвижимости [2. С. 43–52]:

- прозрачность методологии;
- целостность и определенность результатов оценки;
- справедливость при проведении оценки объектов недвижимости;
- интерпретируемость и предсказуемость результатов оценки;
- эффективность администрирования процесса оценки.

Для эффективного функционирования института массовой оценки недвижимости необходимы следующие условия:

1. Государственные гарантии прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество.
2. Существование государственного кадастра недвижимости, обеспечивающего однозначную идентификацию и достоверное описание объектов недвижимости.
3. Наличие на рынке недвижимости достоверной информации, обеспечивающей проведение объективной оценки объектов недвижимости.
4. Разработка понятной для общественности методологии определения кадастровой стоимости объектов недвижимости.
5. Наличие достаточного количества квалифицированных специалистов в области массовой оценки объектов недвижимости.
6. Создание института защиты прав налогоплательщика в его взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления.

Развитие института массовой оценки недвижимости в Российской Федерации является неотъемлемой частью реформирования системы имущественного налогообложения, осуществляемого в нашей стране в последние несколько лет.

Необходимость перевода всех имущественных налогов, взимаемых на территории России, на единую стоимостную (адвалорную) основу не вызывает сомнения.

С 1 января 2006 г. на территории всей страны введен в действие земельный налог, основанный на кадастровой стоимости земельных участков. Следующим шагом может стать установление для налога на имущество физических лиц и налога на имущество организаций налоговой базы в виде рыночной (кадастровой) стоимости указанного имущества.

Для целей определения кадастровой стоимости земельных участков с 1999 г. на всей территории Российской Федерации проводится государственная кадастровая оценка земель. Кадастровая стоимость имущества, принадлежащего физическим лицам и организациям, должна стать результатом проведения работ по массовой оценке недвижимого имущества.

Рассмотрим основные элементы института массовой оценки недвижимости.

Организационно-территориальная единица выполнения работ по массовой оценке объектов недвижимости

Основная цель проведения работ по массовой оценке объектов недвижимости – установление налоговой базы для имущественных налогов, которые в большинстве стран являются местными или региональными. В США, Канаде, Нидерландах такая работа осуществляется в границах каждого отдельного штата или муниципального образования. В Великобритании, Дании, Швеции, Литве организационно-территориальной единицей выполнения массовых оценочных работ является государство в целом. Такой выбор объясняется тем, что централизация оценки существенно сокращает затраты на ее проведение, наилучшим образом обеспечивает единообразие подходов к оценке и сопоставимость ее результатов во всех районах страны.

В Российской Федерации, где земельный налог является местным, используется срединный вариант: государственная кадастровая оценка земель проводится на уровне субъектов Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления предоставляют исходную информацию для целей оценки и участвуют в рассмотрении результатов оценочных работ. Проведение массовой оценки недвижимости на федеральном уровне осложняется тем, что возникает необходимость централизованной обработки колоссального количества сведений. Это, в свою очередь, требует наличия на федеральном уровне дорогостоящих технических средств, позволяющих хранить и обрабатывать огромные объемы информации, и увеличивает риск потери информации при ее передаче.

Проведение массовых оценочных работ в границах муниципальных образований при их сегодняшнем числе (более 22 тыс.) очень неэффективно. По сравнению с региональным уровнем организации работ затраты на определение стоимости одного объекта недвижимости при организации работ на муниципальном уровне возрастают от 3 до 10 раз.

На региональном уровне массовая оценка недвижимости проводится в Германии, Австрии, Италии, Швейцарии.

Источники и порядок финансирования работ по массовой оценке недвижимости

В большинстве стран Европы (Бельгия, Греция, Финляндия, Германия, Исландия, Румыния, Испания, Швеция, Великобритания, Франция, Эстония, Латвия, Литва, Армения, Белоруссия) работы по массовой оценке недвижимости в полном объеме финансируются за счет средств национального (федерального) бюджета. При этом только в Швеции, Греции и Бельгии имущест-

венные налоги полностью поступают в федеральный бюджет. В остальных упомянутых странах массовая оценка недвижимости проводится за федеральные средства в качестве финансовой помощи местным органам власти. Обеспечивая наполнение местных бюджетов за счет имущественных налогов, федеральная власть уменьшает субсидируемую часть местных бюджетов. Кроме того, единство источника финансирования позволяет обеспечить одновременность проведения оценочных работ на территории всей страны и справедливость установления налоговой базы, так как исключает из процесса собственно получателей налогов.

