

Содержание

Предисловие.....	5
От автора.....	7
Глава 1. Теория и практика налогообложения недвижимости	13
1.1. Теоретические основы налогообложения недвижимости	13
1.2. Опыт введения налога на недвижимость в различных странах	19
1.2.1. Налог на недвижимость в развитых странах рыночной экономики	19
1.2.2. Опыт введения налога на недвижимость в странах переходной экономики.....	50
<i>Контрольные вопросы</i>	54
Глава 2. Налогообложение недвижимости в Российской Федерации	55
2.1. Организация налогообложения недвижимости в Российской империи.....	55
2.2. Налог на недвижимость в современной России	66
2.2.1. Налоговая система Российской Федерации	66
2.2.2. Имущественные налоги в Российской Федерации	74
2.2.3. Эксперименты по налогообложению недвижимости в России.....	88
<i>Контрольные вопросы</i>	110
Глава 3. Компоненты налога на недвижимость	111
3.1. Учет и регистрация объектов недвижимости	111
3.2. Кадастровая оценка объектов недвижимости.....	116
3.3. Ставки и льготы	119
3.3.1. Налог на имущество организаций	120
3.3.2. Транспортный налог.....	122
3.3.3. Земельный налог	122
3.3.4. Налог на имущество физических лиц	123
<i>Контрольные вопросы</i>	124
Глава 4. Методология массовой оценки недвижимости	125
4.1. Основы теории, подходы и методы стоимостной оценки.....	125
4.2. Методы массовой оценки недвижимости	172
4.2.1. Методы массовой оценки, применяемые в дореволюционной России.....	172
4.2.2. Методы массовой оценки недвижимости в странах рыночной экономики..	181
4.2.3. Методы оценки для целей налогообложения недвижимого имущества в современной России	197
4.2.3.1. Кадастровая оценка недвижимости до 2010 г.....	204
4.2.3.2. Кадастровая оценка недвижимости в период 2010—2016 гг.....	231
4.2.3.3. Определение кадастровой стоимости с 2017 г.....	241
<i>Контрольные вопросы</i>	256

Глава 5. Местная власть и устойчивое развитие территорий	257
5.2. Роль и значение местной власти и местного самоуправления	257
5.2. Понятия и принципы устойчивого развития	269
5.3. Налогообложение недвижимости и устойчивое развитие территорий	283
<i>Контрольные вопросы</i>	289
Приложение. Применение методов прикладной математической статистики в массовой оценке недвижимости	291
Анализ и описание данных	300
Построение регрессионных уравнений	302
Проверка гипотез	303
Применение пакетов прикладных программ в массовой оценке	306
Применение функции ЛИНЕЙН	308
Анализ полученных коэффициентов	312
Порядок анализа выходных параметров функции анализа РЕГРЕССИЯ	313
Заключение	319
Библиографический список	328

Предисловие

«Центр независимой экспертизы собственности» (ЦНЭС) рад представить специалистам в области рынка недвижимости и оценочной деятельности новую книгу профессора С.П. Коростелева, посвященную проблемам кадастровой оценки, налогообложению недвижимого имущества и устойчивому развитию территорий, и входящую в серию книг, выпускаемых при нашем содействии.

Данная работа С.П. Коростелева, по сути, является переработанным и дополненным изданием его предыдущей книги «Кадастровая оценка недвижимости», изданной в 2010 г. Необходимость актуализации вызвана кардинальными изменениями нормативно-правовых актов, регламентирующих государственную кадастровую оценку (ГКО) в Российской Федерации, включая уполномоченные органы, исполнителей, порядок и методические указания по ее проведению.

В книге приведен подробный анализ мирового опыта в проведении массовой оценки недвижимости для целей налогообложения, представлены авторские подходы и методы стоимостной оценки. Также С.П. Коростелевым проведен глубокий и критический анализ существующего нормативно-правового регулирования кадастровой оценки в Российской Федерации, включая результаты проведенной ГКО в ряде субъектов РФ.

Несомненным достоинством книги является то, что помимо тематики, относящейся непосредственно к кадастровой оценке недвижимости, автор уделяет серьезное внимание интеграции полученных при ГКО результатов в процесс устойчивого развития территорий (УРТ). Как известно, во всех развитых экономических странах местные бюджеты формируются в основном за счет имущественных налогов. Профессиональное и адекватное управление соответствующими статьями бюджета позволило бы находить оптимальное и быстрое решение многих экономических, социальных, экологических и инфраструктурных проблем городских округов и поселений, муниципальных районов и т.д.

