

## Переход к налогообложению объектов капитального строительства по их кадастровой стоимости\*. Часть 2\*\*

**Н.В. Волович**

профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва), член Европейской академии по земельным отношениям (г. Цюрих), доктор экономических наук

**Е.Н. Никитина**

оценщик ООО «Институт оценки собственности и финансовой деятельности», аспирант кафедры «Оценка и управление собственностью» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

Николай Владимирович Волович, wolowitsch@list.ru

Реализация в России стратегии взимания налога на недвижимость в отношении как земельных участков, так и других находящихся на них объектов недвижимости в зависимости от их кадастровой стоимости<sup>1</sup> прежде всего требует совершенствования системы массовой оценки недвижимости. Очевидно, что основной проблемой становится невысокий уровень достоверности результатов государственной кадастровой оценки (далее – ГКО), что провоцирует социальные конфликты и дополнительные административные и финансовые издержки. Следуя указанной стратегии при проведении массовой кадастровой оценки, невозможно учесть все характеристики ин-

дивидуального объекта недвижимости, соответственно, на основе отчета о рыночной стоимости индивидуальных объектов за счет самих налогоплательщиков необходимо уточнять налоговую базу таких объектов в рамках процедуры оспаривания результатов ГКО. Именно такая позиция и изложена в решении Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>.

Наличие такого механизма оспаривания должно играть роль дополнительного, а не основного способа формирования достоверной налоговой базы. Безусловно, заинтересованные в недвижимости лица имеют более полную информацию о конкретных объектах, чем кадастровые оценщики, од-

\* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации в 2014 году.

\*\* Первую часть материала см.: Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 6.

<sup>1</sup> Законопроект о введении налога на недвижимость на основе кадастровой стоимости подготовлен Министерством финансов Российской Федерации и направлен на межведомственное согласование. URL: <http://reality.rbc.ru/articles/15/05/2014/562949991454382.shtml>

<sup>2</sup> Конституционный Суд Российской Федерации в рамках определения от 3 июля 2014 года № 1555-О разъяснил, почему кадастровая оценка бывает завышенной – ее определяют методами массовой оценки, а рыночная цена определяется методами индивидуальной оценки конкретного участка, поэтому результаты получаются более точными, и по этой причине закон позволяет уточнить кадастровую стоимость, приравняв ее к рыночной. Однако замена одной условной стоимости на другую, в презумпции более точную, не означает, что прежняя стоимость по государственной кадастровой оценке неверна, несправедлива (завышена или занижена) и влечет неправомерное определение налоговой базы с безосновательным завышением налоговых обязательств. Если в споре о пересмотре кадастровой стоимости суд установит, что стоимостные расхождения доказывают нарушение прав лица, то он определит (в пределах иска) и меры восстановления нарушенного права, не исключая внесения новых сведений в государственный кадастр недвижимости на дату, по состоянию на которую была установлена кадастровая стоимость объекта. URL: [http://srfogo.ru/press\\_center/news/869013](http://srfogo.ru/press_center/news/869013)

нако необходимо признать, что значительная часть информации сознательно искажается, а результаты оценки подгоняются под желаемый результат. Именно это в итоге провоцирует постоянное нарастание социальной напряженности между гражданами, бизнесом и государством.

На наш взгляд, при решении проблем недоверия к результатам кадастровой оценки основным должно стать совершенствование методологии системы массовой оценки. Для этого полезно проанализировать практику решения аналогичных проблем в странах с развитым рынком недвижимости.

В настоящее время в мире фактически существует только одна группа стран, в которых система налогообложения недвижимости по своим основным элементам соответствует заложенной в российской модели стратегии. Это страны Северной Европы. Каждая из них имеет свои особенности, однако формирование налоговой базы от рыночной стоимости недвижимости, определенной методами массовой оценки, при четко определенных возможностях оспаривания ее результатов, является очевидным результатом проведенных реформ в этой сфере.

В настоящее время российским реалиям наиболее близка модель Дании, где одновременно с земельным налогом (введен в 1926 году) взимается налог на стоимость недвижимости (для жилых и дачных помещений, используемых самими собственниками (введен в 2000 году и заменил налог на условную арендную плату за жилые помещения и летние дома, занимаемые их владельцами), а также налог на здания, используемые для коммерческих, административных и производственных целей (введен в 1999 году). Соответственно, налоговой базой по указанным налогам, пополняющей бюджеты муниципалитетов и

провинций, является стоимость земли и капитальная стоимость иных объектов недвижимости. Близки российской системе имущественного налогообложения и действующие ставки таких налогов, а также обязанность владельцев недвижимости уплачивать налоги и с принадлежащего государству имущества (но по пониженным ставкам). Уже из хронологии введения названных налогов видно, что конечной целью налоговой реформы является введение единого налога на недвижимое имущество граждан и организаций, как в России.

Однако в качестве итоговой модели реализации принципа единого налогообложения земельных участков и находящихся на них иных объектов недвижимости в рамках настоящей статьи анализируется опыт Нидерландов по массовой оценке недвижимого имущества для целей налогообложения, поскольку созданный в этой стране механизм регулирования земельно-имущественных отношений справедливо считается одним из наиболее эффективно действующих среди всех промышленно развитых стран. Этот опыт, безусловно, можно считать положительным, так как желаемая цель достигнута, что позволило создать не только надежную систему рыночной оценки недвижимости для целей налогообложения, но и обеспечить возможность использования ее результатов для решения широкого круга задач как публичными органами, так и предпринимателями и обычными гражданами.

Хотя и территория, и численность населения этой страны сравнимы с Московским регионом (Москва и Московская область)<sup>3</sup>, высокая степень достоверности результатов массовой оценки недвижимости в Нидерландах свидетельствует о том, что анализ такой модели будет очень полезным как база для сравнения с российской системой кадастровой оценки недвижимости.