В Австрии, Дании, Нидерландах, Швейцарии для финансирования работ привлекаются местные бюджеты. При этом доля федерального бюджета, привлекаемого для проведения оценочных работ, велика и составляет в этих странах не менее 40%.

В Российской Федерации работы по государственной кадастровой оценке земель финансируются за счет средств федерального бюджета (до 20%) и бюджетов субъектов Российской Федерации. Все поступления от земельного налога зачисляются в бюджеты муниципальных образований.

Практика проведения и финансирования работ по государственной кадастровой оценке земель в России, к сожалению, говорит о том, что органы власти субъектов Российской Федерации зачастую используют свое право финансировать оценочные работы как инструмент влияния на результаты этих работ. Завышая налоговую базу, региональные власти пытаются полностью или частично снять с себя обязанность оказывать финансовую поддержку муниципальным образованиям (субсидировать муниципальные образования).

Периодичность проведения работ по массовой оценке недвижимости

Актуализация результатов оценки – обязательная процедура во всех странах, где налоговой базой является рыночная стоимость недвижимого имущества.

В Дании начиная с 1998 г. переоценка недвижимости осуществляется ежегодно. В большинстве штатов США (исключение составляет штат Калифорния, где переоценка проводится только в момент продажи или перепродажи объекта недвижимости [1. С. 504]) и Канады, Нидерландах переоценка осуществляется не реже одного раза в четыре года, в Швеции – один раз в шесть лет. В Великобритании коммерческая недвижимость переоценивается один раз в пять лет, жилая недвижимость – один раз в 10 лет. В Швейцарии периодичность обновления результатов оценки в различных кантонах составляет от 5 до 10 лет.

При этом необходимо отметить, что каждая третья страна Европы вне зависимости от того, как часто проводятся массовые оценочные работы, осуществляет индексацию налоговой базы в периоды между переоценками.

Государственная кадастровая оценка земель в Российской Федерации проводится не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в три года. Такая периодичность проведения массовой оценки позволяет, с одной стороны, обеспечивать наличие налоговой базы, соответствующей уровню цен на

рынке недвижимости, а с другой – в течение трех лет точно планировать налогоплательщику налоговые расходы.

Страны, имеющие компьютеризированные системы массовой оценки, имеют возможность обновлять налоговую базу ежегодно, но следует обратить внимание, что отношение к этой возможности весьма осторожное. Решение о переоценке недвижимости в большинстве случаев принимается исходя из двух основных критериев:

- способности плательщиков уплачивать налоги на основе актуальной рыночной стоимости;
- экономической целесообразности проведения массовых оценочных работ.

Формирование сведений об объектах недвижимости для целей массовой оценки недвижимости, в том числе о рынке недвижимости

Основными источниками сведений для целей массовой оценки недвижимости являются:

- 1) государственные кадастры (реестры), в которых осуществляется учет объектов недвижимого имущества;
- 2) информационные ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления, частных компаний;
- 3) информационные ресурсы, содержащие сведения о рынке недвижимости, в том числе государственные реестры, в которых осуществляется регистрация сделок с недвижимым имуществом.

Порядок предоставления сведений об объектах недвижимости из государственных кадастров (реестров), в которых осуществляется их учет, в большинстве случаев определен порядком ведения соответствующих кадастров (реестров).

Отдельной проблемой является формирование для целей массовой оценки недвижимости единого государственного информационного ресурса, содержащего сведения о рынке недвижимости. Формирование такого ресурса должно осуществляться на всех уровнях административного управления. Информация о ценах сделок с недвижимым имуществом, в том числе официально регистрируемых, должна быть доступна общественности.

Законодательством Российской Федерации возможность получения для целей массовой оценки недвижимости сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним в принципе не предусмотрена.

Международный опыт построения и развития институтов массовой оценки недвижимости говорит об объективной необходимости наличия публичного ресурса о рынке недвижимости. Это позволит не только в несколько раз улучшить качество работ по массовой оценке недвижимости, но и подготовить общество к результатам этих работ, что в свою очередь существенно сократит количество жалоб по вопросам определения стоимости недвижимости для целей налогообложения.

Стандарты и методология определения рыночной стоимости объектов недвижимости

Практическая оценочная деятельность в большинстве стран основана на стандартах национального уровня, которые разработаны различными регулирующими организациями и фондами оценки. Кроме того, существуют международные стандарты, например, такие, как стандарты Международного общества налоговых оценщиков по оценке стоимости имущества для целей налогообложения. Комплект указанных стандартов состоит из 16 основных документов, определяющих общую терминологию, понятия и принципы института массовой оценки недвижимости для целей налогообложения.