Книга профессора С.П. Коростелева представляет собой ценное научное и полезное в практической деятельности учебное пособие. Одним из безусловных достоинств настоящего пособия является то, что оно будет весьма востребовано при профессиональной подготовке и повседневной деятельности государственных кадастровых оценщиков, сотрудников государственных органов по управлению имуществом и муниципальными образованиями, а также прочими специалистами рынка недвижимости.

*К.Ю. Кулаков,
Первый заместитель генерального директора ЦНЭС,
доктор экономических наук, профессор НИУ МГСУ,
FRICS, REV*

Настоящее учебное пособие является существенно переработанным и дополненным учебным пособием автора 2010 г. (*С.П. Коростелев. Кадастровая оценка недвижимости: Учебное пособие. — М.: Маросейка, 2010. — 356 с.*).

Это учебное пособие было допущено УМО по образованию в области производственного менеджмента в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 080502 «Экономика и управление на предприятии (операции с недвижимым имуществом)».

История появления предыдущего учебного пособия была связана с принятием в 2009 г. решения о передаче кадастровой оценки от федерального государственного органа в ведение независимых профессиональных оценщиков. В то время предполагалось, что такое решение позволит существенно повысить качество кадастровой оценки и снизить количество оспаривания имущественных налогов в комиссиях и судах.

Но, как я писал в том пособии, «профессиональные оценщики не занимались кадастровой (массовой) оценкой недвижимости. Более того, их никто даже не готовил в ВУЗах по этому направлению оценки». И в этой связи перед оценщиками стояла «задача в кратчайшие сроки освоить теорию массовой оценки недвижимости для целей налогообложения и разнообразную практику такой оценки в разных странах с целью выработки оптимальной методологии оценки с учетом особенностей рынков недвижимости российских регионов».

Для решения этой задачи автор, в инициативном порядке, подготовил предыдущее учебное пособие:

«В нем на основе системного подхода представлен взгляд профессионального оценщика на ту систему налогообложения имущества, которая создана в России, выявлены ее недостатки, представлена теория и практика налогообложения и массовой оценки недвижимости и даны рекомендации по совершенствованию системы оценки и администрирования налога на недвижимость».

Однако надежды автора не оправдались. Ситуация начала развиваться по наилучшему сценарию, что в итоге привело к тому, что кадастровую оценку недвижимости в 2016 г. отобрали из ведения независимых профессиональных оценщиков и передали в ведение специально создаваемых региональных государственных учреждений (ГБУ). Начался процесс создания в стране новой специальности — государственный оценщик (ассессор).

Руководство страны пришло к выводу, что независимые профессиональные оценщики не справились с поставленной им задачей, и решило, что государственные оценщики (ассессоры) лучше справятся с ней, что приведет к уменьшению оспаривания кадастровой стоимости. Решение, безусловно, спонтанное и необдуманное, но оно принято и уже реализуется в регионах. Причиной такого решения

явилось повсеместное недовольство бизнеса и населения итогами кадастровой оценки и лавинообразный процесс ее оспаривания в комиссиях и судах. Крайними, как я и предупредил, стали оценщики.

Большая доля ответственности, безусловно, лежит на оценщиках, но не на рядовых, а на несменяемых руководителях саморегулируемых организациях оценщиков (СРО), которые одновременно входили в состав «министерства оценки» — Национального Совета по оценочной деятельности (НСОД).

Вместо того, чтобы внимательно изучить мировой и российский опыт массовых оценок недвижимости, который был описан в учебном пособии, и выработать концепцию налогообложения недвижимости и кадастровой оценки, НСОД принял противоречивый и рамочный федеральный стандарт оценки кадастровой стоимости (ФСО № 4) и дал старт массовой оценке недвижимости. Причем большинство этих оценок продолжали проводить федеральные ФГУПы с нарушением требований законодательства об оценочной деятельности. При этом СРО оценщиков получили дополнительный существенный денежный поток от экспертиз отчетов о кадастровой и рыночной стоимости для целей оспаривания. Ситуация всех устраивала, кроме налогоплательщиков, которые стали получать уведомления о налогах, увеличенных в десятки раз. Возникло массовое недовольство и государство вмешалось.

В конце 2015 г., по сообщениям прессы, в Минэкономике зафиксировали *«системный кризис действующей модели»*, и подготовили законопроект призванный решить проблему *«непредсказуемости кадастровой стоимости»*.