---

<sup>3</sup> Территории муниципалитетов (без входящих в Королевство небольших Антильских островов и акваторий) – примерно 37,3 тысячи квадратных километров, население всех 12 провинций – примерно 16,8 миллиона человек. 12 провинций разделены на 403 муниципалитета, в 50 процентах которых население составляет менее 25 тысяч жителей.

Как и в большинстве стран с рыночной экономикой, в Нидерландах налог на недвижимое имущество является основным собственным источником доходов муниципалитетов. На муниципалитеты государством возложены важнейшие функции, в том числе в социальной и градостроительной сферах. Из 52,1 миллиарда евро совокупных доходов муниципалитетов за 2013 год 32,8 процента составляли специальные субсидии для выполнения переданных государством полномочий, 34,5 процента – общие дотации на выполнение прямых муниципальных полномочий, 15,9 процента – муниципальные налоги, а 16,8 процента – прочие доходные источники.

В составе муниципальных налогов основную роль играет муниципальный налог на недвижимое имущество (*onroerende-zaakbelastingen*) (далее – налог на недвижимость). В 2013 году он составил 3,5 миллиарда евро из 8,3 миллиарда евро всех налоговых поступлений в муниципалитеты, то есть 41,7 процента. В соответствии со специальным Законом о налоговой оценке недвижимости налоговой базой по налогу на недвижимость является рыночная стоимость объектов недвижимости. В 2013 году ставки налога составили в среднем 0,1085 процента для жилой недвижимости и 0,2563 – для иной недвижимости. В настоящее время величина оценки 8,5 миллиона объектов недвижимости (90 процентов из которых относится к жилой недвижимости) составляет примерно 1 650 миллиардов евро. При этом оценочная стоимость недвижимого имущества используется для взимания не только налога на недвижимое имущество, но и иных налогов и сборов<sup>4</sup>. Рассмотрим это на практическом примере.

Налоги на недвижимость платятся владельцем объекта (собственником или арендатором). Каждый муниципалитет определяет ставку этого налога. За средний жилой

дом (стоимостью 225 000 евро) владелец платит в среднем около 245 евро налога. В большинстве муниципалитетов ставки на нежилую недвижимость выше. Владелец нежилой недвижимости той же стоимости платит в среднем 485 евро, в то время как пользователь дополнительно платит еще около 385 евро.

Кроме того, обязательны и другие имущественные налоги:

- сборы за использование воды платятся только владельцем недвижимости. Для жилой и нежилой недвижимости одинаковые ставки. За средний объект жилой недвижимости владелец платит около 80 евро;
- владелец жилой недвижимости, который в ней проживает, должен добавить к своему доходу сумму, равную величине потенциальной арендной платы. Так, владелец среднего дома стоимостью 225 000 евро платит дополнительный подоходный налог в сумме около 600 евро. Более высокий тариф используется для нежилой недвижимости стоимостью более 1 000 000 евро;
- частный собственник рекреационных объектов или дома, который сдается в аренду, также платит дополнительный подоходный налог. Он платит дополнительные 2 700 евро подоходного налога в случае, если он владеет объектом стоимостью 225 000 евро;
- в случае смерти владельца недвижимости наследники должны платить налог на наследство. Размер налога варьируется от 10 до 40 процентов от определенной для налога на недвижимость стоимости в зависимости от степени родства;
- профессиональные арендодатели жилой недвижимости платят налог исходя из стоимости домов, которые они

<sup>4</sup> *Ruud M. Kathmann, Marco Kuijper. Cooperation between taxpayers and municipalities for valuation purposes, The Netherlands. URL: <http://www.waarderingskamer.nl/documents/paper%20fig2014%20cooperation%20between%20taxpayers%20and%20municipalities%20for%20valuation%20purposes.pdf>*

сдают в аренду. В 2014 году этот налог составил около 850 евро на сдаваемую в аренду недвижимость стоимостью 225 000 евро<sup>5</sup>.

На основании приведенного примера можно сделать вывод о том, что определяемая оценочная стоимость недвижимого имущества является базой для множества платежей, связанных с недвижимостью, поэтому ей и придается такое важное значение как со стороны государства, так и со стороны владельцев этого имущества.

В целом различные государственные органы получают приблизительно 10 миллиардов евро налогов, прямо и косвенно основанных на этой оценочной стоимости (см. табл.). При этом затраты непосредственно на проведение ежегодной оценки для целей определения налоговой базы по налогу на недвижимость составляют примерно 150 миллионов евро в год.

В Нидерландах в силу высокой достоверности и публичности официально определенная налоговая стоимость не-

*Доходы по видам налогов за 2013 год, в миллионах евро (округленно) <sup>6</sup>*

<i>Налог</i>	<i>Сумма</i>
Налог на недвижимое имущество	3 400
Сборы за систему водоснабжения	600
Подходный налог на доход, который получил бы собственник, сдавая недвижимость в аренду	2 500
Налоги на оборот недвижимости (ранее ставка составляла 6 процентов, но после кризиса 2007–2009 годов ее снизили до 2 процентов)	1 000
Налог на наследство для собственников домов	650
Налоги арендодателя	50*
Общий налоговый доход, непосредственно основанный на оценочной стоимости	8 200

\* В 2014 году ожидается 760 миллионов евро, в 2015 – 1 750 миллионов евро.

