

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 марта 2016 года № 9К (1084) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ полноты и достоверности сведений о недвижимом имуществе в целях исчисления имущественных налогов» (с учетом контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову.

Направить информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ полноты и достоверности сведений о недвижимом имуществе в целях исчисления имущественных налогов» (с учетом контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.13.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год, пункт 3.13.10).

Предмет мероприятия

Деятельность органов, осуществляющих государственный кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и налоговых органов по формированию сведений о недвижимом имуществе в целях исчисления имущественных налогов.

Цели мероприятия

1. Анализ нормативно-правового регулирования и методического обеспечения администрирования налогов на недвижимое имущество.

2. Оценка полноты сведений, используемых для налогообложения недвижимого имущества.

3. Анализ показателей кадастровой стоимости объектов недвижимости, используемых для налогообложения объектов недвижимости.

Исследуемый период: 2014-2015 годы.

Сроки проведения мероприятия: с 30 июня 2015 года по 4 марта 2016 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ нормативно-правового регулирования и методического обеспечения администрирования налогов на недвижимое имущество

1.1. Общая характеристика формирования системы налогообложения недвижимого имущества

Законодательством Российской Федерации о налогах и сборах к налогам на недвижимое имущество отнесены: налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые в силу статей 56, 61-61.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) в полном объеме подлежат зачислению в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Значительные изменения в сфере налогового законодательства, связанные с переходом на исчисление налога на имущество организаций и физических лиц, исходя из его кадастровой стоимости, пришлось на 2013-2014 годы. Вступили в действие глава 32 «Налог на имущество физических лиц», а также внесены изменения в главу 30 «Налог на имущество организаций» Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс), 85 региональных законов, более 23 тыс. нормативных актов органов местного самоуправления. В частности, из совокупности имущества, признаваемого объектом налогообложения, выделены группы объектов недвижимости, налоговая база по которым определяется как кадастровая стоимость имущества (далее - КС).

В таблицах представлены сведения, характеризующие порядок формирования налогов на недвижимое имущество.

1. Налог на имущество организаций (поступает в региональный бюджет, плательщики - юридические лица):

Объект налогообложения	Налоговая ставка и налоговая база	Федеральное законодательство, срок применения	Льготы по налогообложению
Учетные на балансе организации основные средства (движимое и недвижимое имущество)	до 2,2 % от среднегодовой балансовой (остаточной) стоимости	пункт 1 статьи 380 Налогового кодекса	<p>Статьей 381 Налогового кодекса установлены льготы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - полное освобождение от уплаты налога. Например, имущество коллегий адвокатов, адвокатских бюро и юридических консультаций; - освобождения от уплаты налога в отношении отдельного имущества, источника финансирования на содержание или использование данного имущества. Например, религиозные организации - в отношении имущества, используемого ими для осуществления религиозной деятельности. <p>Кроме того, законодательством субъектов Российской Федерации могут устанавливаться отдельные льготы. Например, статьей 4.1 Закона г. Москвы от 05.11.2003 г. № 64 «О налоге на имущество организаций» предусмотрено уменьшение налогооблагаемой по КС площади недвижимости на 300 кв. м для субъектов малого предпринимательства с соблюдением условий по численности работников и выручке. Льгота в размере 75 % установлена для производственных объектов, образовательной и медицинской деятельности и др.</p>
Железнодорожные пути общего пользования, магистральные трубопроводы, линии энергопередачи, сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов (согласно Перечню, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 г. № 504)	<p>предельные ставки:</p> <p>в 2013 г. - 0,4 %, в 2014 г. - 0,7 %, в 2015 г. - 1,0 %, в 2016 г. - 1,3 %, в 2017 г. - 1,6 %, в 2018 г. - 1,9 %</p> <p>от среднегодовой балансовой (остаточной) стоимости</p>	пункт 3 статьи 380 Налогового кодекса	
Объекты магистральных газопроводов и сооружений, газодобычи, объектов производства и хранения гелия, которые: введены в эксплуатацию с 01.01.2015 г.; расположены в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской или Амурской областей; принадлежат организациям - собственникам объектов Единой системы газоснабжения. (Перечень имущества не утвержден Правительством Российской Федерации с даты внесения изменений в Налоговый кодекс 24.11.2014 г. до настоящего времени)	0 % от среднегодовой балансовой (остаточной) стоимости	пункт 3.1 статьи 380 Налогового кодекса с 01.01.2015 г. до 01.01.2035 г.	
Отдельные объекты, перечень которых устанавливает уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации: - административно-деловые и торговые центры (комплексы) и помещения в них; - нежилые помещения для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания; - объекты недвижимого имущества иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства; - жилые дома и жилые помещения, не учитываемые на балансе в качестве объектов основных средств	<p>предельные ставки от КС:</p> <p>- для г. Москвы: в 2014 г. - 1,5 %, в 2015 г. - 1,7 %, в 2016 г. и последующие годы - 2 %;</p> <p>- для иных субъектов Российской Федерации: в 2014 г. - 1,0 %, в 2015 г. - 1,5 %, в 2016 г. - 2 %</p>	пункт 1.1 статьи 380 Налогового кодекса с 01.01.2014 г.	

2. Земельный налог (поступает в местный бюджет и бюджеты городов федерального значения, плательщики - юридические и физические лица):

Объект налогообложения	Налоговая ставка и налоговая база	Федеральное законодательство, срок применения	Льготы по налогообложению
Земельные участки: - земель сельскохозяйственного назначения или в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах для сельскохозяйственного производства; - под жилым фондом и ЖКХ; - для личного подсобного хозяйства, садоводства; - огородничества или животноводства, дачного хозяйства; - ограниченные в обороте, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд	до 0,3 % от КС	статья 394 Налогового кодекса	Согласно статье 389 Налогового кодекса не признаются объектом налогообложения: - земельные участки, изъятые из оборота; - земельные участки, ограниченные в обороте, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия и т.д.; - земли из состава лесного фонда; - земельные участки, ограниченные в обороте, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда; - земельные участки, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома. Согласно статье 391 уменьшение на не облагаемую налогом сумму в размере 10 тыс. рублей для отдельных категорий граждан. Согласно статье 395 Налогового кодекса от уплаты налога освобожден ряд организаций, в том числе учреждения уголовно-исполнительной системы, религиозные организации, общероссийские общественные организации инвалидов и др.
Прочие земельные участки	до 1,5 % от КС		

3. Налог на имущество физических лиц (поступает в местный бюджет и бюджеты городов федерального значения, плательщики - физические лица):

Объект налогообложения	Налоговая ставка и налоговая база	Федеральное законодательство, срок применения	Льготы по налогообложению
Жилые дома, квартиры, комнаты, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения	от инвентаризационной стоимости (с учетом дефлятора): до 0,3 млн руб. - до 0,1 %; от 0,3 до 0,5 млн руб. - 0,1-0,3 %; свыше 0,5 млн руб. - свыше 0,3-2,0 %	статья 406 Налогового кодекса, до 01.01.2020 г. (до 01.01.2015 г. - Закон РСФСР от 09.12.1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»)	Установлены статьей 407 Налогового кодекса в размере суммы налога и предоставляются отдельным категориям граждан, а также в отношении видов объектов налогообложения: - квартира или комната; - жилой дом; - помещение или сооружение, указанные в подпункте 14 пункта 1 данной статьи;
жилой дом	до 0,1 % от КС для общей площади объекта, уменьшенной на 50 кв. м. Может быть увеличена до 3 раз представительными органами муниципальных образований	статья 406 Налогового кодекса, с 01.01.2015 г. В случае установления единой даты начала применения на территории субъекта	- хозяйственное строение или сооружение до 50 кв. м; - гараж или машино-место

Объект налогообложения	Налоговая ставка и налоговая база	Федеральное законодательство, срок применения	Льготы по налогообложению
квартира	до 0,1 % от КС, определенной для общей площади объекта, уменьшенной на 20 кв. м	Российской Федерации порядка определения налоговой базы исходя из КС	
комната	до 0,1 % от КС, определенной для общей площади объекта, уменьшенной на 10 кв. м		
единый недвижимый комплекс, в состав которого входит хотя бы одно жилое помещение (жилой дом)	до 0,1 % от КС, уменьшенной на 1 млн руб.		
объекты незавершенного жилищного строительства; гаражи и машино-места; строения или сооружения до 50 кв. м на земельных участках для ЛПХ, ИЖС	до 0,1 % от КС		
прочие объекты	до 0,5 % от КС		
Объекты с КС более 300 млн руб.; отдельные объекты недвижимого имущества, перечень которых устанавливает уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (см. налог на имущество организаций), в том числе образованных в результате раздела объекта недвижимости или иного действия	до 2,0 % от КС		

Сведения о поступлении налогов на недвижимое имущество в объеме налоговых доходов бюджетов различных уровней согласно форме отчетности 1-НМ, утвержденной приказом ФНС России от 25 декабря 2014 года № ММВ-7-1/674@, за 2011-2015 годы, приведены в таблице (без учета Крымского федерального округа и г. Байконура):

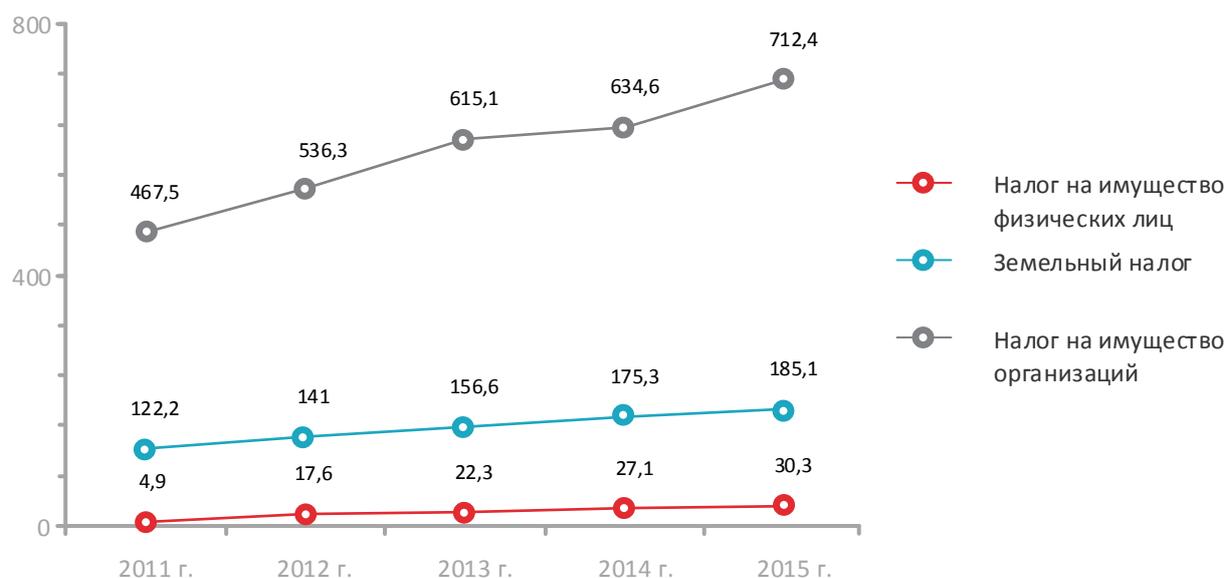
(млрд руб.)

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г./2011 г., %
Поступление налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, всего	9715,2	10954,0	11321,6	12606,4	13720,4	141,2
в том числе: в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	5237,5	5791,4	5957,6	6453,9	6905,9	131,9
из них налоги на недвижимое имущество в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	594,6	694,9	794,0	837,0	927,8	156,0

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г./ 2011 г., %
из них: земельный налог	122,2	141,0	156,6	175,3	185,1	151,5
налог на имущество физических лиц	4,9	17,6	22,3	27,1	30,3	618,4
налог на имущество организаций	467,5	536,3	615,1	634,6	712,4	152,4

Динамика поступлений представлена на графике:

млрд руб.



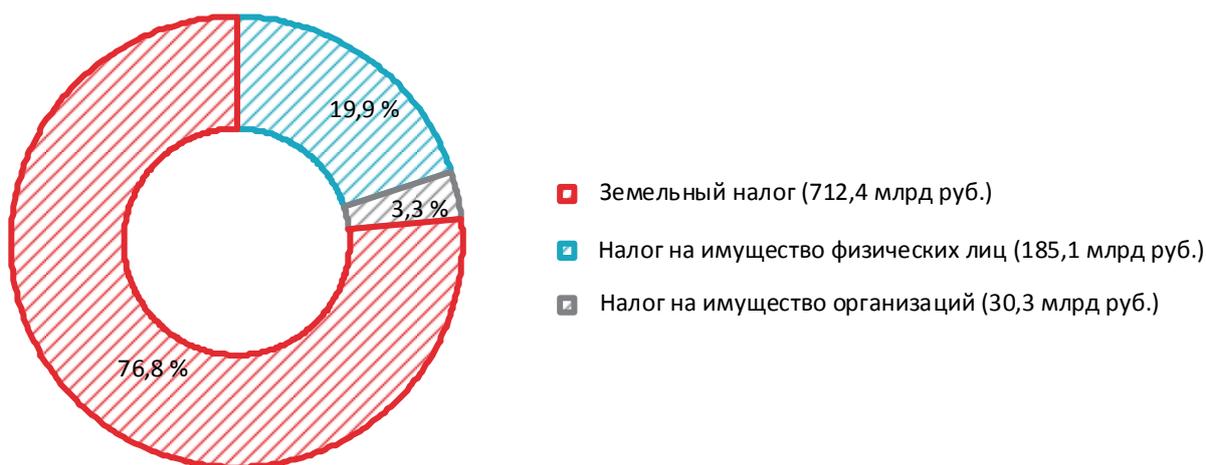
Доля доходов от налогообложения недвижимого имущества в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации не превышает 7 %, а в объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выросла с 11,4 % до 13,3 %. Динамика поступлений имущественных налогов опережает динамику общего объема налоговых доходов. Если рост поступлений налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в 2015 году по отношению к 2011 году составил 41,2 %, а консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - 31,9 %, то рост поступлений налогов на недвижимое имущество в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации составил 56 процентов.

Аналогичная тенденция прослеживается на примерах отдельных субъектов Российской Федерации. Так, в структуре налоговых поступлений консолидированного бюджета Краснодарского края налоги на недвижимое имущество имеют больший вес, чем в целом по Российской Федерации. Доля налогов на недвижимое имущество в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета Краснодарского края составила от

14,5 % в 2011 году до 18,5 % в 2015 году. Около 70 % всех поступлений налогов на недвижимое имущество обеспечивает налог на имущество организаций, земельный налог - от 23,7 % до 26,8 %. Доля налога на имущество физических лиц составила от 1,1 % в 2011 году до 4,4 % в 2015 году. Рост поступлений налогов на недвижимое имущество в 2015 году по отношению к 2011 году составил 172,3 %, в то время как общий рост налоговых доходов консолидированного бюджета Краснодарского края составил 134,7 процента.

Контрольно-счетной палатой Москвы установлено, что в результате реализации Государственной программы г. Москвы «Имущественно-земельная политика города Москвы на 2012-2016 годы» поступления налоговых и неналоговых доходов в бюджет города в период с 2010 по 2014 год увеличились почти в 2 раза (с 45976,8 до 86708,5 млн рублей).

Структура поступлений налогов на недвижимое имущество в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2015 году на диаграмме:



Приведенные данные подтверждают растущую значимость налогов на недвижимое имущество в качестве стабильных доходов региональных и местных бюджетов. Налоги на недвижимое имущество в меньшей степени, чем ресурсные платежи или налоги на прибыль и добавленную стоимость, зависят от мировой конъюнктуры цен на углеводородное сырье и финансового состояния организаций, а потому являются наиболее устойчивым источником доходов регионального и местного бюджетов, что приобретает особую значимость в сложившихся экономических условиях.

По информации ФНС России, налог на имущество физических лиц исходит из кадастровой стоимости объектов недвижимости фактически исчисляется и администрируется: начиная с 2015 года - в 28 субъектах Российской Федерации (32,9 %), начиная с 2016 года - в 21 субъекте (24,7 процента).

Налог на имущество организаций исходя из кадастровой стоимости, начиная с 2014 года, исчисляется и администрируется в 4 субъектах Российской Федерации (Амурской, Кемеровской, Московской областях, а также г. Москве), или 4,7 %; начиная с 2015 года - еще в 26 субъектах (30,6 %), с 2016 года - в 18 субъектах (21,2 процента).

Вместе с тем 24 субъекта Российской Федерации (28,2 %) не приняли решения о переходе к системе исчисления имущественных налогов исходя из кадастровой стоимости недвижимого имущества. В их числе дотационные регионы: Республика Тыва, а также Республика Крым и город федерального значения Севастополь (согласно Перечню субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, утвержденному приказом Минфина России от 29 октября 2015 года № 409).