Принимая во внимание необходимость обеспечения равенства прав граждан и юридических лиц, являющихся налогоплательщиками, на всей территории государства, а также необходимость поддержания и укрепления единства экономического пространства страны, решение о методологии массовой оценки объектов недвижимости должно приниматься на общенациональном уровне [1. С. 513]. При этом, учитывая разнородный характер объектов недвижимости, для каждого класса объектов недвижимости возможно утверждение отдельных методик. Кроме того, локальный характер рынков недвижимости требует наличия настраиваемых на локальные условия методик массовой оценки недвижимости.

Поскольку методики являются основными документами, устанавливающими способы и методы определения стоимости объектов недвижимости, они должны быть доступны и понятны всем категориям налогоплательщиков. Кроме того, налогоплательщики должны иметь возможность получить разъяснения положений методик в органах власти, которые осуществляют их разработку и контролируют последующее применение.

Проверка результатов определения рыночной стоимости объектов недвижимости

Проверка результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости является:

- инструментом, позволяющим минимизировать число ошибок, допускаемых при определении кадастровой стоимости объектов недвижимости, в том числе связанных с нарушением методических документов массовой оценки, и тем самым добиться сопоставимости результатов на всей территории страны, а также сократить количество споров по вопросам установления кадастровой стоимости недвижимости;
- одним из самых эффективных способов формирования фонда данных массовой оценки недвижимости.

Статистика, полученная Роснедвижимостью по итогам проверки результатов государственной кадастровой оценки земель, говорит о том, что 95% всех представленных на проверку материалов требуют доработки. При этом основная часть ошибок (70%) связана с нарушением методических и нормативно-технических документов. В процессе проверки материалы возвращаются исполнителю работ для исправления выявленных замечаний в среднем 3–4 раза.

Необходимость проверки результатов массовой оценки недвижимости не вызывает сомнения, но следует помнить и о защите прав исполнителей. Функция проверки результатов работ в подавляющем большинстве случаев является функцией заказчика этих работ и (или) уполномоченного органа, осуществляющего контроль за качеством работ.

Для того чтобы процедура проверки была понятна всем участникам процесса, должны быть четко определены и законодательно закреплены следующие положения:

- требования к форме результатов оценки, представляемых на проверку;
- критерии проверки;
- сроки проведения проверки;
- порядок устранения ошибок, выявленных в ходе проверки.

Досудебный порядок урегулирования споров о величине кадастровой стоимости объектов недвижимости (результатах массовой оценки недвижимости)

Налогоплательщики обычно имеют право на обжалование результатов массовой оценки недвижимости. Из 29 стран Европы, опрошенных Европейской экономической комиссией ООН, только в трех государствах (Словакии, Белоруссии и России) нет такой возможности.

Важно отметить, что специально созданные апелляционные органы рассматривают жалобы существенно быстрее судов.

В большинстве стран досудебное рассмотрение жалоб налогоплательщиков осуществляется в несколько этапов. Так происходит, например, в Дании, Франции, Индонезии, Японии, некоторых штатах Америки. В Дании предусмотрен первый неформальный этап, в ходе которого налогоплательщик и представители налогового органа пытаются достичь договоренности о приемлемой рыночной стоимости недвижимости. В случае невозможности достичь договоренности, апелляция передается на рассмотрение региональному апелляционному комитету. Если договоренность и в этом случае опять не будет достигнута, рассмотрение дела передается в Центральный налоговый третейский суд. После третейского суда вопросы рассматриваются в обычном суде. В Дании примерно 2% налогоплательщиков оспаривают результаты оценки. Половина споров разрешается на первом этапе.

В Чили налогоплательщики подают апелляцию в местную налоговую службу. При этом предметом обжалования являются ошибки в расчетах рыночной стоимости недвижимости, классификации или описании объектов для целей оценки. Налоговая ставка, установленная правительством, обжалованию не подлежит.

На первом этапе в большинстве стран налогоплательщики самостоятельно отстаивают свои интересы. В Канаде и США интересы бизнес-сообщества в апелляционных инстанциях обычно представляют специальные налоговые агенты. В Великобритании и Израиле в апелляционных процедурах более высоких уровней принимают участие эксперты-оценщики, юристы, землеустроители.