движимости используется не только для целей налогообложения. Также результаты оценки применяются для целей противодействия коррупции. Это осуществляется следующим образом: нотариусам, банкам и финансовым институтам предоставляется доступ к данным об оценочной стоимости с тем, чтобы предотвратить финансовые потери при продаже, страховании и залогах в случае несоответствия этих договоров рыночным условиям. Кроме того, на базе сто-

имости для целей налогообложения недвижимости определяются разумные арендные ставки, в том числе при найме социального жилья.

Правовую базу для оценки недвижимости для целей налогообложения в современном виде создал принятый в 1995 году Закон о налоговой оценке недвижимости (далее – Закон)<sup>7</sup>. Этот нормативный акт принимался с целью повышения качества налоговой базы по сравнению с прошлым периодом,

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Real estate assessment Act, 01.01.2012 (Закон о налоговой оценке недвижимости). URL: <http://www.waarderingskamer.nl/documents/netherlands%20real%20estate%20assessment%20act%202012.pdf>  
Первая редакция закона была принята в 1995 году, в настоящей статье рассматривается его последняя действующая редакция от 2012 года.

хотя уже с 1972 года налогообложение было ориентировано на соответствие рынку. Но ранее одинаковых правил оценки не было (в различных муниципалитетах руководствовались своими правилами), что приводило к существенным диспропорциям в оценочных величинах для однотипной недвижимости как в различных смежных муниципалитетах, так и на территории одного поселения. Понятно, что социально ориентированной политике Нидерландов это противоречило. Базовыми принципами нового Закона стали:

- прозрачность для налогоплательщиков;
- универсализация оценки (проведение одной оценки для установления различных видов налога);
- универсализация при использовании результатов оценки различными уровнями власти и отдельными органами;
- повышение эффективности путем дополнительных правовых гарантий равенства всех участников налоговой оценки.

С накоплением опыта в Закон были введены положения, регламентирующие важнейшие аспекты налоговой оценки. В частности, налоговая оценка отнесена к компетенции Министра финансов. Закон формализует как объект налоговой оценки, так и компетенцию всех участвующих в этом процессе сторон, включая специально созданный Совет по оценке недвижимости. Установлена и серьезная уголовная ответственность за предоставление владельцами недвижимости недостоверной информации или утерю таковой и невыполнение муниципалитетами административных функций, возложенных на них государством. В том числе введены повышенная уголовная ответственность (до 4-х лет лишения свободы) или повышенный штраф в случае признания умысла в этих правонарушениях (ст. 33 Закона).

При этом налоговая оценка не проводится в отношении следующего недвижимого имущества:

- сельскохозяйственные угодья, за исключением участков под зданиями (аграрии платят водные сборы);
- дороги общего пользования;
- водные поверхности и земли обороны;
- объекты, относящиеся к религии;
- природные объекты.

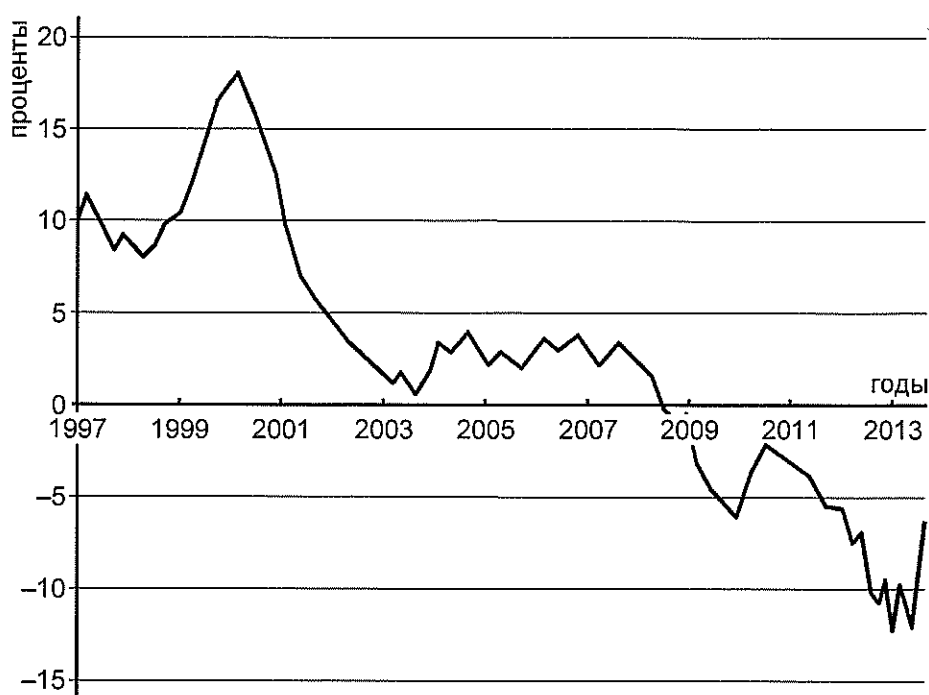
Кроме того, исключаются из оценки линейные объекты инженерной инфраструктуры, поскольку, как правило, при их строительстве инвесторы сразу оговаривали с муниципалитетами и государством освобождение их от такого налога.

В соответствии с Законом для целей обложения налогами недвижимость оценивается ежегодно, а налоговая база определяется по состоянию на 1 января года, предшествующего началу налогового периода. То есть в 2014 году налогоплательщики уплачивают налог по стоимости, определенной по состоянию на 1 января 2013 года.

Надо сказать, что еще несколько лет назад периодичность оценки составляла один раз в четыре года, а стоимость определялась по состоянию, сложившемуся за два года до начала налогового периода. Изменение оказалось очень своевременным, так как начиная с 2008 года средние продажные цены жилой и нежилой недвижимости (офисы, магазины и т. д.) падали при существенно меньшем числе сделок. График, представленный на рисунке, иллюстрирует этот тренд для жилой недвижимости.