К таким выводам в Минэкономике пришли после решения Коллегии Счетной палаты от 16 января 2015 г., которая провела проверку кадастровой оценки и администрирования земельного налога в Московской области. Кадастровую оценку в области провела известная на рынке питерская оценочная компания ООО «Центр оценки “Аверс”», а положительное экспертное заключение на отчет дала оценочная СРО «Экспертный совет». Вывод Счетной палаты был однозначен: *«необходимо пересмотреть подходы и порядок осуществления государственной кадастровой оценки земель для целей налогообложения»*.

Поручение разработать новую методологию дано председателем «Единой России», премьер-министром РФ Дмитрием Медведевым в ходе приема граждан по личным вопросам, который он проводил в 30 марта 2016 г. в Перми. По его словам:

«Общая методология, с помощью которой можно будет рассчитать кадастровую стоимость земли, поставит точку в многочисленных недоразумениях и спорах о величине земельного налога, возникающих с тех пор, как он стал от нее зависеть... Я с вами согласен, что должна быть какая-то общеметодологическая рамка, при помощи которой можно будет устанавливать более справедливую в широком смысле стоимость недвижимости, привязанную к конкретным условиям территории, тем более, что у нас в стране территорий очень много, они очень разные по стоимости, разных денег стоит, по-разному оцениваются людьми...

...Это будет единая федеральная методика по всей стране, чтобы не получалось так, что один участок соседний стоил в пять дороже, чем тот, который рядом. Понятно, что и размеры могут быть разные, но тем не менее методика должна быть единая», — заявил премьер в ходе встречи с представителями садоводческих и дачных хозяйств.

Многие тогда высказались о несовершенстве методологии кадастровой оценки. Вот, например, что говорил Руководитель Росреестра:

«Есть три главные проблемы: 1) отсутствие единой методологии, 2) низкий уровень квалификации оценщиков и 3) отсутствие их фактической ответственности за качество проведенных работ».

Уже 8 апреля 2016 г. Министерство экономического развития РФ отреагировало и предложило поменять концепцию кадастровой оценки, то есть отобрать ее из ведения независимых оценщиков и создать институт государственных оценщиков (ассессоров) на региональном уровне. В июне 2016 г. принят Федеральный закон № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», (дата подписания 3 июля 2016 г., опубликован 6 июля 2016 г., вступил в силу 1 января 2017 г.).

Страна в очередной раз меняла концепцию кадастровой оценки недвижимости, и мы стали жить в новой реальности и с новой профессией — государственный оценщик (ассессор).

По новому закону ассессор не будет теперь оценивать кадастровую стоимость, а будет ее определять «в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке».

Как заявил в апреле 2016 г. Министр экономического развития:

«А техническое вооружение этого закона — это методика, та единая федеральная методика, о которой говорил. Эти **методические указания разработаны нашим Министерством**, обсуждены с экспертным сообществом. Мы провели техническую апробацию в трех субъектах Федерации: это Москва, Красноярский край и Нижегородская область. И сейчас итоги этой технической апробации еще раз обсуждаем с экспертным сообществом и в течение месяца примем эти методические указания. Думаю, что **количество некорректностей и ошибок будет минимизировано**».

Далее в учебном пособии мы подробно разберем качество этого документа, а сейчас остановимся на вопросе — что заставило автора вновь вернуться к новой редакции учебного пособия?

В предыдущей редакции было показано, что налог на недвижимость — это не обычный фискальный налог для пополнения бюджета. У него совсем другая задача. Для этого налога более важны регулирующая и социальные функции. По этому поводу я еще в 2011 г. писал следующее:

«Если взглянуть на проблему со стороны, то можно заметить, что все проводимые сейчас мероприятия по подготовке к введению налога на недвижимость не объединены какой-либо концепцией и стратегией достижения конечной цели. Да и сама цель, в общем-то, не сформулирована. Чего мы хотим добиться, введя налог на недвижимость? Если просто хотим увеличить поступления налогов в бюджет, то налог на недвижимость — это не тот налог, который позволит решить эту проблему, так как он сложен в администрировании и весьма затратен (более 10 % от сбора уйдет на администрирование налога). Более того, он способен привести к неким социальным потрясениям, если будет восприниматься населением как несправедливый. На мой взгляд, все сегодняшние действия власти по подготовке к введению налога ведут именно к этому сценарию».

К сожалению, все так и случилось. Более того, и на новом этапе кадастровой оценки мы опять не имеем ни концепции, ни стратегии налогообложения недвижимости. Очевидно, что без этого никакого улучшения кадастровой оценки не будет. Еще В.И. Ленин в свое время писал:

«Кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя “натякаться” на эти общие вопросы... и обречь свою политику **на шатания и беспринципность**».