В некоторых странах число апелляций достаточно высоко. Эффективным средством снижения числа апелляций является установление ограниченного срока, в течение которого результаты оценки могут быть оспорены. Этот срок варьирует в различных странах от двух недель до шести месяцев с момента получения налогоплательщиком уведомления о рыночной стоимости имущества. Один-два месяца – наиболее распространенный период.

В некоторых штатах Канады и США все апелляционные процедуры должны быть завершены до отправки налоговых уведомлений. Во Франции можно обжаловать результаты оценки даже после наступления срока уплаты налога. Иногда устанавливаются сборы за апелляцию, которые возвращаются налогоплательщику в случае принятия решения в его пользу.

Поскольку в Российской Федерации налогоплательщики не имеют возможности обжаловать результаты государственной кадастровой оценки земель в досудебном порядке, указанное обстоятельство нарушает права и законные интересы налогоплательщиков и может привести к длительным судебным разбирательствам. Введение досудебного порядка урегулирования споров о результатах массовой оценки недвижимости в Российской Федерации, безусловно, является необходимым шагом в создании справедливой по отношению к плательщику налоговой системы. Это требует решения таких вопросов, как:

- наименование, статус и полномочия органа, реализующего досудебный порядок урегулирования споров, регламент его функционирования;
- предмет урегулирования споров в досудебном порядке;
- регламент рассмотрения жалоб лиц, чьи права и обязанности затрагивают результаты массовой оценки недвижимости, в том числе сроки рассмотрения жалоб и требования к документам, используемым для подтверждения жалобы;
- правила урегулирования споров о результатах кадастровой (массовой) оценки недвижимости, в том числе критерии принятия решений об удовлетворении (неудовлетворении) жалоб лиц, чьи права и обязанности затрагивают результаты массовой оценки недвижимости;
- порядок внесения изменений в результаты массовой оценки недвижимости на основании решений об удовлетворении жалоб лиц, чьи права и обязанности они затрагивают.

Утверждение результатов массовой оценки недвижимости

Установленный правительством Российской Федерации порядок утверждения результатов государственной кадастровой оценки земель органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации приводит к злоупотреблениям со стороны региональных властей в части увеличения или уменьшения расчетных показателей кадастровой стоимости земель как по определенным плательщикам земельного налога, так и применительно к тем или иным территориям. Сложившаяся ситуация дискредитирует идею реформирования земельного налога, так как фактически сохраняет действующий нормативный подход к его установлению. Более того, результаты государственной кадастровой оценки земель даже одной категории для субъекта Российской

Федерации в целом зачастую составляют более 1 млн. записей (20000 печатных листов или 40 пачек бумаги). Весь этот объем должен прилагаться к нормативному правовому акту субъекта Российской Федерации об утверждении результатов оценки. Утверждение агрегированных показателей лишено всякого смысла, так как налогом облагается каждый конкретный земельный участок (объект недвижимости).

Если обратиться к международному опыту, то в большинстве стран результаты массовой оценки недвижимости используются для целей налогообложения и иных целей с момента их внесения в соответствующие кадастры или реестры.

Сохранение механизма утверждения результатов массовой оценки недвижимости возможно лишь при условии, если органы власти, уполномоченные на ведение кадастров и реестров, будут иметь право не вносить результаты, утвержденные с нарушениями, в соответствующие кадастры или реестры, а следовательно, и не предоставлять налоговым органам сведения о кадастровой стоимости объектов недвижимости для исчисления налогов.

Требования к специалистам в области массовой оценки объектов недвижимости

В Канаде, США и многих странах Европы массовую оценку объектов недвижимости проводят налоговые оценщики, которые обязаны иметь профессиональное образование, регулярно проходить дополнительное обучение, а также аттестацию с целью подтверждения своих профессиональных знаний.

Наличие основного или дополнительного профессионального образования должно стать главным критерием допуска специалистов к работам по массовой оценке недвижимости. Создание научной школы и систем профессионального образования и повышения квалификации в сфере массовой оценки недвижимости и администрирования имущественных налогов является одной из важнейших задач в построении эффективной, научно обоснованной системы налогообложения недвижимого имущества.

Список литературы

1. Китчен Г. Налогообложение недвижимости: проблемы внедрения // Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М. : ИЭПП, 2005.
2. Организация оценки и налогообложения недвижимости / под ред. Дж. Эккерта. – М. : Российское общество оценщиков; Академия оценки; Стар Интер, 1997.