Очевидно, что такое состояние рынка во многом формирует мнение владельцев недвижимости о несоответствии налоговой базы реальной ситуации. При этом и на политическом уровне в Нидерландах признано, что гарантировать необходимое качество налоговой базы можно, если величина определенной при оценке стоимости недвижимости приемлема для налогоплательщиков. Для этого сформулированы принципы организации налоговой оценки:

1) оценка должна проводиться качественно (поэтому существуют стандартизированные нормы с точной детализацией,



Изменение стоимости жилой недвижимости (в процентах за год, за базу взят конец 1996 года)<sup>8</sup>

что обеспечивает в процессе оценки равенство прав ее участников);

2) ответственность за оценку лежит на правительственном органе и конкретных муниципалитетах, также существует независимый контрольный орган (Совет по оценке недвижимости);

3) собственники и иные заинтересованные лица получают не только официальный документ с указанной в нем определенной при оценке стоимостью недвижимости, но и обоснование в форме отчета об оценке.

Однако даже в таком толерантном обществе, как голландское, существует устойчивое мнение, что власти ради повышения сборов налогов сознательно завышают налоговую базу. Низкое доверие к результатам налоговой оценки особенно фиксировалось во время последнего кризиса на рынке недвижимости и после его окончания. Проведенные аналитиками Нидерландов в 2009–2011 годах исследования показали, что владельцы жилья в целом не доверяют результатам налоговой оценки<sup>9</sup>. При этом

реально результаты оцененной налоговой базы оспариваются (в российской терминологии – оспаривание кадастровой стоимости) в отношении примерно 3 процентов объектов жилой недвижимости. Уплата налогов муниципалитетам большинством людей рассматривается как нечто негативное. Надо сказать, что отмечается низкий уровень доверия к органам власти и местного самоуправления в целом, в том числе к органам европейского сообщества. При этом исследования показали, что для граждан точность налоговой оценки имеет существенно большее значение, чем, например, открытость для общества результатов оценки, поэтому уровень доверия можно повысить следующим образом:

- предоставить жителям большие возможности влиять на обновление данных, используемых при налоговой оценке (поскольку вся исходная информация, используемая при проведении оценки, является общедоступной и публикуется на специальном

<sup>8</sup> URL: <http://www.globalpropertyguide.com/real-estate-house-prices/N#netherlands>

<sup>9</sup> URL: [http://www.onderzoekcentrumdrechtsteden.nl/dds/up/ZmqekqxlG\\_rapport\\_Doorbraak\\_WOZ\\_web\\_versie.pdf](http://www.onderzoekcentrumdrechtsteden.nl/dds/up/ZmqekqxlG_rapport_Doorbraak_WOZ_web_versie.pdf)

сайте в Интернете, владельцы недвижимости имеют возможность ее проверить и при необходимости исправить, направив соответствующий запрос в уполномоченные органы);

- объяснять, как муниципалитеты отслеживают информацию и обрабатывают ее, чтобы достигнуть наиболее точных результатов оценки.

Открытость информации является важным аспектом. Для этого в 2013 году в Нидерландах было принято решение о том, что с конца 2014 года все результаты оценки жилой недвижимости должны быть общедоступными. Это означает, что каждый житель будет иметь доступ к данным об оценочной стоимости недвижимости. Ожидается, что это будет иметь три позитивных эффекта, а именно:

1) несоответствие в оценках будет выявлено и исправлено на ранней стадии;

2) налогоплательщики, вероятно, будут больше доверять результатам оценки, когда увидят, что величины стоимостей принадлежащей им недвижимости и других расположенных рядом домов соответствуют друг другу;

3) опубликованные результаты оценки будут широко использоваться большим количеством заинтересованных лиц, в том числе бизнес-сообществом.

Ответственность за проведение собственноручно налоговой оценки недвижимости возложена на муниципалитеты, следовательно – и за качество данных, используемых при оценке.

На практике небольшие муниципалитеты часто объединяются для выбора одного поставщика таких услуг по оценке. В последние годы в силу расширения информационных и иных ресурсов муниципалитетов, а также необходимости экономии бюджетных средств распространяется практика самостоятельного выполнения муниципальными служащими этой функции, без передачи ее частным компаниям. Рынок таких услуг ограничен небольшим числом традиционно работающих в конкретных регионах част-

ных оценочных компаний.

По Закону при установлении стоимости жилой и нежилой недвижимости для целей налогообложения оценочная стоимость определяется как рыночная на основе сравнимых сделок, если существует рынок этих объектов. При этом исходят из того, что передается полное и ничем не ограниченное право собственности, а покупатель сразу принимает объект в том состоянии, которое было на дату приобретения. Для нежилой недвижимости, для которой отсутствует свободный рынок (социальные и коммунальные объекты, объекты крупной промышленности), налоговая база определяется как амортизированные затраты замещения. При этом учитывается физическое и функциональное устаревания таких объектов. Таким образом, определяется наиболее точная стоимость недвижимости для текущего собственника. Общий же базовый принцип определения налоговой стоимости для целей налогообложения указан в Законе: рыночная стоимость есть наивысшая цена, которая была бы уплачена, если бы собственность открыто продавалась на рынке после необходимой подготовки и информирования потенциальных покупателей.

Следует отметить, что толкование такого принципа и его применение в практике налоговой оценки было уточнено высшими судебными инстанциями в принятых ими решениях, о чем будет сказано далее.