Процедуры включения в государственный кадастр недвижимости (далее - ГКН) сведений об объектах недвижимости, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополь, осуществляются с середины 2014 года и до настоящего времени в полном объеме не завершены. В рамках ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014-2019 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 903 (далее - ФЦП «Развитие кадастра»), предполагается стопроцентное финансирование из федерального бюджета землеустроительных работ и государственной кадастровой оценки на территории Крымского федерального округа с завершением к 2018 году.

Поступление имущественных налогов в полном объеме в этих субъектах Российской Федерации станет возможным только после наполнения ГКН сведениями об объектах недвижимости и их правообладателях, проведения кадастровой оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации, внесения ее результатов в ГКН и предоставления сведений в налоговые органы в установленном порядке.

Сведения о переходе субъектов Российской Федерации на исчисление имущественных налогов исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества представлены в приложении № 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Задачи определения принципов, порядка учета и оценки недвижимости в связи с введением налогов на недвижимое имущество во взаимосвязи с разработкой и принятием нормативных правовых актов, устанав-

ливающих основы формирования кадастра недвижимости и процедур массовой оценки, последовательно ставились Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях, начиная с 2002 года.

В настоящее время в рамках ФЦП «Развитие кадастра» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» с финансированием из средств федерального бюджета в сумме 54,0 млрд рублей осуществляются мероприятия по созданию единого государственного информационного ресурса путем объединения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее - ЕГРП) и ГКН. Сведения о финансовом обеспечении мероприятий программы на 2014-2016 годы представлены в таблице:

(млн руб.)

	2014 г.			2015 г.					2016 г.		
	сводная бюджетная роспись на 31.12.2014 г.	исполнение	процент исполнения	утвержденная государственной программой	федеральный закон № 384-ФЗ (с изменениями)	сводная бюджетная роспись на 31.12.2015 г.	исполнение	процент исполнения	утвержденная государственной программой	федеральный закон № 359-ФЗ	сводная бюджетная роспись на 01.12.2015 г.
1	2	3	4=3/2	5	6	7	8	9=8/7	11	12	13
ФЦП «Развитие кадастра»	1922,4	1840,0	95,7	2500,0	3376,0	3411,3	2643,2	77,5	3500,0	2892,0	2892,0

Отмечается низкое кассовое исполнение расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий по развитию единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости в 2015 году: 77,5 % показателя сводной бюджетной росписи. Из 768,1 млн рублей неисполненных бюджетных назначений 572,2 млн рублей, или 74,5 %, составили субсидии на реализацию программных мероприятий в Крымском федеральном округе.

ФЦП «Развитие кадастра» является четвертым программным документом Правительства Российской Федерации, направленным на создание государственных информационных систем в сфере земельно-имущественных отношений. Указанные работы проводятся в Российской Федерации на протяжении 20 лет в рамках федеральных целевых программ: «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра»¹ (действовала в 1996-2001 годы), «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 годы)»², а также в рамках подпрограммы «Создание системы кадастра не-

¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года № 932.

² Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745.

движимости (2006-2012 годы)» ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 годы)»³.

По общему объему затрачиваемых ресурсов информационные системы Росреестра относятся к числу наиболее ресурсоемких государственных информационных систем в Российской Федерации. Только на создание системы кадастра недвижимости в рамках подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2012 годы)» ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 годы)» израсходованы более 52,0 млрд рублей, из которых 42,3 млрд рублей - средства федерального бюджета. При этом, как показывают материалы проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий (отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 годы)» в рамках расходования государственных средств на реализацию подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2012 годы)» утвержден решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 июня 2013 года № 29К (920)), результативность использования указанных средств является крайне низкой. Только выборочной проверкой расходования государственных средств на реализацию указанной подпрограммы в Росреестре выявлены финансовые нарушения на общую сумму 23,8 млрд рублей, из которых: 2,5 млрд рублей - нецелевое расходование средств, 5,8 млрд рублей - неэффективное использование средств.

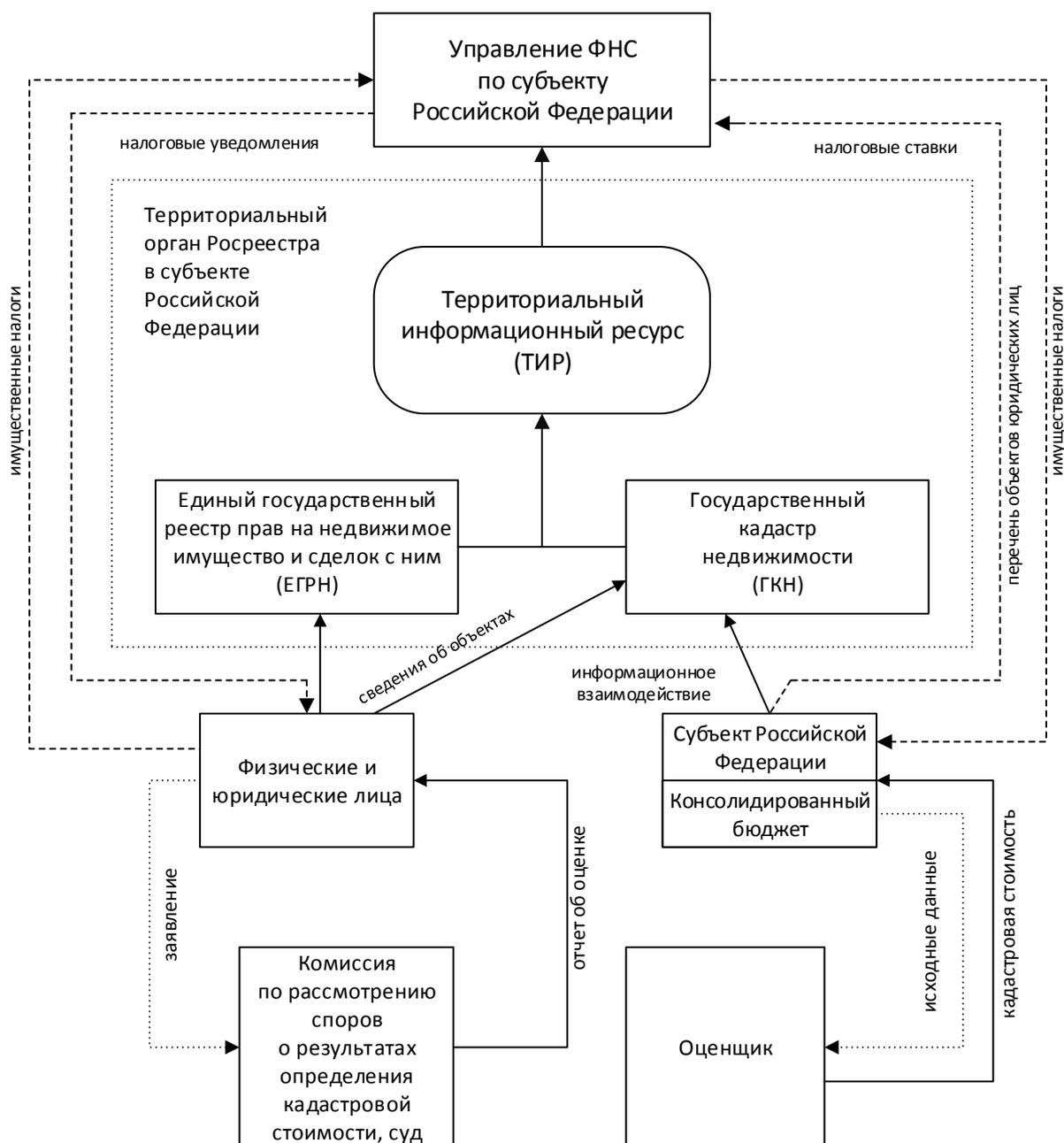
При этом созданный к настоящему времени государственный кадастр недвижимости не является информационным ресурсом, в полном объеме наполненным достоверными сведениями об объектах недвижимого имущества, необходимыми для формирования налоговой базы.

1.2. Нормативно-правовое регулирование формирования сведений о недвижимом имуществе для целей налогообложения

Участниками правоотношений по формированию сведений о недвижимом имуществе, уплате и администрированию имущественных налогов являются: налоговые органы, органы Росреестра, в том числе: территориальные (далее - ТУ Росреестра) и ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картогра-

³ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 года № 560.

фии» (далее - Кадастровая палата), уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, физические и юридические лица, независимые оценочные организации, а также судебные органы, решениями которых устанавливается кадастровая стоимость объекта в случае ее оспаривания. Взаимодействие участников указанных правоотношений представлено на схеме:



Сведения, используемые для налогообложения недвижимого имущества, формируются ТУ Росреестра и Кадастровой палатой и передаются в налоговые органы по месту нахождения в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса в порядке межведомственного взаимодействия в течение

10 дней со дня соответствующей регистрации, а также ежегодно до 15 февраля по состоянию на 1 января текущего года (до 1 января 2015 года обязанность по представлению сведений в налоговые органы возлагалась также и на органы государственного технического учета. Налог на имущество физических лиц регулировался Законом РСФСР от 9 декабря 1991 года № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Статьей 3 указанного Закона ставки налога устанавливались нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления от суммарной инвентаризационной стоимости (восстановительной стоимости объектов, определяемой органами технической инвентаризации) объектов налогообложения, умноженной на коэффициент-дефлятор).

Порядок ведения ГКН установлен приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2010 года № 42 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра недвижимости» (вопросы ведения ГКН регламентируются также приказами Минэкономразвития России: от 11 января 2011 года № 1 «О сроках и порядке включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости»; от 4 апреля 2011 года № 144 «Об утверждении порядка кадастрового деления территории Российской Федерации и порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров»; от 25 августа 2014 года № 504 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка, кадастровых выписок о земельном участке, о здании, сооружении, объекте незавершенного строительства и кадастрового плана территории»; от 19 октября 2009 года № 416 «Об установлении перечня видов и состава сведений кадастровых карт»; от 9 июля 2014 года № 435 «Об утверждении порядка и сроков хранения содержащихся в государственном кадастре недвижимости документов»).

Взаимодействие и взаимный информационный обмен в части предоставления сведений Росреестра ФНС России регламентируется соглашением от 3 сентября 2010 года № ММВ-27-11/9/37 и осуществляется в электронном виде.

Состав передаваемых сведений, а также требования к структуре и форматам файлов, содержащих сведения, определены приказом ФНС России от 13 января 2011 года № ММВ-7-11/11@ «Об утверждении формы, порядка ее заполнения и формата сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество (в том числе земельные участки) и сделках

с ним, правообладателях недвижимого имущества и об объектах недвижимого имущества».

Совместным приказом Росреестра и ФНС России от 12 августа 2011 года № П/302/ММВ-7-11/495@ утвержден Порядок обмена сведениями в электронном виде о зарегистрированных правах на недвижимое имущество (в том числе земельные участки) и сделках с ним, правообладателях недвижимого имущества и об объектах недвижимого имущества (далее - Порядок обмена), которым, в том числе, установлены требования к формально-логическому контролю (далее - ФЛК), который осуществляется при выгрузке сведений в территориальных органах Росреестра.

Основы информационного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и федеральных органов исполнительной власти в части сбора сведений о недвижимом имуществе при ведении ГКН определены статьей 15 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее - Закон о кадастре). Органы государственной власти и местного самоуправления обязаны направлять документы для внесения сведений в ГКН в случае принятия ими решений: об установлении или изменении границы между субъектами Российской Федерации, границ муниципального образования; об установлении или изменении границ населенного пункта; об установлении или изменении границ зоны с особыми условиями использования территорий; об утверждении правил землепользования и застройки; об изменении вида разрешенного использования земельного участка; об утверждении результатов государственной кадастровой оценки объектов недвижимости; о присвоении адресов объектам недвижимости или об изменении таких адресов (до 1 января 2015 года); о выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства (далее - ОКС) в эксплуатацию (с 1 марта 2015 года); о переводе жилого помещения в нежилое помещение, нежилого помещения в жилое помещение; об утверждении проекта межевания территории (с 1 марта 2015 года); об отнесении земельного участка из одной категории в другую (с 1 января 2015 года).

Основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с территориальными органами ФНС России определены статьей 26.22 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Территориальные органы ФНС России ведут учет налогопла-

тельщиков, начисления и уплаты налогов и сборов в бюджет субъекта Российской Федерации и местные бюджеты и представляют в финансовый орган субъекта Российской Федерации данные для формирования и исполнения соответствующих бюджетов в части налогов и сборов в соответствии с Правилами взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 года № 410.

Правила направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости, а также требования к формату таких документов в электронной форме утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2014 года № 71⁴.

Особенности информационного обмена налогоплательщиков с налоговыми органами определены Налоговым кодексом: юридические лица самостоятельно формируют налоговую базу и рассчитывают сумму налога по каждому объекту недвижимого имущества (пункт 3 статьи 376 Налогового кодекса, пункт 3 статьи 391 Налогового кодекса), в то время как в отношении физических лиц налоговая база и сумма налога определяются налоговыми органами (пункт 1 статьи 408, пункт 3 статьи 396 Налогового кодекса).

Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2015 года установлена новая обязанность налогоплательщиков - физических лиц сообщать в налоговый орган о наличии у них объектов недвижимости в случае, если физическое лицо не получало уведомлений от налогового органа и не платило налоги. Учитывая, что с 1 января 2017 года за несообщение или несвоевременное сообщение указанных сведений установлена ответственность физического лица в виде штрафа

⁴ Ранее действовало постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 года № 618 «Об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости».

в размере 20 % от неуплаченной суммы налога, данные нормы должны оказать влияние на ситуацию по своевременной и надлежащей постановке налогоплательщиками объектов недвижимости на налоговый учет. Реализация Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ потребует дополнительных ресурсов для осуществления ФНС России функции по выявлению нарушителей указанной нормы.

Механизм формирования сведений о недвижимом имуществе для целей налогообложения не работает в полной мере из-за отсутствия достаточных мер ответственности и процедур контроля, установленных действующим законодательством.

По результатам анализа отмечаются проблемные вопросы нормативно-правового регулирования, препятствующие процессу формирования сведений о недвижимом имуществе для целей налогообложения.

1. Статьей 6 Закона о регистрации права на недвижимое имущество, возникшие до 30 января 1998 года, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей или в целях совершения сделки с объектом недвижимого имущества.

Отсутствие обязанности регистрации указанных прав, а также представления сведений о таких объектах недвижимого имущества для внесения в ГКН приводит к их отсутствию в информационных базах Росреестра и создает риски выпадения из-под налогообложения.

Принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не позволит решить указанную проблему в полной мере.

2. В субъектах Российской Федерации, не принявших решения о переходе на исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости, существует проблема формирования налоговой базы в отношении объектов имущества физических лиц (жилые дома, жилые помещения (квартиры, комнаты), гаражи, объекты незавершенного строительства, иные здания, строения, сооружения, помещения), созданных после 1 января 2013 года, и их выпадения из-под налогообложения⁵. В период до принятия субъектом Российской Федерации соответствующего решения в качестве налоговой базы используется инвента-

⁵ Проблема отмечена в отчете Контрольно-счетной палаты Краснодарского края от 28 августа 2015 года о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ полноты и достоверности сведений о недвижимом имуществе в целях исчисления имущественных налогов за период 2011-2014 годов».

ризационная стоимость объектов, которую налоговые органы получали согласно требованиям статьи 404 Налогового кодекса до 1 марта 2013 года, с учетом коэффициента-дефлятора.

3. Налоговым законодательством (пункт 7 статьи 378.2 Налогового кодекса) определены полномочия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по составлению перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость исходя из вида использования (административно-деловые и торговые центры (комплексы) и помещения в них; нежилые помещения, используемые (или предполагающие использование) для размещения объектов - офисов, торговых, общественного питания и бытового обслуживания). Недвижимое имущество может быть отнесено к облагаемому налогом исходя из кадастровой стоимости при фактическом использовании не менее 20 % общей площади для размещения указанных объектов.

Статьей 7 Закона о кадастре, регламентирующей состав сведений ГКН, не предусмотрено обязательное наличие информации о фактическом использовании объектов, позволяющей субъекту Российской Федерации составить указанный перечень. Так, в ГКН определены виды недвижимого имущества, отличные от установленного Налоговым кодексом (земельный участок, здание, помещение, сооружение, объект незавершенного строительства), а также установлены назначения ОКС (нежилое здание, жилой дом или многоквартирный дом - в отношении зданий и жилое помещение, нежилое помещение - в отношении помещений)⁶.

4. С 1 января 2013 года земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, и ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаются объектами налогообложения земельным налогом и облагаются по ставке не более 0,3 %. По аналогичной ставке облагаются и земельные участки с назначением, указанным в подпункте 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса (для жилищного строительства, сельскохозяйственного использования и другие).

Для иных видов использования земельных участков налоговые ставки могут устанавливаться в размере, не превышающем 1,5 процента.

Статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс) определен перечень ограниченных в обороте земель-

⁶ Проблема отмечена Контрольно-счетной палатой Волгоградской области в письме в Счетную палату Российской Федерации от 6 октября 2015 года № А-6000.

ных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности.