Вот мы в сфере кадастровой оценки и налогообложения недвижимости уже 17 лет и наблюдаем эти *«шатания и беспринципность»*.

Однако в 2016 г. возникли предпосылки для решения этой проблемы, но не на федеральном, а на региональном и муниципальном уровнях. Налог на недвижимость — это местный налог, и попытка решить проблему с федерального уровня была ошибкой и сейчас ее необходимо исправлять. Для этого необходима инициатива «снизу», как предлагал в своей статье «Россия, вперед», вышедшей в «Газете.Ru» 10 сентября 2009 г., Президент РФ. Из этой статьи прямо следует, что:

«если мы хотим преодолеть застарелую привычку полагаться в решении проблем на государство, не допустить рецидива центробежных тенденций, искоренить вековую коррупцию, разрушить патерналистские настроения, безынициативность, дефицит новых идей, обеспечить энергоэффективность и улучшить экологическую ситуацию, наконец, привить вкус к правовой культуре — то от государства в ближайшее время потребуются серия **решительных действий по модернизации “снизу”**».

Инициатива «снизу» в области налогообложения недвижимости должна свестись к тому, чтобы налог на недвижимость стал финансовым источником устойчивого развития территорий (УРТ). Под этим термином в настоящей работе понимается *«решение экономических, социальных, экологических проблем на местном уровне (городской округ, поселение, муниципальный район и др.) с целеполаганием, направленным на рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и особенно будущего поколений»*.

С 2010 г., когда было опубликовано предыдущее учебное пособие, произошли большие изменения, как в области политики, так и в области технических аспектов кадастровой оценки и администрирования налога на недвижимость.

Во-первых, власть обозначила четкую тенденцию на ликвидацию местного самоуправления на низовом уровне (поселковые и сельские муниципалитеты) и взяла курс на укрупнение муниципалитетов и встраивания их в систему государственной власти. Для развития демократии страны — это, безусловно, негатив, но сложившуюся ситуацию можно использовать для запуска механизмов устойчивого развития территорий в укрупненных муниципалитетах.

Во-вторых, налог на недвижимость в стране так и не появился. Как были четыре имущественных налога, так они и остались. Поменялась лишь база исчисления этих налогов. Вместо инвентаризационной, нормативной и балансовой стоимости базой стала кадастровая стоимость. Причем 70—80 % имущественных налогов уходят в региональный бюджет, а в местный, муниципальный бюджет — 20—30 %.

В-третьих, в 2010 г. состоялась передача кадастровой оценки в ведение профессиональных независимых оценщиков. Государство возлагало большие надежды на то, что они смогут существенно повысить качество кадастровой оценки недвижимости. Однако этого не произошло. Оценщики не справились с этой задачей, и государство в 2016 г. решило вернуть себе кадастровую оценку и возложить ее на региональные государственные бюджетные учреждения (ГБУ).

В-четвертых, государство решило само разработать методологию государственной кадастровой оценки в виде обязательных к применению государственными

оценщиками (ассессорами) ГБУ методических указаний («единой методики кадастровой оценки» для всей страны). Эту задачу взяло на себя Министерство экономического развития РФ.

В-пятых, за прошедшее время не изменилась ситуация с администрированием имущественных налогов. Большинство муниципалитетов просто назначают ставки налогов на максимальном разрешенном Налоговым Кодексом уровне. Налогообложение недвижимости так и не стало эффективным инструментом управления муниципальной собственностью в интересах устойчивого развития территорий.

В-шестых, в стране постепенно приходит понимание необходимости запуска механизмов устойчивого развития городских территорий, особенно на фоне ухудшающейся экологической ситуации. В нашей стране стали активно применяться системы добровольной сертификации недвижимости: BREEAM (Великобритания), LEED (США), DGNB (пассивный дом, Германия). Разработаны также и начали применяться национальные стандарты: ГОСТ Р 54964–2012 «Оценка соответствия. Экологические требования к объектам недвижимости», СТО НОСТРОЙ 2.35.4–2011, СТО НОСТРОЙ 2.35.68–2012 и рейтинговые системы «Зеленые стандарты», «РУСО» и др.

Новые вызовы требуют дать обстоятельный ответ на решение проблемы устойчивого развития территорий укрупненных муниципалитетов на основе эффективного налогообложения и администрирования налога на недвижимость. Именно эту цель преследует настоящее учебное пособие.