Очевидно, что доказательная оценка недвижимости возможна только тогда, когда используется точная, достоверная и публично признанная информация. Основу ее создает Система базовых регистров Нидерландов, в которую входит и отдельный Регистр по оценке недвижимости (WOZ; в российской терминологии – Фонд данных государственной кадастровой оценки). Данные из Системы базовых регистров используются всеми уровнями власти и организациями, выполняющими общественно значимые функции. Такими общегосударственными базами данных (базовыми регистрами), которые обязательно использует и

налоговый оценщик, являются:

1) BRP – Базовый регистр населения (резидентов и нерезидентов);

2) NHR – Регистр юридических лиц;

3) Bag – Базовый регистр адресов участков и зданий (состоит из двух базовых регистров);

4) BRT – Базовый топографический регистр (состоит из цифровых топографических файлов различного масштаба);

5) BRK – Базовый регистр кадастра (в нем содержатся сведения всех земельных участках, трубопроводных системах, правах собственности, об обременениях и ограничениях (ипотека, право аренды, найма жилого помещения), а также все цены сделок с объектами. Кроме того, имеются кадастровые карты по конкретным участкам с указанием номера, площади, границ, а также границ административно-территориального деления);

6) BRV – Базовый регистр транспортных средств;

7) BLAU – Базовый регистр заработной платы, условий труда и льгот (в настоящее время информация подготовлена, но есть вопросы по единообразию доступа);

8) BRI – Базовый регистр доходов (включает информацию о реальных доходах семей, а также об оказанной социальной помощи);

9) WOZ – Базовый регистр оценки недвижимости (включает как исходную информацию о всех заинтересованных лицах и объектах недвижимости, так и расчеты и итоговые результаты за все периоды проведения налоговой оценки);

10) BGT (ранее GBKN). Сейчас это геоинформационная система в части учета всех объектов капитального строительства, таких как здания, линейные объекты, сельскохозяйственные объекты и собственно зарегистрированные земельные участки, а также водные объекты;

11) BRO – Базовый регистр поверхностей (в прошлом также известный как DINO, содержит геологическую и почвенную информацию, в том числе маркшейдерскую информацию и информацию об археологии

и качестве окружающей среды);

12) Stelselvoorzieningen – база данных по услугам.

Очевидно, что, несмотря на наличие таких баз, в реальной оценке требуются и другие сведения, тем более не всегда в этих базах содержится вся оперативная информация – текущие затраты на строительство, выданные разрешения на строительства, подключения к объектам инфраструктуры. Часть ее имеется в муниципалитетах (например о выданных разрешениях на строительство или состоянии зданий). Для налоговой оценки необходимы больше данных и более высокий уровень ее надежности, актуальности и признания. В связи с этим муниципалитеты используют все возможности, чтобы предоставить полную и качественную информацию для налоговой оценки. Наилучшие носители информации – это владельцы и пользователи недвижимости, поэтому в рамках налоговой оценки растущее число муниципалитетов систематически обновляют и проверяют данные, консультируя налогоплательщиков через Интернет. Налогоплательщикам предоставлена возможность проводить мониторинг оценочных данных, размещенных в Интернете, и указывать, являются ли эти данные (все еще) верными, если же с недвижимостью произошли изменения, – то уточнить ее основные характеристики. Это оказывается эффективным методом, поскольку владельцы домов могут предоставить наиболее точную информацию об условиях содержания или о техническом состоянии своего здания. Жители охотно проверяют и исправляют данные, поскольку таким образом они имеют возможность повлиять на точность оценки. Конечно, муниципалитеты обязательно проверяют данные, представленные налогоплательщиками, и несут ответственность за корректность оценки.

В итоге муниципалитеты, минимизируя затраты, не только улучшают точность и надежность сбора данных (в последние годы затраты на проведение налоговой оценки постоянно сокращаются, причем повышает-



ся уровень ее достоверности), но и рассчитывают, что жители и бизнес-сообщество будут больше доверять результатам, полученным при оценке недвижимости для налогообложения, основанной на этих данных. Это оказывает положительный эффект: количество жалоб, которые выдвигаются против ежегодных оценок, сокращается.

В соответствии с Законом результаты налоговой оценки должны быть утверждены не позднее, чем через 8 недель после начала соответствующего налогового периода. Незамедлительно после этого собственнику и пользователю недвижимости будет направлено официальное уведомление об оценочной стоимости их недвижимого имущества<sup>10</sup>.

Собственник объекта и иные заинтересованные лица могут подать жалобу с возражением против официально определенной муниципалитетом стоимости непосредственно в муниципалитет в течение 8 недель после получения уведомления о налоговой стоимости. В течение следующих 6 недель должно быть принято решение по поданному заявлению. В статье 26а Закона содержится таблица, согласно которой на муниципальном уровне позволено уточнить налоговую стоимость в пределах 5 процентов для недвижимости стоимостью до 200 тысяч евро и 2 процентов для объектов стоимостью более 1 миллиона евро, с дополнительной возможной корректировкой до 30 тысяч евро. При этом муниципальный орган может пересмотреть стоимость только с учетом дополнительно уточненной информации об объекте заявителя. Если заявитель не согласен с принятым решением, то он может обратиться в суд по налоговым спорам. В этом случае заявителем может быть представлен отчет об оценке (который должен основываться на процедурах налогового права), который будет рассмотрен по существу. В случае апелляции будут рас-

сматриваться только процедурные нарушения. В целом ежегодно подаются жалобы в отношении почти 3-х процентов объектов налогообложения. Все это существенно увеличивает нагрузку на государственных и муниципальных служащих. В связи с этим в настоящее время все более важным становится предотвращение затратных апелляционных процедур. Растет уверенность в том, что основной путь повышения качества результатов оценки – это использование более точных ее моделей и исходных данных, предоставленных собственниками объектов недвижимости. Качество массовой оценки на уровне муниципалитетов повышается как «снизу», со стороны налогоплательщиков, что формализуется в прецедентной судебной практике, так и «сверху», на общегосударственном уровне, благодаря деятельности Совета по оценке недвижимости.