При этом земельные участки, предоставленные некоммерческим организациям, учредителем которых является Российская Федерация, могут иметь виды разрешенного использования, не позволяющие однозначно отнести их к ограниченным в обороте (например, «для служебных целей», «для административного здания», «для размещения военных объектов», «для обслуживания зданий», «для обслуживания административного здания и гаражей»). Фактически такие земельные участки могут использоваться непосредственно для целей обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд и по ним должна применяться пониженная налоговая ставка по земельному налогу.

Налоговым органам недостаточно представляемых органами Росреестра сведений об объектах и их правообладателях для однозначного отнесения земельных участков к ограниченным в обороте, что затрудняет администрирование земельного налога и вызывает многочисленные споры с налогоплательщиками⁷.

5. Согласно пункту 8 статьи 22.2 Закона о регистрации размер земельной доли может быть определен в виде простой правильной дроби или иным способом, предусмотренным Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее - Закон об обороте земель). Определение размеров земельных долей в виде простой правильной дроби, в гектарах или баллах является юридически действительным (пункт 2 статьи 15 Закона об обороте земель).

При этом в силу пункта 3 статьи 15 Закона об обороте земель размеры земельных долей должны быть определены единым способом исключительно в целях принятия решений о подсчете голосов участников долевой собственности.

В соответствии с подпунктом 9 пункта 3 статьи 14 Закона об обороте земель принятие решения об утверждении расчета размера долей в праве общей собственности на земельный участок в целях их выражения единым способом, если ранее данные доли были выражены разными способами, относится к компетенции общего собрания участников долевой собственности.

⁷ Об указанной проблеме ФНС России проинформировала Счетную палату в ходе экспертно-аналитического мероприятия в ответе на запрос от 7 октября 2015 года № А-6082.

При внесении сведений в ГКН для дальнейшей передачи в налоговые органы Росреестр не уполномочен пересчитывать размеры долей в праве собственности на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения из гектаров (баллов) в простую правильную дробь. Сведения о таких земельных участках в налоговые органы не передаются⁸.

Вопрос отсутствия порядка перевода доли в праве на земельный участок из гектаров или баллогектаров в простую правильную дробь в целях корректного исчисления земельного налога остается нерешенным до настоящего времени.

Минсельхозом России подготовлены проект федерального закона «О внесении изменений в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который предусматривает наделение Минсельхоза России полномочиями по разработке порядка и методологии перерасчета размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, в простую правильную дробь.

1.3. Нормативно-правовое регулирование кадастровой оценки

В настоящее время проведение государственной кадастровой оценки (далее - ГКО) осуществляется оценщиками⁹ в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон об оценке), постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» (далее - Постановление № 316, Правила оценки земель), актов Минэкономразвития России, включая стандарты и правила оценочной деятельности.

Алгоритм проведения ГКО:

Этап 1. Принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки (статья 24.12) органом исполнительной власти субъекта Российской

⁸ Об указанной проблеме Счетная палата Российской Федерации информировала Правительство Российской Федерации письмом от 12 февраля 2015 года № 01-376/03-02 по результатам контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования налоговыми органами земельного налога, а также их взаимодействия с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления в Московской и Рязанской областях в 2012-2013 годах».

⁹ За исключением случая, установленного статьей 24.19 Закона об оценке (определение кадастровой стоимости вновь и ранее учтенных объектов недвижимости при включении сведений о них в ГКН и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик).

Федерации (местного самоуправления) не чаще 1 раза в 3 года и не реже 1 раза в 5 лет;

Этап 2. Формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке (статья 24.13) органом Росреестра;

Этап 3. Отбор исполнителя работ по ГКО и заключение договора на проведение оценки (статья 24.14) с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления (заказчиком);

Этап 4. Определение кадастровой стоимости и составление отчета об оценке (статья 24.15) оценщиками (датой определения кадастровой стоимости в рамках ГКО является дата, по состоянию на которую сформирован перечень);

Этап 5. Экспертиза отчета об определении кадастровой стоимости (статья 24.16) саморегулируемой организацией оценщиков (СРО), членами которой являются оценщики, в течение 45 рабочих дней;

Этап 6. Утверждение результатов определения кадастровой стоимости (статья 24.17) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления (заказчиком) в течение 20 рабочих дней с даты принятия отчета;

Этап 7. Внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости (статья 24.20) органом Росреестра в течение 10 рабочих дней с даты получения сведений о кадастровой стоимости.

Участниками ГКО являются Росреестр, Кадастровая палата, субъекты Российской Федерации (муниципальные образования), оценщики и СРО. При этом мониторинг периодичности проведения кадастровой оценки не осуществляется.

Полномочия по принятию решения о проведении ГКО и полномочия заказчика работ по определению кадастровой стоимости в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 22 июля 2010 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» до 1 января 2013 года закреплялись за Росреестром, в ведении которого находится Кадастровая палата, осуществляющая кадастровый учет и имеющая развитую филиальную сеть. С начала 2013 года указанные полномочия осуществляются исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Вместе с тем Росреестр в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра

и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 457, продолжает оставаться органом государственной власти, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке.

Статьей 17.1 Закона об оценке под экспертизой отчета понимаются действия эксперта или экспертов СРО на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности (то есть по формальным признакам) или на подтверждение рыночной стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете (по существу).

В отношении проведения экспертизы отчета о кадастровой стоимости указанной статьей Закона об оценке устанавливается отсылочная к федеральному стандарту оценки норма.

При этом ни статьями 17.1, 24.16 Закона об оценке, ни федеральными стандартами оценки¹⁰ необходимость проведения экспертизы отчета об определении кадастровой стоимости на подтверждение стоимости объекта не предусматривается.

Кроме того, практика показывает, что при проведении экспертизы отчетов о кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества СРО не производят экспертизу на подтверждение стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете, а ограничиваются только экспертизой по формальным признакам, что негативно сказывается на качестве оценочных процедур.

Проверка заказчиком работ достоверности и объективности результатов ГКО не осуществляется. Данные действия осуществляются в рамках проведения СРО экспертизы отчета об определении кадастровой стоимости. Законом об оценочной деятельности не допускается влияние заказчика оценочных работ на суждения и итоговые выводы оценщика.

Вместе с тем приемка оказанной услуги по ГКО регулируется статьей 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о закупках), согласно которой экспертиза предусмотренных контрактом результатов может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с данным законом. Таким образом, являясь

¹⁰ ФСО № 5 «Виды экспертизы, порядок ее проведения, требования к экспертному заключению и порядку его утверждения», утвержденный приказом Минэкономразвития России от 4 июля 2011 года № 328 и ФСО № 4 «Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости», утвержденный приказом Минэкономразвития России от 22 октября 2010 года № 508.

государственным (муниципальным) заказчиком, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления вправе указать оценщику на допущенные им в отчете об оценке ошибки и недостатки. В то же время КСО отмечают позицию регионов Российской Федерации об отсутствии полномочий проверки отчетов¹¹. Соответствующий анализ государственными и муниципальными заказчиками не проводится, замечания к отчетам об оценке не выставляются.

Анализ законодательства, регулирующего вопросы формирования сведений об объектах недвижимого имущества в целях налогообложения, выявил ряд нерешенных вопросов, негативно влияющих на полноту сведений об объектах налогообложения.

В полной мере оценить значимость перехода на рыночные механизмы исчисления имущественных налогов для консолидированного бюджета Российской Федерации представится возможным после завершения переходного периода не ранее 2021 года.

2. Оценка полноты сведений, используемых для налогообложения недвижимого имущества

2.1. Проблемы наполняемости информационных ресурсов Росреестра сведениями об объектах недвижимого имущества

В настоящее время ЕГРП и ГКН являются самостоятельными информационными ресурсами Росреестра, которые ведутся в каждом субъекте Российской Федерации отдельно.

Сводные показатели по Российской Федерации, характеризующие динамику наполняемости ГКН сведениями об учтенных объектах недвижимого имущества, представлены в таблице:

Объекты недвижимости	Характеристика объекта	на 01.01.2014 г.	на 01.01.2015 г.	2014 г. / 2015 г., % гр. 4/гр. 3	на 01.01.2016 г.	2016 г. / 2015 г., % гр. 6/гр. 4
1	2	3	4	5	6	7
Земельные участки	количество, тыс. шт.	53789,6	55655,2	103,5	57207,4	102,8
	площадь, тыс. кв. м	16333419453,7	16869370394,4	103,2	17378677528,8	103,0
	кадастровая стоимость, млрд руб.	180683,6	158912,9	88,0	178539,1	112,4
ОКС	количество, тыс. шт.	92246,0	98386,0	106,7	99247,6	100,9
	площадь, тыс. кв. м	325426584,0	804001833,5	247,1	779140434,8	96,9
	объем, тыс. куб. м	793608,8	1231932,7	155,2	1667350,0	135,3
	площадь застройки, тыс. кв. м	1051216,8	1486407,3	141,4	1882397,0	126,6
	кадастровая стоимость, млрд руб.	562269,7	1100132,6	195,7	1769724,0	160,9

¹¹ Письмо Счетной палаты Саратовской области в Счетную палату от 15 сентября 2015 года № 05-05/687.

Объекты недвижимости	Характеристика объекта	на 01.01.2014 г.	на 01.01.2015 г.	2014 г. / 2015 г., % гр. 4/гр. 3	на 01.01.2016 г.	2016 г. / 2015 г., % гр. 6/гр. 4
1	2	3	4	5	6	7
Итого	количество, тыс. шт.	146035,6	154041,2	105,5	156455,0	101,6
	кадастровая стоимость, млрд руб.	742953,3	1259045,5	169,5	1948263,1	154,7

Анализ приведенных данных свидетельствует о росте количественных и стоимостных показателей наполняемости кадастра.

Вместе с тем результаты мероприятий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации свидетельствуют о наличии в ГКН недостоверной и неполной информации, что оказывает негативное влияние на формирование объектов налогообложения.

Так, по информации Контрольно-счетной палаты Волгоградской области, в результате проведенной по поручениям губернатора (№ 04-7/20040 от 17 ноября 2014 года и № 11-15/20348 от 24 ноября 2014 года) сплошной инвентаризации на адресном плане муниципальных образований области определены всего 542503 объекта (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства без учета жилой недвижимости), из которых установлены 192584 объекта (35,5 % общего количества), учтенных во всех трех базах данных (ГКН, ЕГРП и УФНС), 83364 объекта (15,4 %), учтенных хотя бы в одной базе, 266555 объектов (49,1 %), не учтенных ни в одной из баз.

Из общего количества зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства (без учета помещений) 911933 ед., числящихся в базе ГКН, в ходе инвентаризации обнаружены в наличии только 542338 объектов (59,5 процента).

В ходе инвентаризации г. Волжского Волгоградской области (согласно письму администрации от 17 июля 2015 года № 07-04/8015) установлено, что по адресу: ул. Мира, 33, числятся 187 жилых домов с площадью «ноль».

В материалах, представленных в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетной палатой Краснодарского края, отмечаются существенные отклонения при сравнении данных статистики и ГКН в разрезе категорий земель. Площадь всех зарегистрированных участков превышает площадь Краснодарского края в 1,5 раза.

Счетной палатой Российской Федерации по результатам контрольного мероприятия в Республике Дагестан¹² установлено, что ранее учтенные зе-

¹² Отчет по результатам контрольного мероприятия «Комплексный анализ деятельности Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Дагестан, в том числе взаимодействия с филиалом федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Дагестан» утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 16 декабря 2014 года № 62К (1008).

мельные участки ставят на государственный кадастровый учет в автоматизированную информационную систему ГКН как вновь образованные, и, по причине двойного учета, площадь Республики Дагестан составляла, по данным ГКН, на 1 декабря 2013 года - 6210 тыс. га, вместо фактической - 5027 тыс. га. Кроме того, выявлены факты ошибок во внесенных сведениях о кадастровой стоимости ОКС. Например, два идентичных строения с одинаковой площадью 1302 кв. м, расположенные на одном земельном участке (Махачкала, пгт Семендер МКР-1, уч. 353, литеры «А», «Б»), по информации Кадастровой палаты, расположены в разных кадастровых кварталах и имеют кадастровую стоимость 20,8 млн рублей и 8,5 млн рублей (разница в 2,4 раза).

Наличие в ГКН недостоверной информации, включая дублирующие сведения в отношении отдельных объектов, влечет риски необоснованного расходования бюджетных средств на их оценку.

По сведениям Росреестра¹³, в ГКН отсутствует информация о кадастровой стоимости целого ряда учтенных объектов:

Объекты недвижимости	Характеристика объекта	на 01.01.2014 г.	на 01.01.2015 г.	2014 г. / 2015 г., % гр. 4/гр. 3	на 01.01.2016 г.	2016 г. / 2015 г., % гр. 6/гр. 4
1	2	3	4	5	6	7
Земельные участки	количество, тыс. шт.	303,0	25,5	8,4	153,1	600,4
	площадь, тыс. кв. м	1419103977,3	246112409,9	17,3	22205499,3	9,0
ОКС	количество, тыс. шт.	2700,5	671,8	24,9	393,0	58,5
	площадь, тыс. кв. м	629516969,5	602100291,4	95,6	22225978,0	3,7
	объем, тыс. куб. м	823569,5	645123,0	78,3	28590,4	4,4
	площадь застройки, тыс. кв. м	995956,8	773875,5	77,7	28426,7	3,7

Согласно пояснениям Росреестра причинами отсутствия кадастровой стоимости в ГКН по указанным объектам являются:

отсутствие или наличие некорректных сведений о назначении и площади объектов недвижимости, необходимых для определения кадастровой стоимости;

невозможность определения кадастровой стоимости сооружений и объектов незавершенного строительства в связи с отсутствием утвержденного порядка расчета;

отсутствие значений удельных показателей кадастровой стоимости, необходимых для расчета, утвержденных органами власти отдельных субъектов Российской Федерации;

не определен вид разрешенного использования земельных участков.

¹³ В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Росреестром представлена информация по запросу Счетной палаты Российской Федерации письмами от 1 октября 2015 года № 20-исх/14212-МС/15 и от 27 января 2016 года № 20-исх/00942-МС/16.

Разница количественных и качественных характеристик в отношении объектов недвижимости, содержащихся в ЕГРП и ГКН, отчасти объясняется следующими причинами.

Постановка и снятие с кадастрового учета объекта недвижимости, а также учет в связи с изменением его характеристик осуществляются как на основании заявления о кадастровом учете, так и в порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов и организаций по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации (статьи 15, 45 Закона о кадастре), в то время как государственная регистрация прав носит исключительно заявительный характер. Объект недвижимости может быть учтен в ГКН и не учтен в ЕГРП.

Действующее законодательство не предусматривает обязанности одновременного осуществления процедур государственного кадастрового учета объекта недвижимости и государственной регистрации права собственности на него.

С 1 января 2017 года вступает в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Единый закон), которым предусмотрено ведение Единого государственного реестра недвижимости, формируемого посредством объединения ЕГРП и ГКН (далее - ЕГРН), и осуществление единой учетно-регистрационной процедуры.

Единым законом расширен перечень оснований направления документов, необходимых для внесения сведений в ЕГРН, в порядке межведомственного информационного взаимодействия, а также круг лиц, по заявлению которых могут осуществляться государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав. Так, орган государственной власти или орган местного самоуправления в случае, если право, ограничение права или обременение объекта недвижимости возникают на основании его акта либо сделки с ним в срок не позднее пяти рабочих дней, будет обязан направить в орган регистрации прав заявление о государственной регистрации прав и соответствующие документы. Нотариус должен будет направлять в течение трех рабочих дней с даты выдачи свидетельства о праве на наследство в орган регистрации сведения о выдаче такого свидетельства с приложением документов.

Введение ЕГРН, предполагающее одновременный государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав, позволит усовершенствовать существующую систему учета в перспективе, однако создание и отладка нового информационного ресурса потребуют значительного времени.

2.2. Анализ процесса передачи сведений об объектах недвижимого имущества, содержащихся в информационных базах Росреестра, в налоговые органы

ТУ Росреестра и Кадастровой палатой осуществляется передача сведений об объектах недвижимости и зарегистрированных на них правах в налоговые органы. Сведения передаются в виде файлов, содержащих отдельные элементы и их атрибуты в отношении каждого объекта недвижимости (отдельно для земельных участков, ОКС и помещений), зарегистрированного на объект недвижимости права, ограничения (обременения) права, а также правообладателя.

Так, передаваемые сведения об одном объекте недвижимости, в отношении которого в отчетном периоде осуществлена государственная регистрация перехода права, будут иметь вид набора отдельных элементов в отношении объекта права, субъектов права (продавца и покупателя) и самого зарегистрированного права.