В первой и второй главах раскрыты теория и практика налогообложения недвижимости. Здесь изложены теоретические основы налогообложения и функции налогов, опыт налогообложения недвижимости в различных странах и Российской империи. Подробно рассмотрена история создания системы налогообложения недвижимости в современной России. В этой связи следует привести цитату из первого издания этого учебного пособия, написанного в 2010 г.:

«Именно налог на недвижимость, по мнению автора, должен стать тем источником финансирования, который обеспечит устойчивое развитие поселений, направленное на совершенствование инфраструктуры, энергосбережение, улучшение экологии городов и поселений и т.д. Решение этих вопросов будет способствовать улучшению качества жизни людей и повышению стоимости недвижимости. Налог на недвижимость будет правильно воспринят населением, если он будет давать определенный эффект в повышении качества жизни и люди смогут почувствовать это. Если же этот налог будет выполнять только фискальную функцию, то налогоплательщики будут всячески уходить от уплаты этого налога, и он не будет выполнять свою основную функцию».

Ситуация с налогообложением недвижимости, к сожалению, пошла по наихудшему сценарию. Выбранная неверная стратегия введения налога на недвижимость в стране и неэффективная работа федеральных госструктур (Росземкадастр, Роснедвижимость, Росрестр) привели к тому, что имущественные налоги стали тормозом экономического развития и в условиях кризиса превратились в обыкновенный фискальный налог, который отвергается населением и бизнесом.

На новом этапе реформирования налогообложения недвижимости необходимо переосмыслить сложившуюся ситуацию и попытаться сделать предложения по запуску механизма устойчивого развития территорий с применением рыночного инструмента налогообложения недвижимости.

У эффективного налога на недвижимость есть *три основные составляющие*:

1. учет объектов недвижимости и внесение их в кадастр;
2. кадастровая оценка объектов недвижимости;
3. установление ставок налога и льгот.

Все три составляющие налога на недвижимость рассмотрены *в третьей главе*.

В четвертой главе особое внимание уделено кадастровой оценке объектов недвижимости. Подробно рассмотрены требования и рекомендации по применению методов оценки, изложенных в стандартах Международной ассоциации налоговых оценщиков (МАНО). Приведено сравнение этих методов с методами, применяемыми в Российской Федерации. Критически рассмотрены новые Методические указания по государственной кадастровой оценке и показано, что определение кадастровой стоимости по утвержденному Приказом Минэкономразвития № 226 от 12.05.2017 г. варианту никак не сможет улучшить качество кадастровой оценки.

Пятая глава посвящена вопросам теории и практики устойчивого развития территорий, а также роли местного самоуправления в этом процессе. В качестве финансового источника устойчивого развития территорий рассматривается эффективный налог на недвижимость. Даны конкретные рекомендации по разработке концепций и стратегий устойчивого развития городских территорий, экологической сертификации объектов недвижимости, установлению дифференцированных ставок налогообложения и приданию налогу на недвижимость управленческой функции.

Теоретические и практические вопросы применения методов прикладной математической статистики при массовой оценке недвижимости вынесены в отдельное *Приложение*. Подробно изложены вопросы анализа, описания и кодирования исходных данных, выявления корреляционных зависимостей, построения регрессионных уравнений, проверки принятых гипотез. Рассмотрены прикладные пакеты компьютерных программ, реализующих методы математической статистики. Особо рассмотрены вопросы возможности применения ППП MS Excel в задачах массовой оценки с приведением конкретных примеров.

С содержательной точки зрения учебное пособие представляет собой в значительной степени авторский материал, который в настоящее время проходит апробацию в учебном процессе магистерской программы «Управление собственностью и устойчивым развитием территорий» одного из старейших ВУЗов страны — Государственном университете по землеустройству.

Представляется, что на основе этого материала можно будет подготовить учебную программу для переподготовки кадастровых оценщиков недвижимости, которые будут заниматься практической оценкой недвижимости в ГБУ.

Автор также выражает надежду, что настоящее издание также будет полезно муниципальным и региональным органам управления, которые будут создавать свои системы налогообложения недвижимости, нацеленные на устойчивое развитие территорий.

Кроме того, на мой взгляд, книга может оказаться полезной для ученых, студентов, бакалавров, магистров и аспирантов экономических вузов, а также всем тем, кого интересуют проблемы налогообложения недвижимости, кадастровой оценки и устойчивого развития территорий.

*Сергей Коростелев
г. Москва, июнь 2017 г.*