Принятие судебных решений по методологическим вопросам было очень важно, так как при массовой оценке трудно найти компромисс между общеизвестными факторами стоимости каждого индивидуально-го объекта (это такие характеристики, как вид использования недвижимости, размер, дата постройки, качество, техническое обслуживание, локальное местоположение) и возможностью их учета. Анализ рынка недвижимости показывает, что так называемые второстепенные характеристики объекта часто играют значительную роль в сделках. Если эти характеристики не зарегистрированы должным образом в муниципальном управлении, то могут возникнуть проблемы с соответствующими поправочными коэффициентами и в итоге искажаются результаты оценки. Так, дома с плохим содержанием или морально устаревшие домовладения обычно больше теряют в стоимости, чем остальные.

Принципиально важными судебными решениями можно назвать следующие<sup>11</sup>:

<sup>10</sup> Статья 24 Закона о налоговой оценке недвижимости. URL: <http://www.waarderingskamer.nl/documents/netherlands%20real%20estate%20assessment%20act%202012.pdf>

<sup>11</sup> URL: [http://www.eigenhuis.nl/downloads/hypotheek-financieel/WOZ\\_jurisprudentie\\_overzicht\\_2012.pdf](http://www.eigenhuis.nl/downloads/hypotheek-financieel/WOZ_jurisprudentie_overzicht_2012.pdf)

1) налоговая оценка не должна заключаться в прямом переносе цен сделок на налоговую базу. Цена конкретной сделки не тождественна стоимости для целей налогообложения, для этого проводится специальная оценка (см., например, постановления Верховного Суда Нидерландов по делу № 39453 и делу № 39347);

2) несмотря на принцип ориентации стоимости на максимальное значение в сравнимых ценах сделок, муниципальный оценщик должен использовать средневзвешенное значение этих сделок (постановление суда Гааги по делу № ВК-09/00828);

3) необходимость учета при моделировании налоговой стоимости таких факторов, как:

- экология, например шум от самолетов (решение суда Амстердама № 96/3759 EXI) или дороги (постановление суда Дордрехт по делу № 07/23), влияние близко расположенных электросетей (постановление суда Леувардена № AW1879), наличие шумных соседей или домашних животных (постановление Гаагского окружного суда по делу № 05/7572);
- расположение объекта в районе нового строительства, в том числе отсутствие нормальных тротуаров (постановление суда Арнем по делу № 98/03024), или в зоне предполагаемого строительства (решение суда Амстердама по делу № 07/00295);
- угнетающий вид местоположения объекта налоговой оценки, например вид на кладбище (постановление суда Арнем по делу № 01/02370) или на ветряные электростанции (постановление районного суда Харлем по делу № 05/4895), наличие в окружении захламленных участков (постановление суда Ден Бош по делу № 98/04543).

Несмотря на то, что значительная часть исков судами отклоняется (например, не доказана необходимость снижения налоговой стоимости жилья при его расположении рядом с домом престарелых или из-за

необходимости повышенных затрат на содержание социального жилья), налоговым оценщикам в конкретных муниципалитетах очень сложно самостоятельно оперативно следовать постоянно повышающимся требованиям. Здесь очевидна позитивная роль специально созданного на основании Закона (Раздел II) Совета по оценке недвижимости (далее – также Совет). Он действует в качестве контрольно-консультационного органа и следит за тем, чтобы муниципалитеты должным образом соблюдали требования Закона. Совет также контролирует выполнение и внедрение Базового регистра оценочной стоимости. Кроме того, в его обязанности входят предоставление рекомендаций министерству финансов и другим участникам процесса, а также разрешение споров между различными уровнями государственного и муниципального управления. Статус Совета и высокий профессионализм его членов позволяют находить решения проблем с учетом всех связанных с ними вопросов, учитываются и возможные социальные последствия. Так, при принятии решения об изменении ставок налогов учитываются как инфляционные ожидания, так и возможные поступления в бюджеты муниципалитетов различного рода трансфертов из провинций и общегосударственного бюджета.

Как контролирующий процесс оценки орган Совет несет ответственность за то, чтобы ежегодные оценки, проводимые муниципалитетами, имели высокое качество. Для этого Совет выпускает рекомендации, согласно которым были установлены три важнейших требования к налоговой оценке:

1) муниципалитеты должны в первую очередь предотвратить ошибки в данных. При этом необходимо руководствоваться следующим принципом: «что существует на улицах, то и должно существовать в административном управлении». Это означает, что муниципалитеты всегда должны проверять, являются ли верными замечания налогоплательщиков;

2) муниципалитетам необходимо поддерживать равенство по закону. Если на улице с абсолютно одинаковыми домами один из домовладельцев уведомляет муниципалитет о том, что зарегистрированная общая площадь его дома неверна и это проверено, то зарегистрированная общая площадь всех таких домов должна быть скорректирована (поскольку они все идентичны);

3) налогоплательщики должны быть осведомлены о том, что именно муниципалитет несет ответственность за корректную оценку. Налогоплательщикам не следует считать, что они сами могут определить стоимость своих домов или их комментарии всегда будут учтены муниципалитетом.

По Закону в состав Совета по оценке недвижимости входят 11 членов, в том числе председатель (от Министерства финансов), 4 члена представляют Ассоциацию муниципалитетов Нидерландов, по 2 человека – Ассоциацию региональных водных органов и налоговых органов. Все они назначаются на срок до 4-х лет. При этом 3 входящих в Совет члена должны быть независимыми. Есть при Совете три официальных консультанта, работающих (по данным на 1 апреля 2014 года) в ассоциации консультантов, министерствах внутренних дел и финансов<sup>12</sup>.