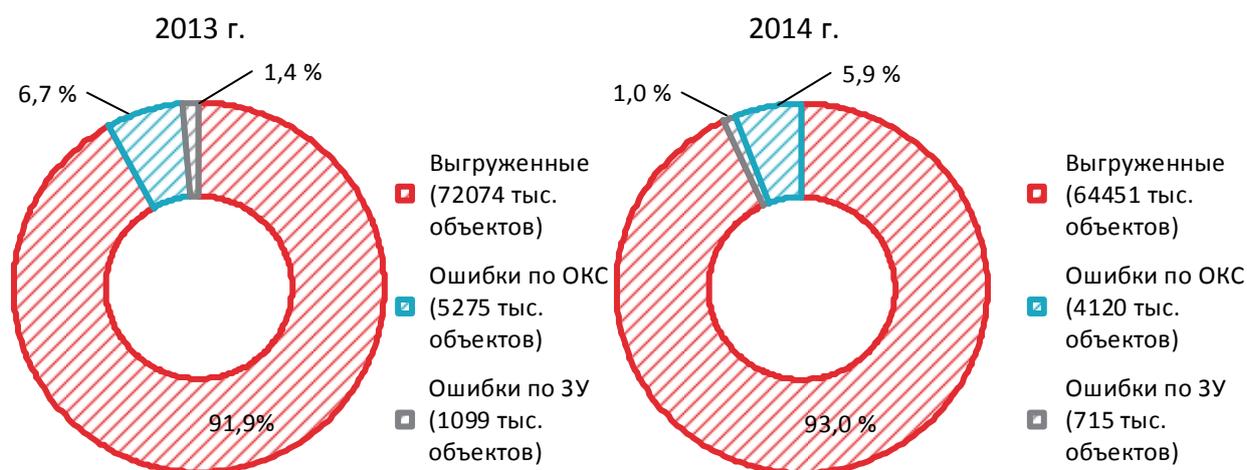
Каждый структурный элемент представляет собой конкретную характеристику объекта недвижимости, правообладателя, вида зарегистрированного права, которые в своей совокупности для налогового органа формируют отдельную группу «объект и субъект налогообложения».

Сведения о зарегистрированных правах на недвижимое имущество, правообладателях недвижимого имущества и объектах недвижимого имущества, прошедшие ФЛК, считаются переданными Росреестром, и, соответственно, принятыми ФНС России для дальнейшего формирования налоговой базы. Часть выгружаемых данных не проходит ФЛК.

Обобщенная статистика по годовым выгрузкам Росреестром в налоговые органы сведений об объектах недвижимого имущества представлена в таблице и на диаграммах¹⁴:

Налого- вый период	К выгрузке, шт.			Выгружено, шт.			Прохождение ФЛК, %		
	всего объектов	земельных участков	ОКС	всего объектов	земельных участков	ОКС	по всем объектам гр. 5 / гр. 2	по зе- мельным участкам гр. 6 / гр. 3	по ОКС гр. 7 / гр. 4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2013 г.	78448018	20246741	58201277	72074143	19148114	52926029	91,9	94,6	90,9
2014 г.	69286643	21321449	47965194	64451491	20606541	43844950	93,0	96,6	91,4

¹⁴ Приводится по данным Росреестра. Срок годовой выгрузки сведений за 2015 год - до 15 февраля 2016 года.



По состоянию на 1 января 2014 года в годовую выгрузку за 2013 год попали только 78,4 млн объектов, или 53 % от общего количества объектов недвижимого имущества, сведения о которых содержались в ГКН, а выгружены в налоговые органы 72,1 млн объектов, или 49,8 %. По состоянию на 1 января 2015 года в годовую выгрузку за 2014 год попали 69,3 млн объектов, или 45 %, выгружены 64,5 млн объектов, или 41,9 процента.

Выгрузке в налоговые органы подлежат не все объекты, сведения о которых содержатся в ГКН, а только те, в отношении которых произошли изменения. Достаточно высокий процент выгрузки за 2013 и 2014 годы (порядка половины всех объектов ГКН) обусловлен как оценочными процедурами, включая массовую оценку, так и активным оборотом недвижимого имущества.

Кроме того, из ЕГРП не передаются сведения о зарегистрированных правах публично-правовых образований (право собственности Российской Федерации, право собственности субъектов Российской Федерации, право собственности муниципальных образований), а из ГКН - сведения в отношении объектов недвижимого имущества со статусом «временный».

В 2014 году 6373876 объектов недвижимости (1098627 земельных участков и 5275249 ОКС) ФЛК не прошли ввиду наличия в сведениях о них ошибок, препятствующих прохождению контроля. В 2015 году количество таких объектов снизилось до 4834152 единиц (714908 земельных участков и 4119244 ОКС) при снижении общего массива выгружаемых объектов. Наблюдается отрицательная динамика (1,5 %) прохождения ФЛК в отношении ОКС, при незначительном улучшении (на 1,1 %) прохождения ФЛК всеми объектами недвижимого имущества.

Результаты количественного анализа ошибок ФЛК, выявленных в 2014 и 2015 годах при передаче Росреестром в налоговые органы сведений

об объектах недвижимого имущества для формирования сведений за налоговый период 2013 и 2014 годов, представлены в таблице:

Типы ошибок	за 2013 г.		за 2014 г.		2014 г./ 2013 г., %
	количество, ед.	% от общего количества	количество, ед.	% от общего количества	
Отсутствие кадастровой стоимости объекта недвижимости	2964792	22,5	2916230	25,9	98,4
Информация о размере доли в праве не в виде простой правильной дроби	3500031	26,6	3590123	31,9	102,6
Ошибки в адресных характеристиках объектов недвижимости	3039723	23,1	2005636	17,8	66,0
Наличие одновременно двух непрекращенных записей о регистрации разных видов вещных прав на один объект недвижимого имущества	37208	0,3	30574	0,3	82,2
Некорректные сведения об основной характеристике объекта недвижимости	1294317	9,8	710351	6,3	54,9
Иные ошибки	2338564	17,8	2001604	17,8	85,6
Итого	13174635	100	11254518	100	85,4

* В информации об одном объекте недвижимости может присутствовать несколько ошибок, в связи с чем их количество превышает количество объектов (например, ошибка, связанная с отсутствием кадастровой стоимости, и ошибка в адресных характеристиках объекта).

В 2015 году по сравнению с 2014 годом констатируется общее уменьшение количества ошибок прохождения ФЛК на 1,9 млн единиц, или 14,6 %. В общем объеме ошибок прохождения ФЛК в 2015 году значительный удельный вес имеют ошибки, связанные с отсутствием кадастровой стоимости объектов недвижимости (25,9 %, вырос на 3,4 %), представлением сведений о размере доли в праве не в виде простой правильной дроби (31,9 %, вырос на 5,3 %), ошибки в адресных характеристиках (17,8 %, снизился на 5,3 %) и иные ошибки (17,8 %, удельный вес не изменился).

Ошибки в передаваемых сведениях, связанные с отсутствием кадастровой стоимости (№ 1), возникают по двум причинам:

кадастровая стоимость объекта недвижимости не определена;

кадастровая стоимость объекта недвижимости (сооружения, объекта незавершенного строительства), в отношении которого осуществлен государственный кадастровый учет, не может быть рассчитана в связи с отсутствием соответствующего порядка.

Приказом Минэкономразвития России от 18 марта 2011 года № 113 утвержден Порядок определения кадастровой стоимости объектов недвижимости в случае, если в период между датой проведения последней государственной кадастровой оценки и датой проведения очередной государственной кадастровой оценки осуществлен государственный кадастровый

учет ранее не учтенных объектов недвижимости и (или) в государственный кадастр недвижимости внесены соответствующие сведения при изменении качественных и (или) количественных характеристик объектов недвижимости, влекущие за собой изменение их кадастровой стоимости (далее - Порядок № 113), который касается определения кадастровой стоимости только в отношении зданий и помещений.

Вместе с тем сооружения и объекты незавершенного строительства в соответствии с пунктом 1 статьи 401 Налогового кодекса также являются объектами налогообложения на имущество физических лиц. В отношении таких объектов порядок определения кадастровой стоимости не установлен. Так, в случае, если между датой проведения последней государственной кадастровой оценки и датой проведения очередной государственной кадастровой оценки осуществлен государственный кадастровый учет объекта незавершенного строительства, то для него отсутствует порядок определения кадастровой стоимости, то есть размер кадастровой стоимости в отношении данного объекта будет определен только в рамках очередной массовой кадастровой оценки.

В целях исключения значительного количества ошибок прохождения ФЛК и обеспечения полноты сведений, используемых для налогообложения сооружений и объектов незавершенного строительства, необходимо внесение соответствующих изменений в Порядок № 113.

Причина возникновения ошибок, связанных с представлением в ЕГРП информации о размере доли в праве не в виде простой правильной дроби (№ 2) изложена выше (раздел 1.3).

Ошибки в адресных характеристиках объектов недвижимости (№ 3) связаны с отсутствием в передаваемых Росреестром сведениях адресов места жительства (нахождения) правообладателей и адресов объектов недвижимости, предусмотренных Порядком заполнения формы «Сведения о зарегистрированных правах на недвижимое имущество (в том числе земельные участки) и сделках с ним, правообладателях недвижимого имущества и об объектах недвижимого имущества», утвержденным приказом ФНС России от 13 января 2011 года № ММВ-7-11/11@, а также с неполнотой Классификатора адресов России (КЛАДР), являющегося информационным ресурсом ФНС России. Вопрос структурирования адресов по КЛАДР неоднократно обсуждался на заседании межведомственной рабочей группы, однако не решен до настоящего времени.

Доля ошибок по причине наличия одновременно двух непрекращенных записей о регистрации разных видов вещных прав на один объект не-

движимого имущества (№ 4) в общем объеме ошибок прохождения ФЛК незначительна (0,3 %). Ошибки могут быть устранены Росреестром, как и ошибки, связанные с некорректными сведениями об основных характеристиках объектов (№ 5).

К иным ошибкам прохождения ФЛК (№ 6) относятся ошибки технического характера, как, например, серия и номер документа не соответствует шаблону, некорректная дата рождения или национальные особенности написания одним словом фамилии, имени и отчества.

В зависимости от причин возникновения, ошибки прохождения ФЛК можно условно разделить на подлежащие исправлению (№№ 3, 4, 5, 6 и 1 (частично) и ошибки, исправление которых требует дополнительного нормативно-правового регулирования (№ 1 (частично) и 2).

Исправление ошибок ведется Росреестром в рамках верификации сведений ЕГРП и ГКН, а также в рамках межведомственного взаимодействия с ФНС России.

Значительное количество в выгрузках при прохождении ФЛК составляют ошибки, основной причиной которых является предоставление сведений о размере доли в виде простой правильной дроби в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения, в которых доли выражены в баллогектарах, а также неурегулированность определения кадастровой стоимости сооружений и объектов незавершенного строительства.

Анализ процесса передачи сведений об объектах недвижимого имущества, содержащихся в ГКН и ЕГРП, в налоговые органы свидетельствует, что не менее половины препятствующих прохождению форматно-логического контроля ошибок могут быть устранены Росреестром собственными силами или в рамках межведомственного взаимодействия с ФНС России.

2.3. Анализ эффективности межведомственного взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов муниципальных образований с федеральными органами исполнительной власти по вопросам формирования сведений о недвижимом имуществе

Как отмечалось ранее, статьей 15 Закона о кадастре установлена обязанность органов государственной власти и местного самоуправления направлять в орган кадастрового учета документы для внесения сведений в ГКН.

В процессе информационного взаимодействия в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации № 71 от 3 февраля 2014 года, в филиалы Кадастровой палаты в субъектах Российской

Федерации, в том числе в целях формирования базы для исчисления имущественных налогов, поступают сведения: об изменении вида разрешенного использования земельного участка; об утверждении результатов государственной кадастровой оценки объектов недвижимости; переводе жилого помещения в нежилое; об отнесении земельного участка к определенной категории земель или переводе из одной категории в другую; о присвоении адресов объектам адресации, а также изменении или аннулировании адресов объектов.

Назначение помещения, категория земельного участка, а также вид разрешенного использования земельного участка являются характеристиками объекта недвижимости, непосредственно влияющими на величину кадастровой стоимости. Адрес объекта недвижимости является характеристикой, необходимой налоговому органу для определения кода инспекции ФНС России в целях корректного перечисления налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации. Отсутствие или некорректные значения указанных характеристик являются препятствием для передачи сведений об объектах недвижимости в налоговый орган.

В рамках реализации мероприятий по повышению роли имущественных налогов в формировании региональных и местных бюджетов осуществляется межведомственное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления - получателями имущественных налогов, которые в первую очередь заинтересованы в полноте и актуальности передаваемых в налоговые органы сведений о недвижимом имуществе. Вместе с тем такое взаимодействие не всегда эффективно, поскольку запрашиваемая информация, необходимая для уточнения сведений об объектах недвижимости, органами местного самоуправления, как правило, не представляется в органы Росреестра или представляется со значительными нарушениями срока, о чем свидетельствуют результаты контрольных мероприятий Счетной палаты.

Так, по результатам контрольного мероприятия, проведенного в Республике Дагестан¹⁵, отмечалось несоответствие сведений ГКН фактическим данным в части полноты и достоверности.

¹⁵ «Комплексный анализ деятельности Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Дагестан, в том числе взаимодействия с филиалом федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Дагестан» (отчет утвержден Коллегией Счетной палаты 16 декабря 2014 года № 62К (1008)).

В целях актуализации налоговой базы по поручению Главы Республики Дагестан заключено восьмистороннее соглашение о взаимодействии и обмене информацией между органами исполнительной власти Республики Дагестан, органами местного самоуправления, территориальными управлениями ФНС России, Росимущества, Росреестра и Кадастровой палаты в Республике Дагестан от 8 ноября 2013 года № 03-01. В рамках реализации соглашения выверенную информацию для внесения в ГКН предоставили всего 15 муниципальных образований из 51.

Анализ результатов проведенных мероприятий показывает крайне пассивную позицию органов местного самоуправления по уточнению содержащихся в ГКН сведений, несмотря на прямую заинтересованность в повышении налоговой базы по налогам на недвижимое имущество. Главы районных и городских администраций часто игнорируют обращения федеральных органов и не представляют необходимых документов.

Выборочный анализ данных Росреестра свидетельствует о пассивности ряда субъектов Российской Федерации по вопросам внесения сведений в ГКН.

Так, органами местного самоуправления по Воронежской и Московской областям, а также г. Санкт-Петербургу за 2013 и 2014 годы не представлялись сведения для внесения изменений в ГКН.

В 2015 году филиалами Кадастровой палаты в Красноярском крае, Ставропольском крае, Воронежской области изменения сведений о категории земель, к которой отнесен земельный участок, внесены в отношении 33, 7 и 0 объектов, соответственно, а изменения о виде разрешенного использования практически не вносились (1, 0, 0). В связи с отсутствием информации от органов местного самоуправления сведения не вносились филиалами Кадастровой палаты по Республике Мордовия, Республике Северная Осетия - Алания, Чеченской Республике, Санкт-Петербургу.

Наибольшее количество изменений в ГКН за 2015 год внесено по Республике Татарстан: внесены изменения сведений о категории земель в отношении 527 земельных участков и о виде разрешенного использования 666 земельных участков.

Работа по формированию сведений об объектах землеустройства, которые поступают в процессе информационного взаимодействия в органы Росреестра от муниципальных образований в порядке реализации статьи 15 Закона о кадастре, недостаточна для формирования ГКН.

По информации Кадастровой палаты, по состоянию на 1 января 2016 года отмечается низкая наполняемость ГКН сведениями о наличии границ

между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований и населенных пунктов, характеризующаяся следующими данными:

количество границ субъектов Российской Федерации - 26 единиц (6,8 % от общего количества - 382 единицы) и за 2015 год увеличилось на 10 единиц, или на 2,6 %;

количество муниципальных образований, сведения о границах которых внесены в ГКН, составляет 8256 единиц (36 % от общего количества - 22923 муниципальных образований) и за 2015 год увеличилось на 545 единиц, или на 2,4 %;

количество населенных пунктов, сведения о границах которых внесены в ГКН, составляет 19049 единиц (12,2 % от общего количества - 155932 населенных пунктов) и за 2015 год увеличилось на 2507 единиц, или на 1,6 процента.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации свидетельствуют о наличии в ГКН недостоверной и неполной информации об объектах недвижимого имущества. Сведения, содержащиеся в информационных базах Росреестра, передаются в налоговые органы в порядке межведомственного взаимодействия не в полном объеме.

Реализация ФЦП «Развитие кадастра», государственными заказчиками которой являются Росреестр и ФНС России, направлена на оптимизацию кадастрового и налогового учета объектов недвижимости, исключая возможность расхождения сведений об объектах недвижимости и их правообладателях в соответствующих базах данных. Вместе с тем программой не установлены индикаторы и показатели, характеризующие эффективность межведомственного взаимодействия в части полноты и достоверности передаваемых сведений о недвижимом имуществе в целях исчисления имущественных налогов.

3. Анализ показателей кадастровой стоимости объектов недвижимости, используемых для налогообложения

3.1. Анализ актуальности показателей кадастровой стоимости, используемой в целях исчисления имущественных налогов

Согласно положениям статьи 24.12 Закона об оценке государственная кадастровая оценка проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления не чаще 1 раза в течение трех лет (в городах федерально-

го значения не чаще чем 1 раз в течение двух лет) и не реже 1 раза в течение пяти лет.

Оценка земельных участков

По состоянию на 1 января 2016 года субъектами Российской Федерации утверждены результаты ГКО различных категорий земель, проведенной по состоянию на разные годы.

Сводная информация о времени проведения субъектами Российской Федерации кадастровой оценки земельных участков в разрезе категорий земель представлена в таблице¹⁶:

Категории земель	Количество регионов							Итого субъектов
	до 2010 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	
Земли населенных пунктов	2	7	8	24	13	16	13	83
Земли сельскохозяйственного назначения	8	-	24	20	12	8	9	81
Земельные участки садоводческих, огороднических и дачных объединений	22	4	5	6	30	6	2	75
Земли промышленности и иного специального назначения	24	3	1	5	17	23	8	81
Земли особо охраняемых территорий и объектов	31	3	1	3	14	21	6	79
Земли лесного фонда	49	5			3	6	6	69
Земли водного фонда	30	-	2	1	8	5	8	54

По итогам анализа представленных показателей, характеризующих актуальность проведения кадастровой оценки в субъектах Российской Федерации, отмечается следующее.

1. Росреестром мониторинг периодичности проведения ГКО регионами Российской Федерации не осуществляется.

2. Установлены многочисленные факты нарушений субъектами Российской Федерации периодичности проведения кадастровой оценки в отношении земель водного и лесного фондов. Так, в 2011-2015 годах оценка земель лесного фонда проведена только в 15 субъектах, водного - в 23.

¹⁶ Подготовлена при проведении экспертно-аналитического мероприятия на основе данных, представленных Росреестром. Недостающая информация в представленных Росреестром сведениях по утверждению результатов кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Брянской, Курской, Пензенской областей, Забайкальского края, Республики Карачаево-Черкессия, Ямало-Ненецкого автономного округа, Республики Карелия уточнена путем мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации. В случае наличия нескольких кадастровых оценок, утвержденных на разные даты, в анализе учитывалась последняя дата, по состоянию на которую определялась кадастровая стоимость.

При этом Росреестр как орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке и являющийся оператором фонда данных государственной кадастровой оценки (далее - Фонд), не располагает полной и достоверной информацией о проведении в Российской Федерации оценки по указанным категориям земель. Так, в Фонде отсутствуют сведения о проведении кадастровой оценки земель лесного фонда в Московской области.

3. Нарушения периодичности проведения кадастровой оценки земель населенных пунктов, по информации Росреестра, отмечаются только в двух регионах - Ленинградской области и Республике Алтай.

4. В 7 субъектах Российской Федерации (Владимирской, Калужской, Кировской, Свердловской, Томской, Тульской областях и Республике Башкортостан) ГКО земельных участков проводилась децентрализованно. Оценочные процедуры в разных муниципальных образованиях могли проводиться в разные годы и соответствовать разным уровням цен. Например, в Свердловской области кадастровая оценка земель населенных пунктов региона утверждена по состоянию на 2013, 2014 и 2015 годы.

Всего по разным категориям земель установлены 166 фактов нарушений сроков проведения ГКО, 79 из которых - в отношении земель водного и лесного фонда. Регионы не заинтересованы в проведении кадастровой оценки указанных категорий земель, поскольку согласно статье 389 Налогового кодекса указанные категории не являются объектом налогообложения земельным налогом и не оказывают влияния на формирование доходов местных бюджетов.

Факты несоблюдения сроков проведения ГКО земельных участков отмечены в материалах проверок КСО Кабардино-Балканской Республики, Краснодарского края, Астраханской и Псковской областей. Так, КСП Псковской области в числе причин невыполнения сроков проведения оценки сельскохозяйственных земель указано невыполнение обязательств оценочной организацией ООО «Международный центр оценки» по государственному контракту от 15 мая 2014 года (расторгнут по соглашению сторон 3 апреля 2015 года). Несмотря на издание распоряжения администрации Псковской области от 21 апреля 2015 года № 309-р о проведении в 2015 году кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, по состоянию на 10 сентября 2015 года заказ размещен не был.

Нарушение субъектами Российской Федерации сроков проведения кадастровой оценки (не реже 1 раза в течение пяти лет), установленных ста-

тьей 24.12 Закона об оценке, приводит к определению налоговой базы исходя из утратившей актуальность кадастровой стоимости и влечет риски ее судебного оспаривания.

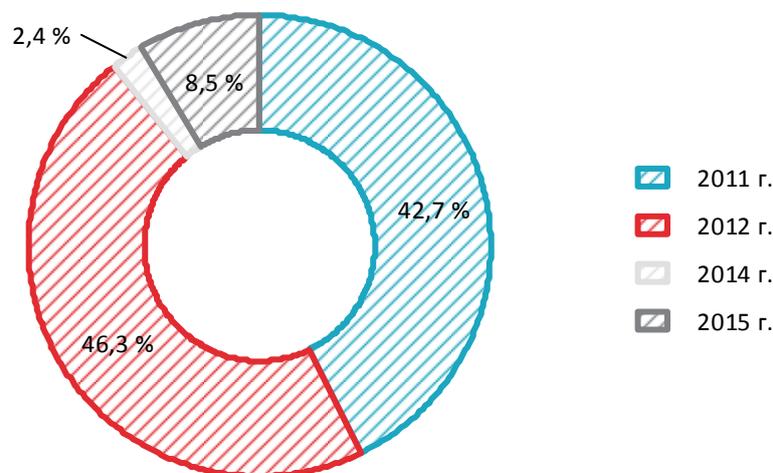
Объекты капитального строительства

В период 2012-2015 годов во всех регионах Российской Федерации, за исключением Республики Крым, г. Севастополя, проведена кадастровая оценка ОКС.

В г. Санкт-Петербурге результаты ГКО по нескольким видам ОКС утверждались в 2012 и 2014 годах 3 раза: по объектам недвижимости (за исключением земельных участков) по состоянию на 1 июля 2012 года, а также помещений общей площадью меньше и больше 3 тыс. кв. м по состоянию на 28 мая и 1 декабря 2014 года.

Факты нарушений установленных законодательством сроков не установлены.

Проведение кадастровой оценки ОКС субъектами Российской Федерации (распределение по годам)



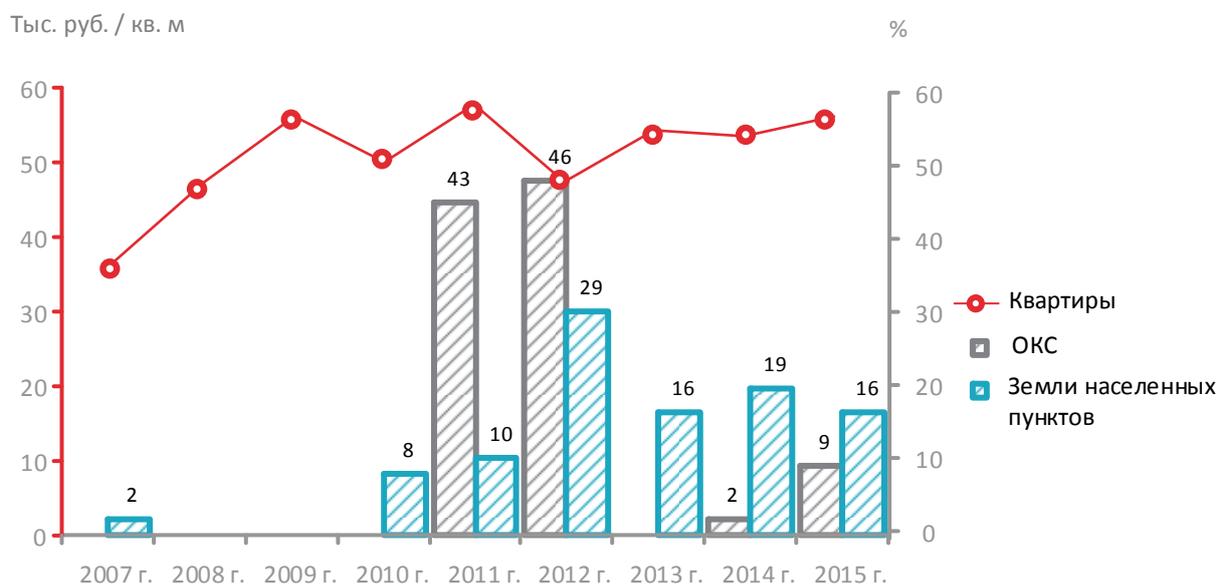
По информации Росреестра, в 2011-2012 годах проведено 89 % кадастровых оценок, срок действия по которым истекает в 2016-2017 годах.

В 2013 году кадастровая оценка не проводилась ни в одном регионе. Вместе с тем в 2013 году решениями исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, Республики Дагестан, Волгоградской, Ленинградской и Омской областей утверждены результаты кадастровых оценок, проведенных в 2012 году.

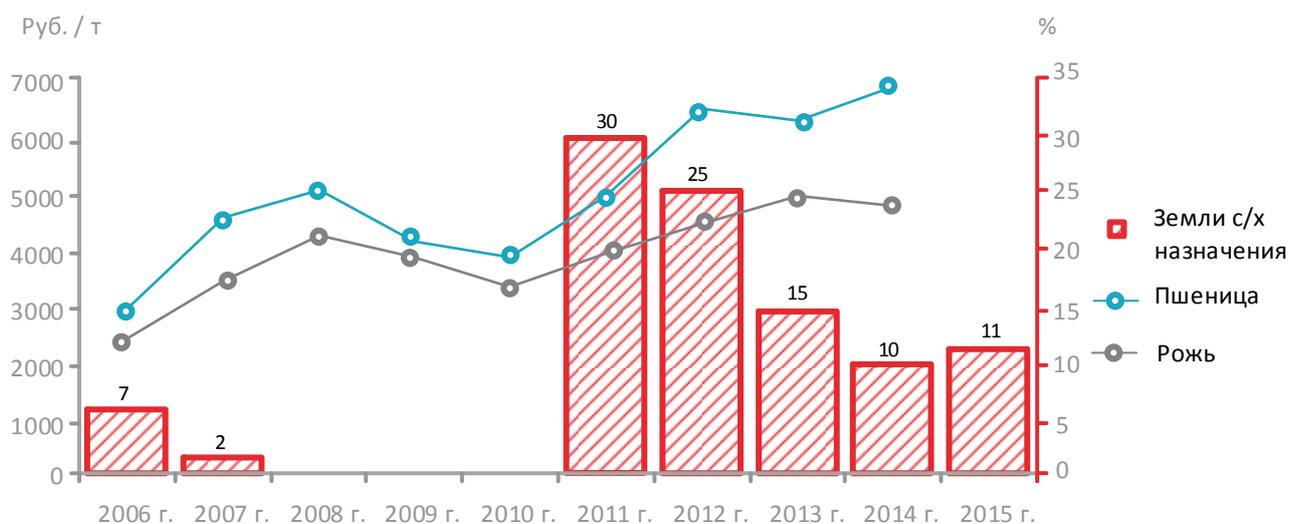
В 9 регионах кадастровая оценка ОКС проведена в 2014 и 2015 годах.

Анализ существующей методической базы свидетельствует, что значительное влияние на показатели кадастровой стоимости, формируемые в процессе проведения оценочных процедур, оказывает рыночная информация, динамично изменяющаяся во времени. Ее изменение оказывает влияние на показатели, используемые для расчета кадастровой стоимости, в связи с чем результаты ГКО, проведенной в разные годы по одним и тем же объектам, будут различаться. Отсутствие индексации кадастровой стоимости, определенной по состоянию на разные годы, а также ее несвоевременная актуализация (нарушение периодичности проведения оценки, установленной статьей 24.12 Закона об оценке), приводят к нарушению принципа всеобщности и равенства налогообложения, установленного статьей 3 Налогового кодекса.

Так, по данным Росстата, отмечаются значительные колебания цен на рынках, напрямую влияющие на результаты кадастровой оценки ОКС и земельных участков, в том числе цен на рынках жилой и нежилой недвижимости (приведены на графике на примере динамики усредненных по Российской Федерации цен на квартиры):



По состоянию на 2012 год в большинстве регионов была проведена кадастровая оценка ОКС и земель населенных пунктов, при этом в указанном году отмечается падение цен на соответствующем рынке: цен на сельскохозяйственную продукцию, на основании которых определяется земельная рента и кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения (приведены на графике на примере динамики цен на основные сельскохозяйственные культуры):



В период низких цен на сельскохозяйственную продукцию (2006-2007 годы) проведена оценка земель сельскохозяйственного назначения в 9 % регионов, соответственно, показатели кадастровой стоимости в них будут ниже среднего.

3.2. Анализ методического обеспечения государственной кадастровой оценки

3.2.1. Методическое обеспечение государственной кадастровой оценки земель

Методическое обеспечение ГКО осуществляется исходя из существующей классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. Согласно Правилам проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316 (далее - Правила оценки земель), ГКО проводится в отношении:

городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений - на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости;

сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда - на основе капитализации расчетного рентного дохода;

иных категорий земель вне черты городских и сельских поселений - на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

В процессе ГКО земель проводится оценочное зонирование территории по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков. По результатам составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах зон.

Следует отметить, что пунктом 12 Правил оценки земель предусмотрен только судебный порядок разрешения споров при проведении ГКО, что не соответствует положениям статьи 24.18 Закона об оценке, согласно которой результаты определения кадастровой стоимости могут быть также оспорены в комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.

В соответствии с пунктом 11 Правил оценки земель методические указания и нормативно-технические документы разрабатываются и утверждаются Минэкономразвития России. Часть документов ранее утверждена Росземкадастром, ликвидированным в 2004 году. Действующая методическая база ГКО включает следующие документы:

Виды использования земельных участков (приведены с сокращениями)	Способ (подход и метод) определения кадастровой стоимости (КС) или удельного показателя кадастровой стоимости (УП КС)
Методические указания по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 20.09.2010 г. № 445	
Под пашни и другие угодья	КС определяется делением земельной ренты на коэффициент капитализации. При этом земельная рента определяется как валовый доход исходя из прогноза цен реализации, урожайности и севооборота сельскохозяйственных культур, уменьшенный на величину затрат на возделывание, уборку и иных расходов
Малопригодные под пашню, но используемые для выращивания технических культур	КС определяется по рыночной стоимости
Занятые зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции	КС определяется по рыночной стоимости эталонного земельного участка каждой группы, который обладает в разрезе факторов стоимости характеристиками, находящимися в интервале наиболее часто встречающихся значений
Занятые водными объектами и используемые для предпринимательской деятельности	КС определяется по рыночной стоимости
На которых располагаются леса	УП КС устанавливается в размере среднего для субъекта Российской Федерации значения УП КС земель лесного фонда
Прочие земли сельскохозяйственного назначения (за исключением земель в границах садоводческих, огороднических и дачных объединений)	УП КС устанавливается в размере минимального для субъекта Российской Федерации значения УП КС земель для сельскохозяйственного производства
Методические указания по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 15.02.2007 г. № 39	
Под размещение жилой застройки и размещение производственных, коммунальных, коммерческих и социальных объектов	Кадастровая оценка осуществляется на основе построения статистических моделей

Виды использования земельных участков (приведены с сокращениями)	Способ (подход и метод) определения кадастровой стоимости (КС) или удельного показателя кадастровой стоимости (УП КС)
Земельные участки портов, водных, железнодорожных, автодорожных вокзалов, аэропортов, аэродромов, аэровокзалов; занятые водными объектами, находящимися в обороте	КС определяется путем индивидуальной оценки рыночной стоимости
Для разработки полезных ископаемых, размещения железнодорожных путей и автодорог (полос отвода), водных путей, трубопроводов, строений, сооружений, устройств транспорта, энергетики и связи	КС указывается исходя из минимального для населенного пункта значения УП КС земельных участков для размещения производственных и коммунальных объектов
Занятые особо охраняемыми территориями и объектами, парками и т.д.	КС устанавливается исходя из среднего для субъекта Российской Федерации значения УП КС земель лесного фонда
Земельные участки для сельскохозяйственного использования	КС устанавливается исходя из среднего значения УП КС земельных участков, занятых сельскохозяйственными угодьями в составе земель сельскохозяйственного назначения, в пределах того же муниципального района или муниципальных районов, если населенный пункт граничит с ними
Земельные участки улиц, проспектов; земель резерва; занятые водными объектами, изъятыми из оборота или ограниченными в обороте; земельные участки под полосами отвода водоемов	КС не подлежит расчету и устанавливается равной 1 (одному) рублю за земельный участок
В составе сельских населенных пунктов (по видам, указанным в подпункте 1 (кроме земельных участков для размещения домов малоэтажной жилой застройки - МЖС), подпункт 3)	определяется от известной КС земельных участков под МЖС. Этапы: - на примере населенных пунктов с численностью от 20 до 50 тыс. жителей для муниципального района (городского округа или субъекта Российской Федерации) определяется соотношение средних значений УП КС земельных участков определяемых видов разрешенного использования и земельных участков для размещения домов МЖС; - определяется умножением ранее известных средних значений УП КС земельных участков под МЖС на значения соответствующих соотношений
Методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель особо охраняемых территорий и объектов, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 23.06.2005 г. № 138	
Земли рекреационного назначения (за исключением поименованных отдельно), земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов	КС определяется по кластерам (группам) земельных участков, объединенных по схожести их характеристик. 1) Определяется рыночная стоимость эталонного земельного участка (обладающего наиболее вероятными характеристиками по отношению к земельным участкам группы); 2) КС земельных участков определяется путем корректировки рыночной стоимости эталонного земельного участка
Методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель водного фонда, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 14.05.2005 г. № 99	
Занятые обособленными водными объектами, находящимися в обороте	КС устанавливается в размере рыночной стоимости
Занятые обособленными водными объектами, изъятыми из оборота или ограниченными в обороте, сооружениями, предназначенными для защиты от наводнений и разрушений берегов	КС устанавливается исходя из среднего значения УП КС земельных участков сельскохозяйственного назначения в пределах территории того же административного района
В составе земель водоохраных зон водных объектов и т.д., занятые объектами водоснабжения, гидротехническими сооружениями, водозаборными, портовыми и иными водохозяйственными объектами	КС устанавливается исходя из максимального для того же административного района значения УП КС земельных участков промышленности и иного специального назначения