Важнейшей функцией Совета стала выдача общих и конкретных рекомендаций по моделированию стоимости недвижимости с учетом различных факторов, а также по составлению типового отчета о массовой оценке. В качестве базовой модели для оценки жилой недвижимости в Нидерландах используется модель САМА, широко известная в России по работам К. Эккерта<sup>13</sup>. Для коммерческой недвижимости применяется модель систематического сравнения цен аренды и выведения ставки капитализации, а для недвижимости, не участвующей в рыночном обороте, – метод унификации данных для калькуляции затрат на

воспроизводство. Рекомендации Совета по оценке недвижимости основаны на требованиях, сформулированных в обновляемых Международных стандартах оценки.

Совет непосредственно не разрабатывает методики оценки конкретных типов объектов, однако высказывается в качестве консультанта. На практике это означает следующее. Например, в последние годы стало очевидным, что такие специализированные объекты, как порты, аэропорты, электростанции или крупные промышленные предприятия, не могут быть оценены только исходя из затрат на воспроизводство, должны учитываться и возможные доходы от их использования. Очевидно, что оценить такие сложные объекты могут только опытные, высокопрофессиональные консультационные организации (в реальности в стране только 5 таких фирм). Ввиду того, что на территории конкретного муниципалитета будет ограниченное число таких сложных объектов, муниципалитеты объединяются не только для проведения совместного тендера, но и для разработки конкретных методических рекомендаций. Так, заказ на разработку модели оценки электростанций (их в Нидерландах 33) компания-консультант по заказу Ассоциации муниципалитетов Нидерландов после подготовительного этапа выполняла по договору в течение двух лет. Безусловно, любые предлагаемые эконометрические и иные модели и рекомендации предварительно широко обсуждаются с заинтересованными лицами.

В силу высокой достоверности как исходной информации, так и результатов налоговой оценки сведения государственного Базового регистра по оценке недвижимости (WOZ) активно используются всеми гражданами Нидерландов. В соответствии с изменениями в полномочиях этого регистра в его функции входит предоставление

<sup>12</sup> URL: <http://www.waarderingkamer.nl>

<sup>13</sup> Организация оценки и налогообложения недвижимости / под общей редакцией Джозефа К. Эккерта : соч. в 2 т. М. : Российское общество оценщиков ; Академия оценки ; СтарИнтер, 1997.

платных услуг в части как подготовки отчетов об оценке конкретных объектов, так и предоставления исходной рыночной информации. Например, любой заявитель получит в электронном виде сравнимые цены сделок за последние 5 лет исходя из основных характеристик конкретного интересующего его объекта. Подбор трех рыночных аналогов обойдется в 3,5 евро. Составление же рыночного отчета о стоимости жилого дома или помещения на основе примерно 10 аналогов, включая всю кадастровую информацию об объекте оценки и его фотографии, обойдется в 26,5 евро<sup>14</sup>. Это сделано, как уже указывалось, в интересах повышения доверия к налоговой оценке и для обеспечения прозрачности рынка недвижимости в целом, что в Нидерландах относится к важной функции государства. Также в WOZ рассчитывается точная информация о динамике цен на рынках жилой и иной недвижимости, которая публикуется. Так, при проведении оценки по состоянию на 1 января 2014 года было учтено, что в среднем цены на рынке жилья понизились примерно на 5,6 процента. Если не потребуется применять сложные процедуры оценки, то муниципалитеты смогут использовать этот коэффициент как поправочный для корректировки ранее определенных величин. В итоге расходы на налоговую оценку существенно сокращаются.

Как видим, система массовой оценки недвижимости является широко востребованной в современном обществе, так как позволяет принимать системные решения по вопросам социальной и экономической политики на всех уровнях власти. Однако для того чтобы она отвечала требуемому качеству, необходимы большие финансовые и трудовые затраты как на стадии создания, так и в повседневной работе. Успешный опыт Нидерландов в рамках перехода к адваланорному налогообложению основан на том, что выдерживаются принципы массовой оценки для целей налогообложения,

а не создаются преференции отдельным налогоплательщикам, обеспечивается единство всей экономической и налоговой политики. В случае наличия доказанного несоответствия между результатами массовой оценки и рыночной информацией усилия направляются на внесение обоснованного изменения в модель массовой оценки, обеспечивая единство по отношению ко всем налогоплательщикам. Это одновременно активно поддерживается экспертным сообществом через работу Совета по оценке недвижимости при Правительстве в лице Министерства финансов и прецедентной практикой судов.

Проведенный обзор практики определения налоговой базы объектов недвижимости в зависимости от их рыночной стоимости позволяет сделать ряд важных, на наш взгляд, практических выводов применительно к реализации такой стратегии в России.

1. Накопление информации об объектах кадастровой оценки, позволяющей построить достоверную модель их массовой оценки, можно осуществлять уже сейчас, если использовать возможности специального Фонда данных государственной кадастровой оценки. Для этого требуется расширение возможностей внесения в эту базу иных характеристик объектов кадастровой оценки, кроме уже учтенных в государственном кадастре недвижимости. В случае наличия в базе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии недостоверных данных об объектах недвижимости прежде всего владельцы недвижимости должны иметь возможность предоставлять точную информацию о принадлежащих им объектах, а ответственные сотрудники после проверки корректности этих данных обязаны внести эту информацию в базу и использовать ее при дальнейшем моделировании кадастровой стоимости. В целом это позволит объединить

<sup>14</sup> URL: <http://www.kadaster.nl/web/artikel/productartikel/Koopsominformatie.htm>

характеристики земельного участка и иных находящихся на нем объектов недвижимости, получив их в том числе в инициативном порядке от владельцев недвижимости. Одновременно такой Фонд данных позволит сформировать объекты кадастровой оценки как учетные единицы, не ограничиваясь действующим порядком учета объектов в государственном кадастре недвижимости.