Виды использования земельных участков (приведены с сокращениями)	Способ (подход и метод) определения кадастровой стоимости (КС) или удельного показателя кадастровой стоимости (УП КС)
В составе земель водоохранных зон, занятые древесно-кустарниковой или иной растительностью	КС устанавливается исходя из минимального для того же административного района значения УП КС земельных участков сельскохозяйственного назначения по наиболее близкому виду использования по функциональному назначению
В составе земель водоохранных зон, предоставленные садоводческим, огородническим и дачным объединениям	КС устанавливается исходя из среднего для того же административного района значения УП КС земельных участков садоводческих, огороднических и дачных объединений (в случае расположения в границах прибрежных защитных полос используются максимальные значения)
В составе земель водоохранных зон, занятые объектами рекреации	КС устанавливается исходя из среднего для того же административного района значения УП КС земельных участков особо охраняемых территорий и объектов
Методика государственной кадастровой оценки земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, утвержденная приказом Росземкадастра от 20.03.2003 г. № П/49	
Под размещение наземных объектов космической инфраструктуры, аэропортов, гидроэлектростанций, атомных станций	КС устанавливается в размере рыночной стоимости
Для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений, а также полос отвода железных дорог, переданных в аренду для использования юридическим и физическим лицам	Этапы: - кластеризация (группировка) на основе схожести характеристик; - расчет рыночной стоимости земельных участков в составе кластеров; - расчет КС путем подстановки в уравнение связи между рыночной стоимостью земельных участков и факторами кластеризации индивидуальных характеристик земельного участка либо методом сравнения продаж
Под объектами дорожного сервиса, размещенными на полосах отвода автомобильных дорог	- кластеризация (группировка); - расчет рыночной стоимости эталонного земельного участка в кластере; - расчет УП КС в кластере в размере удельной рыночной стоимости эталонного земельного участка для каждого кластера
Для разработки полезных ископаемых, размещения железнодорожных путей и автодорог (полос отвода), водных путей, трубопроводов, строений, сооружений, устройств транспорта, энергетики и связи и др.	КС определяется исходя из значений УП КС земельных участков категории и (или) вида использования, граничащих с указанными земельными участками
Для размещения эксплуатационных предприятий связи; объектов железнодорожного, автомобильного, водного и другого транспорта; иного специального назначения	КС определяется исходя из среднего значения УП КС земельных участков в подпункте 2
Земельные участки объектов Вооруженных Сил Российской Федерации и земель иного специального назначения	КС определяется исходя из минимального значения УП КС земельных участков категории и (или) вида использования наиболее близких по функциональному назначению к оцениваемым земельным участкам в пределах того же административного района
Методика государственной кадастровой оценки земель садоводческих, огороднических и дачных объединений, утвержденная приказом Росземкадастра от 26.08.2002 г. № П/307	
Земли садоводческих, огороднических и дачных объединений (входящих в кластер с достаточной рыночной информацией)	Этапы: - кластеризация (группировка) земельных участков на основе схожести их характеристик; - расчет рыночной стоимости земельных участков в составе объединений;

Виды использования земельных участков (приведены с сокращениями)	Способ (подход и метод) определения кадастровой стоимости (КС) или удельного показателя кадастровой стоимости (УП КС)
	<ul style="list-style-type: none"> - проведение статистического анализа; - расчет КС эталонного земельного участка в составе объединения путем подстановки в уравнение связи между рыночной стоимостью земельных участков и факторами кластеризации индивидуальных характеристик эталонного земельного участка либо методом сравнения продаж; - КС объединения определяется исходя из УП КС эталонного земельного участка
Земли садоводческих, огороднических и дачных объединений (входящих в кластер с недостаточной рыночной информацией)	КС определяется на основании имеющихся данных о КС сельскохозяйственных угодий (для садоводческих и огороднических объединений) и земельных участков под индивидуальной жилой застройкой (для дачных объединений). При этом данные корректируются в размере соотношения между минимальным показателем кадастровой стоимости садоводческих и огороднических (или дачных) объединений для кластеров с достаточной информацией и средним показателем кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий (или под индивидуальной жилой застройкой) в том же административном районе

В методических документах, принятых разными ведомствами в 2002-2010 годах, отсутствуют единые подход и терминология при определении кадастровой стоимости земельных участков, содержится множество допущений и упрощений. Для части видов разрешенного использования оценка не предусматривается, кадастровая стоимость установлена нормативно в размере фиксированной величины либо определяется на основании кадастровой стоимости земель других категорий или видов разрешенного использования (например, по землям водного фонда). Сельскохозяйственные угодья оцениваются исключительно доходным подходом без учета месторасположения земельного участка.

Методические рекомендации не разработаны для государственной кадастровой оценки земель лесного фонда.

В ряде случаев методические рекомендации не соответствуют принятым в более поздний период нормативным правовым актам. Так, Контрольно-счетной палатой Краснодарского края отмечено, что Федеральным законом от 22 июля 2010 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 7 Земельного кодекса внесены дополнения, согласно которым виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с утвержденным классификатором. Вместе с тем после утверждения Классификатора видов разрешенного использования земельных участков приказом от 1 сентября 2014 года № 540 Минэкономразвития России соответствующие изменения в методические документы не внесены.

Анализ отчетов о проведении кадастровой оценки земельных участков осуществлен на примере кадастровой оценки в Астраханской области, выполненной и утвержденной в 2015 году. Отмечается, что оценщиками во всех случаях определения кадастровой стоимости, кроме земель лесного фонда, использовались методические рекомендации.

При оценке земель водного фонда специалистами ООО «Консалтинг сквэа» удельные показатели кадастровой стоимости устанавливались исходя из среднего значения удельных показателей кадастровой стоимости земельных участков сельскохозяйственного назначения, а также промышленности и иного специального назначения. При этом оценщиком использовались устаревшие результаты кадастровой оценки, утвержденной постановлениями правительства Астраханской области от 1 февраля 2007 года № 34-П «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий на территории Астраханской области», что снизило объективность оценки.

В рамках определения кадастровой стоимости земельных участков в составе земель лесного фонда земельные участки были распределены специалистами ООО «КурсИнвест» по группам разрешенного использования: для ведения лесного хозяйства; для размещения объектов рекреационного и лечебно-оздоровительного назначения; предназначенные для размещения садоводческих, огороднических и дачных объединений; промышленного назначения. При этом часть из них не предназначена для ведения лесного хозяйства и не может быть отнесена к землям лесного фонда согласно статье 101 Земельного кодекса.

3.2.2. Методическое обеспечение государственной кадастровой оценки объектов капитального строительства

В целях проведения кадастровой оценки ОКС Минэкономразвития России утверждены следующие методические документы:

Виды объектов недвижимости	Способ определения кадастровой стоимости (КС) или удельного показателя кадастровой стоимости (УП КС)
Методические рекомендации по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости жилого фонда для целей налогообложения, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 03.11.2006 г. № 358	
Индивидуальные жилые дома (их части, комнаты), квартиры (части квартир, комнат), указанные объекты, не завершённые строительством	КС определяется на основе статистической модели, построенной на основании информации рынка объектов недвижимости и сведений о факторах стоимости (ценообразующих факторах). Этапы: - группировка объектов недвижимости по выбранным показателям, значениям или диапазону значений данных показателей; - сбор рыночной информации для каждой группы; - расчет КС осуществляется подстановкой значений факторов стоимости объектов оценки в статистическую модель кадастровой стоимости

Виды объектов недвижимости	Способ определения кадастровой стоимости (КС) или удельного показателя кадастровой стоимости (УП КС)
Методические рекомендации по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости нежилого фонда для целей налогообложения, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 03.11.2006 г. № 358	
Уникальные или малочисленные виды объектов	Выделенные на основе анализа информации о рынке объектов оценки в перечень «индивидуальной оценки» оцениваются индивидуально по рыночной стоимости
Остальные объекты	КС по объектам, вошедшим в перечень «массовой оценки», определяется по статистической модели (аналогично недвижимости жилого фонда)

Анализ методических документов выявил отсутствие в них деления нежилого недвижимого имущества по видам фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений. Порядок определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений, предусмотренный пунктом 9 статьи 378.2 Налогового кодекса, Минэкономразвития России не установлен.

Проектом приказа Минэкономразвития России «Об утверждении порядка определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений» (размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru) предусматривается определение вида фактического использования уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основе сведений ГКН о назначении зданий (строений, сооружений), помещений и наименовании зданий, сооружений, а в их отсутствие - на основании установленных видов разрешенного использования земельных участков, на которых расположены соответствующие объекты.

Проблема отсутствия унифицированного подхода к установлению видов фактического использования объектов недвижимого имущества в налоговом и земельном законодательстве изложена в разделе 1.2 отчета.

Отсутствие утвержденного порядка определения вида использования ОКС негативно сказывается на наполняемости ГКН. Примером служит факт отсутствия в ГКН сведений о кадастровой стоимости 14 тысяч ОКС, выявленный в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации филиала Кадастровой палаты по Республике Дагестан в 2014 году. Большинство из этих объектов составляли объекты, кадастровую стоимость которых было невозможно определить по причине невозможности отнесения объекта к определенной группе. Например, в техническом плане и иных документах указано назначение «нежилое», которое невозможно отнести к утвер-

жденным Правительством Республики Дагестан группам удельных показателей кадастровой стоимости.

Методические документы не содержат указаний по разделению стоимости ОКС и стоимости земельных участков. Анализ отчетов об определении кадастровой стоимости ОКС на территории г. Москвы в 2012 и 2013 годах, проведенный Контрольно-счетной палатой г. Москвы, показал, что кадастровая стоимость была определена оценщиками (ООО «Центр экспертизы и оценки собственности», ФГУП «Ростехинвентаризация») с учетом стоимости земельного участка.

Включение в стоимость объекта недвижимости стоимости земельного участка, а также использование при определении кадастровой стоимости метода массовой оценки, который не предполагает учет отдельных уникальных особенностей каждого объекта недвижимости, в ряде случаев привели к превышению кадастровой стоимости над рыночной стоимостью объекта, определяемой индивидуально.

В результате собственники недвижимости вынуждены дважды платить за «пятно застройки»: в составе налоговых или арендных платежей за землю и в составе налоговых платежей за недвижимое имущество.

В 2014 году оценка кадастровой стоимости в Москве проводилась по иной методике. В отношении большинства категорий оцениваемых объектов при расчете стоимости ОКС производилась соответствующая корректировка (уменьшение) на долю земельного участка в стоимости. Расчет доли земельного участка осуществлялся путем соотнесения стоимости реализации объекта и кадастровой стоимости земельного участка, на котором расположен объект. В результате средний удельный показатель кадастровой стоимости по отдельным группам недвижимого имущества, в отношении которого налоговая база определяется как кадастровая стоимость имущества, снизился (по сравнению с оценкой 2013 года) по объектам торговли, общественного питания, бытового обслуживания, сервиса, отдыха и развлечений, включая объекты многофункционального назначения, - на 21,9 %; по объектам производственного назначения - на 6,8 %; по объектам офисно-делового назначения - на 3,4 процента.

При этом по объектам недвижимого имущества, в отношении которых не производилась такая корректировка, зафиксировано увеличение среднего удельного показателя кадастровой стоимости на 11 % по объектам многоквартирной жилой застройки и 21,9 % по объектам для временного проживания.

В методических документах отсутствует указание о необходимости корректировки кадастровой стоимости на величину налога на добавленную стоимость (далее - НДС) в случаях, когда для расчетов используется рыночная информация о ценах с НДС, что ведет к возникновению двойного налогообложения. Следует отметить, что при исчислении налога на имущество юридических лиц исходя из балансовой (остаточной) стоимости имущества налогооблагаемая база НДС не включает.

Проведенный в рамках экспертно-аналитического мероприятия выборочный анализ отчетов на примерах:

отчета ГУП МО «МОБТИ» от 22 ноября 2013 года № 560 «Об определении кадастровой стоимости объектов недвижимости торгового назначения (за исключением земельных участков) на территории Московской области» показал, что использованная рыночная ценовая информация не уменьшалась на величину НДС;

отчета ООО «ГЕО-ДОН» «Об определении рыночной стоимости объекта капитального строительства: нежилое здание, общей площадью 27100 кв. м, кадастровый номер: 77:06:0012003:8151, расположенного по адресу: Российская Федерация, г. Москва, ул. Веневская, 6» от 23 декабря 2015 года № 3989/12-2015 показал, что в рыночную стоимость включен НДС.

Таким образом, используемая оценщиками методическая база имеет существенные недостатки, которые могут приводить к необъективной, в том числе завышенной, оценке кадастровой стоимости.

Указанные выше отчеты по кадастровой оценке получены из фонда данных государственной кадастровой оценки через интернет-сайт Росреестра. По состоянию на 1 января 2016 года в информационной базе фонда находятся 574 отчета об определении кадастровой стоимости в субъектах Российской Федерации и 12542 отчета об оценке рыночной стоимости (на основании которых оспорены результаты определения кадастровой стоимости).

При использовании данной информационной базы в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия выявлены факты отсутствия в ней отчетов об определении кадастровой стоимости, что может свидетельствовать о нарушении положений статьи 24.17 Закона об оценке, в соответствии с которой орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязаны направить в Росреестр один экземпляр отчета об определении кадастровой стоимости и один экземпляр положительного экспертного заключения на такой отчет. Например, по Республике Алтай, Чеченской Республике, Псковской области, Чукотскому АО в информационной базе доступны только по од-

ному отчету об определении кадастровой стоимости, что указывает на явную недостаточность сведений. Кроме того, выявлено отсутствие отчетов:

о кадастровой оценке ОКС на территории Московской области от 23 ноября 2015 года № 1082/15/ГКО, результаты которого утверждены распоряжением минимущества Московской области от 24 ноября 2015 года № 13ВР-1998;

отчета, результаты которого утверждены постановлением Правительства Республики Марий Эл от 20 июня 2013 года № 199 «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Республики Марий Эл».

Согласно пояснениям Росреестра в большинстве случаев заказчики кадастровой оценки не направляют необходимые для формирования фонда сведения.

По итогам проверки Контрольно-счетной палаты Волгоградской области отмечается отсутствие методики расчетов кадастровой стоимости объектов недвижимости, относящихся к сооружениям. Их кадастровая стоимость отсутствует в ГКН Волгоградской области, ввиду чего информация по этим объектам не может быть передана в налоговые органы. Количество таких объектов Управлением Росреестра по Волгоградской области не определено. УФНС по Волгоградской области отмечает, что в базах данных налоговых органов региона в настоящее время не по всем объектам недвижимости имеется информация о кадастровой стоимости.

В ряде регионов имеет место проблема разнонаправленного изменения кадастровой стоимости по итогам проведения повторной кадастровой оценки, характерная как для земельных участков, так и для ОКС. Например, Контрольно-счетной палатой Тамбовской области по результатам актуализации кадастровых оценок четырех категорий земель (утверждены в ноябре 2014 года) отмечается одновременное увеличение и уменьшение удельных показателей кадастровой стоимости. Так, по землям населенных пунктов по г. Тамбову среднее значение удельного показателя кадастровой стоимости под многоэтажной застройкой увеличилось в 1,2 раза, но для индивидуального жилищного строительства уменьшилось в 1,2 раза. По Мичуринскому району под многоэтажной застройкой удельный показатель кадастровой стоимости уменьшился в 1,1 раза, для индивидуального жилищного строительства остался на прежнем уровне, а под объектами промышленности уменьшился в 2 раза. Средневзвешенный показатель кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения, в сравнении с 2011 годом, по землям

под сельскохозяйственное производство увеличился в 1,5 раза, а по прочим землям уменьшился в 2,6 раза.

Минэкономразвития России подготовлен проект приказа «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке»¹⁷, предусматривающий расчет кадастровой стоимости для объектов недвижимости (земельный участок в его единстве с произведенными на нем улучшениями).

Проектом методических рекомендаций подразумевается увеличение роли субъектов Российской Федерации, которые должны определять виды объектов недвижимости согласно утвержденному классификатору, согласовывать оценщику рыночную информацию, проводить мониторинг качества результатов оценки. Отмечается сохранение в методических рекомендациях направленности на максимальный результат. Например, если возможно изменение вида использования объекта оценки, ведущее к более высоким доходам от использования или отчуждения, оценщику рекомендуется это учесть при составлении моделей определения кадастровой стоимости такого объекта.

Проект разработанных Минэкономразвития России методических рекомендаций по кадастровой оценке объектов недвижимости не содержит конкретной методики расчета кадастровой стоимости и не решает указанные выше проблемы методического обеспечения.

С целью недопущения нарушения установленного статьей 3 Налогового кодекса принципа всеобщности и равенства налогообложения при формировании налоговой базы должен учитываться временной фактор. С учетом установленной статьей 24.12 Закона об оценке периодичности проведения ГКО налоговая база в отношении объектов недвижимого имущества формируется сроком на 3-5 лет. В этой связи федеральным стандартом оценки кадастровой стоимости и методическими документами при проведении очередной массовой оценки целесообразно предусмотреть определение кадастровой стоимости для целей налогообложения на основании усредненной за временной период между массовыми оценками ценовой информации и возможность индексации.

3.3. Оспаривание результатов определения кадастровой стоимости

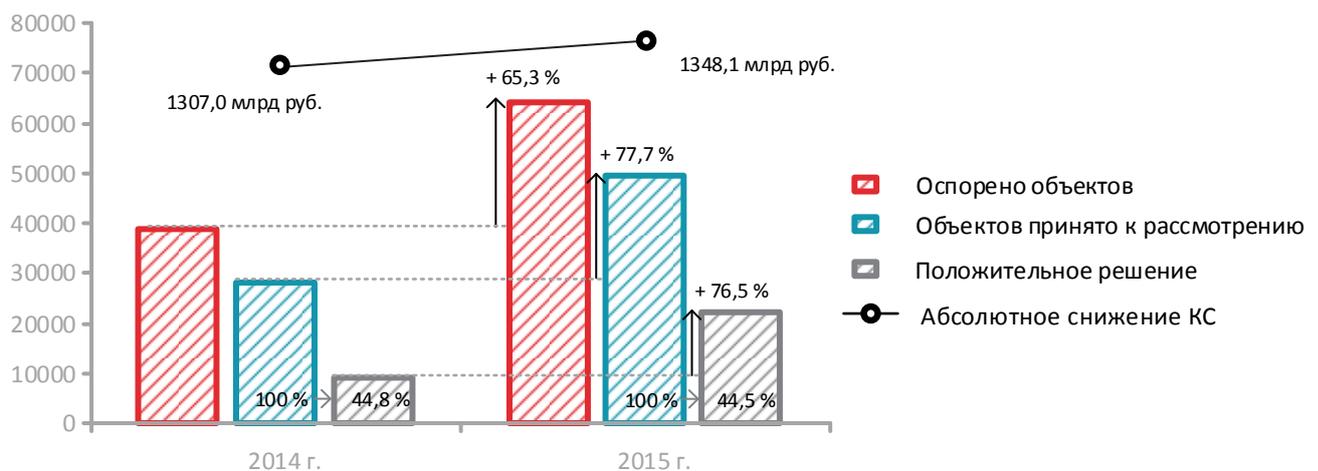
Законом об оценке предусмотрено оспаривание величины кадастровой стоимости как путем судебных процедур, так и в комиссиях по рассмотре-

¹⁷ Размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru.

нию споров о результатах определения кадастровой стоимости, созданных при территориальных органах Росреестра (далее - Комиссии). В состав Комиссий входят представители органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, Росреестра, а также представители предпринимательского сообщества и СРО.

3.3.1. Оспаривание кадастровой стоимости в Комиссиях

Статистика оспаривания в Комиссиях результатов кадастровой оценки



Информация о деятельности Комиссий за 2013 год Росреестром в полном объеме не собиралась и не анализировалась.

По информации Росреестра, за 2014 год в Комиссии поступили 17382 заявления в отношении 38976 объектов недвижимости, из них: поданы юридическими лицами 13635 (78,4%), физическими лицами - 3689 (21,2%). Доля остальных заявлений составляет менее 1%, из которых поданы одновременно юридическими и физическими лицами - 4, органами государственной власти - 8, органами местного самоуправления - 46.

К рассмотрению принято 12491 заявление (71,9% поступивших заявлений) в отношении 27772 объектов недвижимости (71,3%). По нерассмотренным заявлениям: отозваны заявителями 463 (2,7%), не приняты к рассмотрению 4165 заявлений (23,9%). Решение в отношении 263 заявлений (1,5%) не приняты по причине поступления в конце года.

Принятые к рассмотрению заявления в большинстве случаев касались пересмотра кадастровой стоимости земельных участков - 26321 случай, или 94,8% от общего количества поступивших заявлений. Количество ОКС в принятых к рассмотрению заявлениях составило 1451 (5,2%), из которых 894 здания, 556 помещений и 1 сооружение. Заявления по оспариванию

кадастровой стоимости в отношении объектов незавершенного строительства в Комиссии не поступали.

Решения о пересмотре величин кадастровой стоимости приняты в отношении 237 объектов недвижимости, об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости - в отношении 12191 объекта недвижимости (43,9 % от общего количества). В отношении 14408 объектов недвижимости (51,9 % от общего количества) величина кадастровой стоимости оставлена без изменения. Заявления в отношении 936 объектов Комиссиями в отчетном периоде не рассмотрены.

Согласно информации Росреестра в 2014 году в целом по Российской Федерации величина кадастровой стоимости объектов недвижимости по рассмотренным заявлениям снизилась с 4043,7 млрд рублей до 2736,7 млрд рублей (на 32,3 процента).

По 8 регионам заявления в Комиссию в 2014 году не подавались (республики Ингушетия, Марий Эл, Северная Осетия - Алания, Тыва, Чеченская Республика, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Псковская область).

Наибольшее количество оспариваемых результатов определения кадастровой стоимости объектов приходится на 16 регионов, по которым подано 76,9 % заявлений в отношении 84,4 % объектов. Снижение кадастровой стоимости по ним составило 1235,7 млрд рублей и обеспечило 94,5 % от общей суммы снижения по Российской Федерации (43,1 % приходится на Московскую область и 22,3 % - на Москву). Сведения о результатах рассмотрения в Комиссиях за 2014 год по указанным 16 регионам представлены в таблице:

Субъект Российской Федерации	Подано заявлений / объектов, ед.	Рассмотрено заявлений / объектов, ед.	КС объектов до рассмотрения, млн руб.	Положительные решения по объектам / %	КС после рассмотрения, млн руб.	Снижение КС по данным Росреестра, %	Снижение КС по данным Счетной палаты, %*
Московская область	1314/13805	714/10170	1299554	2535/24,9	736806	43,3	76,7
Пермский край	3145/3322	2731/2869	213954	2170/75,6	131163	38,7	57,4
Москва	1644/2364	1028/1425	1617248	278/19,5	1325748	18,0	52,5
Иркутская область	829/1962	690/1687	132988	1156/68,5	84733	36,3	79,7
Челябинская область	357/1647	18/709	13149	617/87,0	4329	67,1	89,3
Краснодарский край	986/1412	697/1059	281298	889/83,9	147171	47,7	76,7

Субъект Российской Федерации	Подано заявлений / объектов, ед.	Рассмотрено заявлений / объектов, ед.	КС объектов до рассмотрения, млн руб.	Положительные решения по объектам / %	КС после рассмотрения, млн руб.	Снижение КС по данным Росреестра, %	Снижение КС по данным Счетной палаты, %*
Самарская область	1167/1323	1044/1189	112251	596/50,1	64076	42,9	64,8
Свердловская область	402/1296	162/805	27065	150/18,6	19732	27,1	73,7
Тюменская область	369/1225	336/624	38752	205/32,9	19082	50,8	73,1
Чувашская Республика	715/983	654/869	18691	484/55,7	13284	28,9	46,5
Смоленская область	499/848	439/732	17217	672/91,8	7650	55,6	64,8
Новосибирская область	616/651	485/488	3608	19/3,9	2558	29,1	54,1
Тверская область	530/538	481/481	3549	125/26,0	2959	16,6	54,6
Пензенская область	178/518	147/420	13838	264/62,9	8102	41,5	62,2
Новгородская область	426/515	373/439	10483	327/74,5	4860	53,6	65,1
Рязанская область	197/491	146/364	26948	177/48,6	22663	15,9	48,6
Итого	13374/32900	10145/24330	3830595	10664/43,8	2594915	32,3	66,1

* Определялось по объектам, в отношении которых было принято решение о снижении КС.

Лидером по количеству объектов, результаты кадастровой оценки которых оспорены, стала Московская область, при этом максимальное количество заявлений подано в Пермском крае. Среднее количество объектов недвижимости, приходящихся на одно заявление, поданное в Московской области, составляло 10,5 объекта и является наибольшим по Российской Федерации. При этом по рассмотренным Комиссией заявлениям значение показателя увеличивается до 14,2 объекта на заявление. Указанный факт свидетельствует об оспаривании кадастровой стоимости преимущественно крупными землевладельцами. Доля заявлений, поданных юридическими лицами, составила по Московской области 97,6 процента.

В сравнении с уровнем 2014 года, количество заявлений и объектов, результаты определения кадастровой стоимости на которые оспорены, в 2015 году выросло, соответственно, на 79,9 % и 65,3 %. Всего за 2015 год в Комиссии поступили 31277 заявлений в отношении 64413 объектов недвижимости, из них поданы юридическими лицами - 21520 (68,8 %), физическими лицами - 9628 (30,8 %). Остальные заявления (менее 1 %) поданы

одновременно юридическими и физическими лицами - 28, органами государственной власти - 26, органами местного самоуправления - 75.

К рассмотрению приняты 23417 заявлений (74,9 % поступивших) в отношении 49337 объектов недвижимости (76,6 %), что на 87,5 % и 77,7 % больше уровня 2014 года. Из нерассмотренных заявлений: отозваны заявителями - 466 (1,5 %), не приняты к рассмотрению - 6843 заявления. Решение в отношении 263 заявлений (1,8 %) не приняты по причине поступления в конце года.

Принятые к рассмотрению заявления, как и в предыдущем году, в большинстве случаев касались пересмотра кадастровой стоимости земельных участков (45054, или 91,3 % от общего количества объектов в поступивших заявлениях). Отмечается рост количества ОКС в заявлениях до 4283 (в 2,9 раза), из которых: 2267 зданий, 2007 помещений, 8 сооружений и 1 объект незавершенного строительства.

В 2015 году Комиссиями приняты решения: о пересмотре величины кадастровой стоимости в отношении 590 объектов недвижимости; об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости в отношении 21346 объектов недвижимости; о невозможности изменения величины кадастровой стоимости в отношении 14408 объектов недвижимости. Следует отметить значительный рост не рассмотренных Комиссиями в отчетном году и отложенных на 2016 год объектов недвижимости в количестве 10359 (21 % от общего количества), из них 5110, или 49,3 %, приходится на Московскую область. Согласно информации Росреестра эти объекты были указаны в 267 заявлениях, поданных в Комиссии по Московской области после 17 декабря 2015 года.

Заявления в Комиссии в 2015 году не подавались в Чеченской Республике и Чукотском автономном округе.

Согласно информации Росреестра суммарная величина кадастровой стоимости объектов недвижимости по принятым к рассмотрению заявлениям по всем регионам снизилась с 5024,3 млрд рублей до 3676,2 млрд рублей, или на 26,8 %, что соответствует уровню 2014 года (превышает на 3,1 процента).

Наибольшее количество оспариваемых результатов приходится на 16 регионов, по которым подано 60,7 % заявлений в отношении 72,2 % объектов. Снижение кадастровой стоимости по ним составило 1235,7 млрд рублей, что обеспечило 85,2 % суммы снижения по всем регионам Российской Федерации, в том числе: Московская область - 12,5 % и Москва - 47,4 %.

Сведения о результатах рассмотрения в Комиссиях по указанным 16 регионам представлены в таблице:

Субъект Российской Федерации	Подано заявлений / объектов, ед.	Рассмотрено заявлений / объектов, ед.	КС объектов до рассмотрения, млн руб.	Положительные решения по объектам / %	КС после рассмотрения, млн руб.	Снижение КС по данным Росреестра, %	Снижение КС по данным Счетной палаты, %*
Московская область	1817/16139	1470/13707	601529	2535/18,5	432481	28,1	54,8
Москва	3226/6340	2383/4387	2686074	2170/49,5	2047656	23,8	45,0
Орловская область	199/3217	139/2433	33410	278/11,4	18318	45,2	69,5
Нижегородская область	1155/2861	1100/2771	144588	1156/41,7	87267	39,6	64,6
Краснодарский край	1941/2395	1553/1990	190958	617/31,0	95614	49,9	73,4
Республика Башкортостан	1161/1911	820/1391	171179	889/63,9	157814	7,8	75,6
Пермский край	1631/1667	1345/1347	46956	596/44,2	23235	50,5	59,7
Свердловская область	1215/1511	649/837	117771	150/17,9	96677	17,9	60,0
Иркутская область	1111/1431	967/1224	46227	205/16,7	20226	56,2	71,6
Тамбовская область	690/1402	575/1187	46950	484/40,8	35446	24,5	77,5
Ростовская область	955/1321	915/1251	98988	672/53,7	74488	24,8	55,0
Самарская область	905/1309	641/858	44523	19/2,2	37641	15,5	62,2
Тульская область	836/1271	524/727	21943	125/17,2	19717	10,1	43,4
Кемеровская область	595/1000	281/443	43966	264/59,6	34905	20,6	69,6
Тюменская область	455/944	424/905	47347	327/36,1	25309	46,5	69,7
Вологодская область	693/901	572/746	18330	177/23,7	5241	71,4	77,7
Саратовская область	390/874	380/864	16091	864/100,0	5550	65,5	65,5
Итого	18975/46494	14358/36204	4376831	10664/29,5	3217583	26,5	51,6

В 2015 году перечень субъектов с наибольшей активностью оспаривания кадастровой стоимости изменился, в то же время лидером по количеству оспоренных объектов, как и в 2014 году, остается Московская область, а максимальное количество заявлений подано в Москве. Наибольшее количество объектов на одно заявление приходится в Орловской области -

16,2. В Московской области данный показатель в сравнении с 2014 годом снизился, но остается на высоком уровне: 8,9 - по поданным заявлениям, 9,3 - по рассмотренным Комиссией заявлениям. При этом наблюдается увеличение доли заявлений, поданных физическими лицами, с 2,3 % до 31,9 процента.

Следует отметить, что в статистику Росреестра по снижению кадастровой стоимости вошли объекты, по которым принято решение о невозможности изменения кадастровой стоимости, в том числе, поступившие повторно заявления. Например, в 2015 году ООО «Барыбино» дважды подавались заявления в Комиссию Московской области в отношении двух земельных участков суммарной кадастровой стоимостью 98604,5 тыс. рублей. Первоначально решением Комиссии от 13 февраля 2015 года кадастровая стоимость оставлена без изменения, а при повторном рассмотрении 6 мая 2015 года и 5 июня 2015 года кадастровая стоимость земельных участков снизилась до 35525,0 тыс. рублей, или на 64 %. В то же время, по расчетам Росреестра, с учетом отрицательных и положительных решений, процент снижения составил 32 процента.

При таком подходе к расчету статистических показателей, процент снижения кадастровой стоимости по результатам оспаривания Росреестром занижается.