2. Внедрение новой системы налогообложения недвижимости применительно к объектам жилого назначения должно осуществляться постепенно и только по мере завершения перехода на налогообложение объектов коммерческого назначения в зависимости от их кадастровой стоимости.

3. Необходимо пересмотреть методологию определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, в настоящее время основанную на отнесении участков к различным категориям земель и выделении из единого объекта недвижимости объектов капитального строительства. Модель массовой оценки должны быть основана на группировке земельных участков исходя из фактического вида их использования на основе документов территориального планирования и градостроительного зонирования. При этом моделирование должно учитывать уникальные характеристики входящих в такие группы объектов оценки и отражать рыночные ожидания. Чтобы ограничить распространенную практику выполнения договоров по кадастровой оценке недвижимости путем необоснованного переноса результатов оценки одних групп объектов на другие группы, которые по своим характеристикам должны иметь иную модель оценки, необходимо разработать рекомендации кадастровым оценщикам.

4. Организация современной системы кадастровой оценки возможна только в рамках государственно-частного партнерства, где основную роль играет государство. Это связано с тем, что в современном обществе рынок недвижимости нуждается в системной информации о происходящих

процессах как на глобальном, так и локальном уровнях. Большинство таких баз данных находятся в распоряжении только государства. При этом общедоступность и открытость этих баз повышают требования к точности как налоговой, так и иной стоимости недвижимости. Создание такой информационной модели должно основываться на четко структурированной стратегии развития рынка, принятой Правительством с учетом реальных возможностей ее реализации.

Если посмотреть на путь, который выбран в России в рамках развития государственной кадастровой оценки земельных участков и других объектов недвижимости, а именно установление в качестве налоговой базы рыночной стоимости этих объектов, то даже на основе проведенного нами анализа нормативной правовой базы и практики решения этой задачи в Нидерландах, в государстве с безусловно эффективным регулированием всех экономических процессов в условиях рынка, можно сделать неутешительный прогноз. Возможности решения нарастающих, как волны, споров вокруг результатов ГКО в России ограничены. Отсутствие реальной информации как об объектах, так и о рынке, серьезного методического обеспечения при острой нехватке квалифицированных оценщиков, государственных и муниципальных служащих не позволяют говорить о решении задачи перехода к рыночно обоснованному налогу на базе кадастровой стоимости даже в среднесрочной перспективе без серьезных социальных конфликтов и экономических издержек. К сожалению, это происходит в условиях нарастания диспропорций на рынке недвижимости и углубления кризиса региональных и местных бюджетов.

Как промежуточная мера, наверное, может быть предложен какой-то социальный компромисс с основными налогоплательщиками, однако его не достичь просто снижением предельных ставок земельного налога и налога на имущество граждан и организаций. Очевидно, что необходимо

менять весь механизм регулирования рынка недвижимости, в частности, переходить к взиманию налога с продаж (налог на оборот недвижимости), хотя бы в минимальном размере.

*Авторы выражают искреннюю признательность А.Н. Черевко – руководителю Торгового представительства Российской Федерации в Королевстве Нидерланды и доктору В.Г. Ван Ден Ванну – ведущему эксперту Объединения муниципалитетов Нидерландов за помощь при подготовке статьи.*

### ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ \*

1. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Производственная компания «Возрождение» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 1 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1555-О. URL: [http://sroro.ru/press\\_center/news/869013](http://sroro.ru/press_center/news/869013)
2. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.
3. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.
4. Об утверждении федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)» : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 октября 2010 года № 508.
5. Проект закона о введении налога на недвижимость на основе кадастровой стоимости. URL: <http://reality.rbc.ru/articles/15/05/2014/562949991454382.shtml>
6. Real estate assessment Act, 01.01.2012 (Закон о налоговой оценке недвижимости). URL: <http://www.waarderingkamer.nl/documents/netherlands%20real%20estate%20assessment%20act%202012.pdf>
7. Организация оценки и налогообложения недвижимости / под общей редакцией Джозефа К. Эккерта : соч. в 2 т. М. : Российское общество оценщиков ; Академия оценки ; СтарИнтер, 1997.
8. URL: <http://www.globalpropertyguide.com>
9. URL: [http://www.eigenhuis.nl/downloads/hypotheek-financieel/WOZ\\_jurisprudentie\\_overzicht\\_2012.pdf](http://www.eigenhuis.nl/downloads/hypotheek-financieel/WOZ_jurisprudentie_overzicht_2012.pdf)
10. URL: <http://www.waarderingkamer.nl>
11. URL: <http://www.kadaster.nl/web/artikel/productartikel/Koopsominformatie.htm>
12. URL: [http://www.onderzoekcentrumrechtsteden.nl/dds/up/ZmqekqxlG\\_rapport\\_Doorbraak\\_WOZ\\_web\\_versie.pdf](http://www.onderzoekcentrumrechtsteden.nl/dds/up/ZmqekqxlG_rapport_Doorbraak_WOZ_web_versie.pdf)
13. Ruud M. Kathmann, Marco Kuijper. Cooperation between taxpayers and municipalities for valuation purposes, The Netherlands. URL: <http://www.waarderingkamer.nl/documents/paper%20fig2014%20cooperation%20between%20taxpayers%20and%20municipalities%20for%20valuation%20purposes.pdf>

\* Прямых ссылок на документы 2–4 в статье нет, однако они являются основополагающими при проведении кадастровой оценки в России. Все теоретические основы статьи изложены в соответствии с требованиями этих нормативных правовых актов.