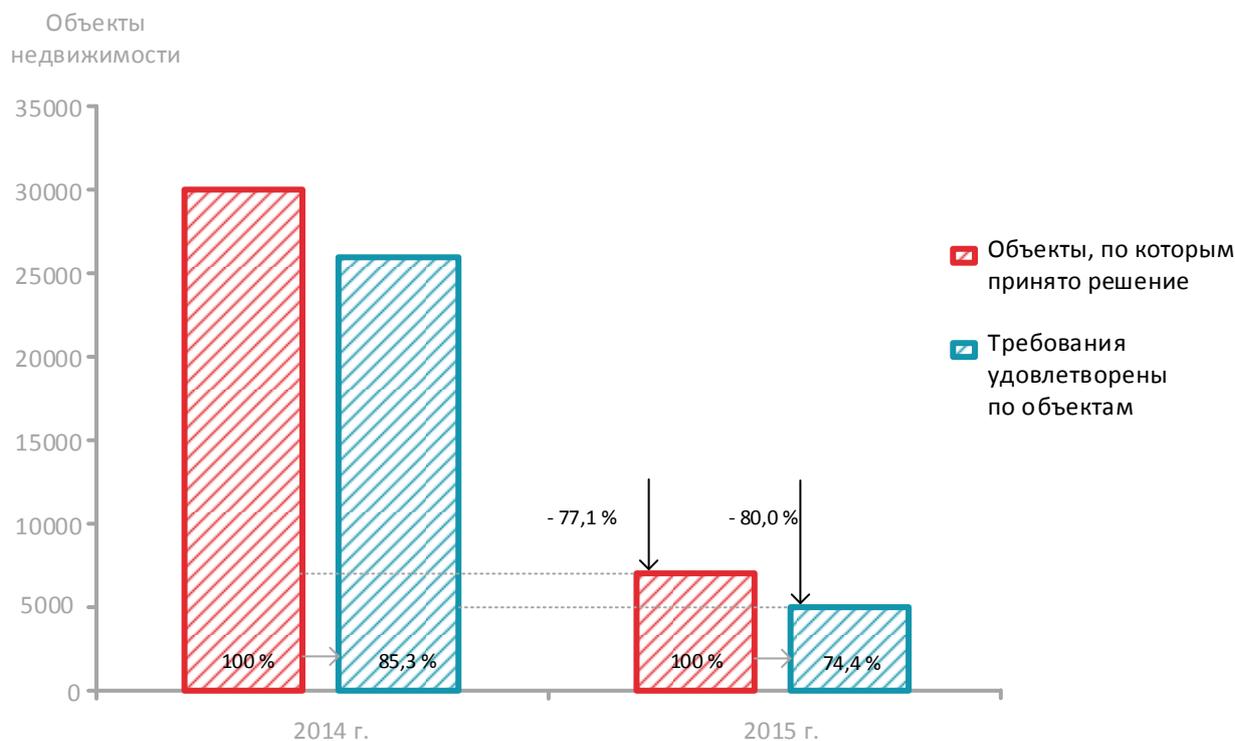
Согласно расчетам, проведенным в отношении 16 регионов с наибольшей активностью, процент снижения кадастровой стоимости по результатам оспаривания в Комиссиях составил в 2014 году 66,1 %, а в 2015 году - 51,6 %, что значительно выше статистических данных Росреестра.

В 2014-2015 годах наблюдается существенный рост обращений в Комиссии в большинстве регионов Российской Федерации. Решения о снижении кадастровой стоимости принимаются Комиссиями примерно в 43 случаях из 100. Несмотря на рост обращений, в сравнении с уровнем 2014 года абсолютная величина снижения кадастровой стоимости фактически не изменилась.

Отдельно следует отметить, что Порядком создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 4 мая 2012 года № 263, предусмотрено положительное решение Комиссии по оспариванию кадастровой стоимости на основании отчета об оценке без предоставления заключения саморегулируемой организации оценщиков, когда рыночная стоимость отличается от кадастровой менее чем на 30 процентов.

3.3.2. Оспаривание кадастровой стоимости в судебном порядке

Статистика судебного оспаривания результатов кадастровой оценки представлена в графике:



По информации Росреестра, в суды субъектов Российской Федерации в 2014 году поступило 1807 заявлений в отношении 38876 объектов недвижимости, из них рассмотрены и вынесены решения по 12505 заявлениям (84,5 %) в отношении 29998 объектов. По 10552 заявлениям (84,4 %), или 25599 объектам, требования удовлетворены.

В результате вынесенных в судебном порядке решений в 2014 году величина кадастровой стоимости снизилась с 1431,5 млрд рублей до 382,2 млрд рублей (на 73,3 процента).

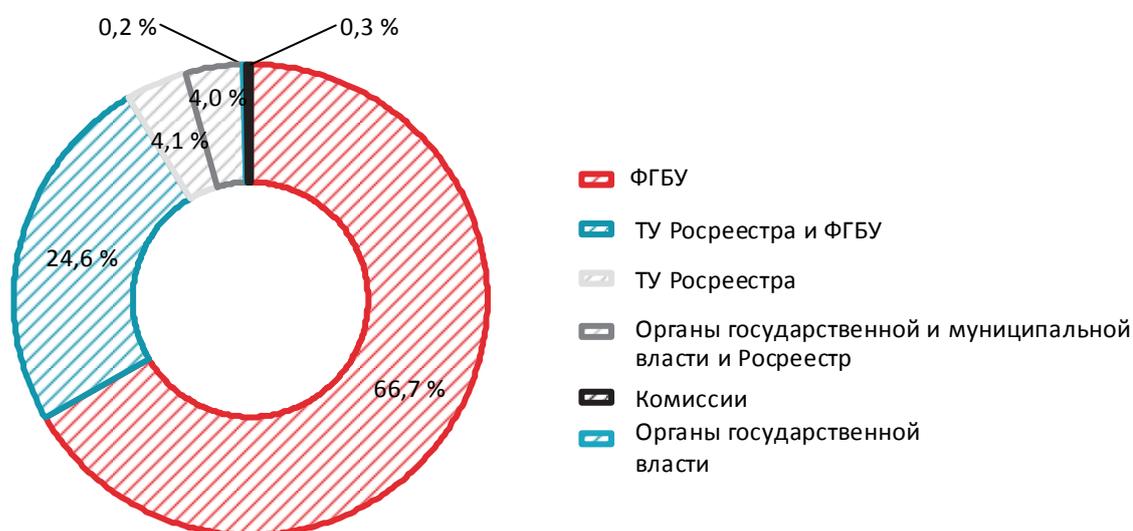
В 2015 году поступило 7574 заявления и исковых заявлений в отношении 10300 объектов недвижимости, из них рассмотрены и вынесены решения по 5076 искам (49,3 %), или 6856 объектам. В отношении 3855 заявлений (60,1 %), или 5103 объектов, требования удовлетворены.

Судебные решения по удовлетворению исковых требований в 2014 году приняты в отношении 85,3 % рассмотренных объектов недвижимости, а в 2015 году - в отношении 74,4 процента.

Заявителями в 2015 году в основном являлись физические (965 исков, или 51 %) и юридические лица (886, или 46,8 %). Органами местного самоуправления и органами исполнительной власти в общей сложности подан 41 иск, или 2,2 процента.

В результате вынесенных судебных решений в 2015 году величина кадастровой стоимости объектов недвижимости снизилась с 639,7 млрд рублей до 373,3 млрд рублей (41,6 процента).

Ответчиками по судебным спорам являлись филиалы Кадастровой палаты, ТУ Росреестра, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и Комиссии:

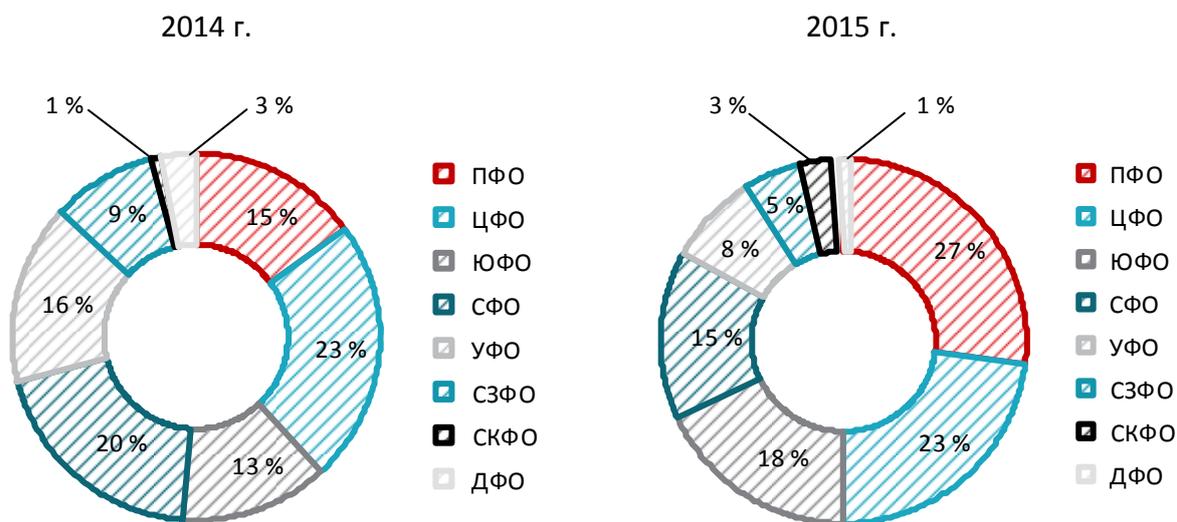


Сведения об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в судебном порядке (по информации Росреестра) приведены в таблице:

Предмет исковых требований	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Установление кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости	17	427	4664	14423	7135
Несоблюдение порядка проведения государственной кадастровой оценки	320	323	523	17	6
Несоблюдение порядка внесения сведений о кадастровой стоимости в ГКН	389	80	374	36	4
Несоответствие отчета об оценке требованиям действующего законодательства	247	133	343	8	45
Недостоверность сведений государственного кадастра недвижимости	-	-	2	58	63
Несоблюдение порядка утверждения результатов государственной кадастровой оценки	114	11	242	1	4
Иной предмет оспаривания	-	-	171	264	317
Итого	1087	974	6319	14807	7574

В 2015 году наблюдаются снижение в 2 раза общего количества исков, в сравнении с уровнем 2014 года и рост числа судебных споров по установлению кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости.

Распределение поданных исков по федеральным округам Российской Федерации, за исключением Крымского федерального округа, представлено на диаграммах:



Основная часть судебных исков подана в Центральном, Северном, Приволжском, Южном и Уральском федеральных округах.

Судебная активность в разрезе регионов не соответствовала активности оспаривания результатов кадастровой оценки в Комиссиях.

В 2014 году наибольшее количество требований заявлено в судах Челябинской области - 1340, что составляет 51,5 % от общего количества по Уральскому федеральному округу. В 2015 году количество исков по Челябинской области сократилось в 5,7 раза до 235 исков.

Значительное количество исков отмечалось в 2014 году по Волгоградской области - 1044. В 2015 году их количество сократилось на 28,8 % - до 743.

В 2015 году лидерами по судебному оспариванию были Волгоградская область (743 иска) и Республика Башкортостан (684 иска).

Судебные иски в 2014-2015 годах не подавались в Чеченской Республике и в Чукотском автономном округе.

Анализ судебной практики показывает, что в случае оспаривания результатов кадастровой оценки, все надлежащим образом поданные заявления и Комиссией, и судом удовлетворяются при наличии соответствующего документа, подтверждающего действительную рыночную оценку объекта недвижимости. Отказы в удовлетворении заявлений заинтересо-

ванным лицам производятся в случае отсутствия указанных документов или по иным процессуальным основаниям¹⁸.

Отказывая в удовлетворении требований, суд указывает либо на недостаточность представленных истцом доказательств (отчета, положительного экспертного заключения СРО по проверке отчета и результатов судебной экспертизы), либо что истец фактически просит внести изменения в архивные сведения о земельном участке в противоречие действующему законодательству и сложившейся правоприменительной практике.

Сводные данные о снижении кадастровой стоимости по результатам оспаривания в Комиссиях и судах представлены в таблице:

	2014 г.		2015 г.	
	комиссия	суд	комиссия	суд
Положительное решение/ удовлетворение требований, объекты	12428	25599	21936	5103
Снижение КС, млрд руб.	1307,0	1049,3	1348,1	266,4
Всего снижение КС, млрд руб.	2356,3		1614,5	
% снижения	66,1	73,3	51,6	41,6

В период 2014-2015 годов кадастровая стоимость в результате оспаривания по 65,1 тыс. объектам снизилась на 3970,8 млрд рублей. Количество объектов, кадастровая стоимость которых изменилась по судебному решению, сократилось более чем в 3,7 раза, при росте количества объектов, результаты кадастровой стоимости которых оспорены в Комиссиях, в 1,8 раза.

По итогам проведенного анализа отмечается, что в результате оспаривания, в случае принятия Комиссией или судом положительного решения, величина кадастровой стоимости существенно снижается. Размер снижения составляет до 3 раз от кадастровой стоимости, утвержденной по итогам проведения кадастровой оценки.

В настоящее время Минэкономразвития России разработан законопроект «О государственной кадастровой оценке» (размещен на официальном сайте в сети Интернет regulation.go.run), который предполагает введение института государственных кадастровых оценщиков и передачу полномочий по определению кадастровой стоимости государственным бюджетным учреждениям, которые будут на постоянной основе осуществлять определение кадастровой стоимости. Ими могут быть вновь созданные или наделенные соответствующими полномочиями субъектами Российской Федерации учреждения, к функциям которых предлагает-

¹⁸ По информации Счетной палаты Саратовской области, представленной в Счетную палату Российской Федерации от 15 сентября 2015 года № 05-05/687.

ся отнести: предоставление разъяснений по определенной кадастровой стоимости; рассмотрение обращений об исправлении ошибок; мониторинг и обработку данных рынка недвижимости; сбор, обработку, систематизацию и накопление сведений об объектах недвижимости.

При этом без изменений существующей системы методического обеспечения кадастровой оценки реализация указанного законопроекта не окажет существенного влияния на объективность результатов оценки.

Выводы

1. Поступления налогов на недвижимое имущество в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2015 году составили 927,8 млрд рублей, увеличившись по сравнению с 2011 годом на 56 %, что подтверждает их растущую значимость в качестве стабильных доходов региональных и местных бюджетов, в меньшей степени, чем ресурсные платежи или налоги на прибыль и добавленную стоимость, зависящих от мировой конъюнктуры цен на углеводородное сырье и состояния финансовых рынков.

Вместе с тем 24 субъектами Российской Федерации (28,2 %) не приняты решения о переходе к рыночной системе исчисления имущественных налогов исходя из кадастровой стоимости недвижимого имущества.

2. По общему объему затрачиваемых ресурсов информационные системы Росреестра, создание и развитие которых на протяжении 20 лет осуществляется в рамках четырех федеральных целевых программ, относятся к числу наиболее ресурсоемких государственных информационных систем в Российской Федерации. При этом созданный к настоящему времени государственный кадастр недвижимости не является объединенным по всей территории Российской Федерации, в полном объеме наполненным сведениями об объектах недвижимости для формирования налоговой базы, информационным ресурсом.

3. Анализ нормативно-правового регулирования формирования сведений об объектах недвижимого имущества, используемых в целях налогообложения, выявил ряд причин, способствующих выпадению объектов из-под налогообложения:

- отсутствие обязанности регистрации прав на объекты недвижимого имущества, возникших до 30 января 1998 года, а также обязанности представления сведений об указанных объектах для внесения в государственный кадастр недвижимости;

- сложности формирования налоговой базы в отношении объектов недвижимого имущества физических лиц, созданных после 1 января 2013 го-

да, на территории субъектов Российской Федерации, не принявших решений о переходе на исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости;

- отсутствие порядка определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений, устанавливаемого федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений в соответствии с частью 9 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации, а также отсутствие соответствующих данных в государственном кадастре недвижимости;

- недостаточность в государственном кадастре недвижимости сведений о земельных участках для их однозначного отнесения к ограниченным в обороте;

- отсутствие порядка перевода доли в праве на земельный участок сельскохозяйственного назначения из гектаров или баллогектаров в простую правильную дробь в целях корректного исчисления земельного налога;

- отсутствие порядка определения кадастровой стоимости сооружений и объектов незавершенного строительства;

- не решен вопрос определения налоговой базы в случае нарушения установленной периодичности проведения государственной кадастровой оценки (не реже 1 раза в течение пяти лет).

4. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, являясь государственными и муниципальными заказчиками государственной кадастровой оценки, не проводят предусмотренную статьей 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» экспертизу ее результатов, в том числе с привлечением экспертов и экспертных организаций.

5. Порядок проведения экспертизы отчета об определении кадастровой стоимости, установленный Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и федеральными стандартами оценки, не предусматривает обязательную экспертизу отчетов об оценке на подтверждение кадастровой стоимости, что негативно сказывается на объективности результатов оценки.

6. Методическое регулирование кадастровой оценки находится на низком уровне:

- не обеспечивается единый подход к определению кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества;

- методические рекомендации не охватывают все категории объектов, в результате чего подходы и методы проведения кадастровой оценки определяются по усмотрению оценщика;

- имеются предпосылки к завышению результатов кадастровой оценки;

- многие методические документы, в том числе утвержденные еще Росземкадастром, утратили актуальность.

7. Существующие проблемы нормативно-правового и методического регулирования, а также отсутствие достаточного контроля результатов государственной кадастровой оценки обусловили необъективность показателей кадастровой стоимости, о чем свидетельствует высокая активность ее оспаривания: в 2014 году решениями Комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и судебными решениями удовлетворены требования о снижении кадастровой стоимости в отношении 38,0 тыс. объектов недвижимого имущества на 2356,3 млрд рублей, в 2015 году - в отношении 27,0 тыс. объектов на 1614,5 млрд рублей. В 2015 году по сравнению с 2014 годом наблюдается существенный рост обращений в Комиссии до 31,3 тыс. заявлений в отношении 64,4 тыс. объектов, или на 79,9 % и 65,3 %, соответственно.

8. В отсутствие альтернативных рыночной оценке механизмов учета динамично меняющейся информации о рыночной стоимости объектов недвижимого имущества нарушение периодичности кадастровой оценки и возможность выпадения отдельных объектов из-под налогообложения приводят к несоблюдению принципа всеобщности и равенства налогообложения, установленного статьей 3 Налогового кодекса Российской Федерации.

Предложения

1. Направить информационное письмо Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.С. РОХМИСТРОВ