

ПРОБЛЕМЫ ОСПАРИВАНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

Ольга Владимировна Гвоздева, кандидат экономических наук,
доцент кафедры землепользования и кадастров

Государственный университет по землеустройству, г. Москва

Елена Юрьевна Колбнева, кандидат экономических наук, доцент кафедры земельного кадастра

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

DOI: 10.17238/issn2071-2243.2016.1.290

В современных экономических условиях институт оспаривания кадастровой стоимости недвижимости, призванный обеспечивать баланс интересов государства и налогоплательщиков, нуждается в дальнейшем развитии в связи с тем, что за последние годы было выявлено много противоречий в процедуре выполнения кадастровых оценочных работ на практике. Для собственника недвижимости важно, чтобы кадастровая оценка была адекватной, а налог справедливым. Вот почему кадастровая оценка должна проводиться профессионалами, а не устанавливаться по усмотрению чиновников как нормативная стоимость в целях налогообложения. Авторами рассмотрена деятельность отделов Росреестра, ответственных за ведение государственного фонда данных о кадастровой стоимости и осуществляющих функции по государственной кадастровой оценке с целью создания организационно-экономических механизмов оспаривания результатов кадастровой стоимости объектов недвижимости, расположенных на территории Московской области; проанализированы практики применения законодательства при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости; проведен анализ положений законодательства с позиций процедур оспаривания результатов определения кадастровой стоимости, а также предложено законодательно установить право оценщика не проводить оценку объектов, по которым отсутствует необходимая для этого информация. Такая норма будет мотивировать органы исполнительной власти на создание перечня недвижимости, содержащего полные и достоверные данные об оцениваемых объектах.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Федеральный закон, оценочная деятельность, государственная кадастровая оценка, саморегулируемая организация, Росреестр.

In modern economic conditions the institute for contestation of cadastral values of non-movable assets intended to ensure balance of interests of the state and taxpayers needs to be further developed due to the fact that in recent years many contradictions in the operation procedure of cadastral valuation were revealed. For landowners it is important that the cadastral values and taxes were adequate and fair. That's why cadastral valuation should be held by professional, and not be fixed according to the discretion of the officials as laid-down cost for tax purposes. The authors examined the activity of Headquarters of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography (Rosreestr) responsible for maintaining of the state fund of data on the cadastral value and exercising functions of state cadastral valuation with a view to creating organizational and economic mechanisms for contesting for the results of cadastral cost of non-movable assets located on the territory of Moscow Oblast; analyzed practices in the application of law while contesting the results of cadastral cost assessment; considered provisions of legislative rules from the standpoint of the procedures for contesting for the results of cadastral valuation; as well as proposed enshrine in law the right of the appraiser not to conduct an assessment of the objects if the required information is lacking or incomplete. Such a rule will give reasons to competent bodies of executive power to fill the list of real estate items containing complete and reliable data on the appraised objects.

KEY WORDS: federal law, valuation activities, state cadastral appraisal, self-regulated organization, Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography (Rosreestr).

Государственная значимость кадастровой оценки, ее длительность, законодательно установленная периодичность и непрерывность диктуют необходимость государственного регулирования этой деятельности, наличия государственных институтов, обеспечивающих надежность, устойчивость и стабильность государственной кадастровой оценки.

Необходимость периодической актуализации кадастровой стоимости обусловлена изменением ситуации на рынке недвижимости, появлением новых объектов, изменением их характеристик, переопределением территориальных границ административно-территориальных границ административно-территориальных образований.

Кадастровая оценка – это непрерывная деятельность, состоящая из законодательно установленных фаз, стадий и этапов. На каждом этапе выполняется определенный процесс и происходят сложные институциональные взаимодействия, в которых участвуют как органы законодательной, так и органы исполнительной власти, а также различные государственные службы, суды и комиссии по досудебному урегулированию споров, саморегулируемые организации оценщиков, оценщики, налогоплательщики [1, 14].

На приведенной блок-схеме структуры фазы «Кадастровая оценка» выделены стадии двух типов:

стадия «Кадастровая оценка», включает в себя выполнение работ по определению кадастровой стоимости;

последующие стадии – сопровождение работ по определению кадастровой стоимости (стадия «Сопровождение работ»), оспаривание кадастровой стоимости (стадия «Оспаривание кадастровой стоимости»).

Стадия «Оспаривание кадастровой стоимости» является необязательной, однако в настоящее время она активно востребована, так как предусмотрена для разрешения споров относительно величины кадастровой стоимости. В общем случае эта стадия может состоять из двух этапов – досудебное и судебное оспаривание кадастровой стоимости [10].



Блок-схема структуры фазы «Кадастровая оценка»

Физические лица при необходимости рассмотрения споров могут миновать обращение в комиссию и сразу же подать исковое заявление в суд. Для юридических лиц обращение в комиссию, созданную при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъекту Российской Федерации, до обращения в суд обязательно [5].

На стадиях «Сопровождение работ» и «Оспаривание кадастровой стоимости» возможно изменение кадастровой стоимости, причем на стадии «Сопровождение работ» изменение является результатом устранения кадастровой и (или) технических ошибок, а на стадии «Оспаривание кадастровой стоимости» основывается только на решении суда. Пересчет кадастровой стоимости объекта оценки в порядке гарантийных обязательств по со-

проведению работ по кадастровой оценке может быть проведен исполнителем работ по решению органа кадастрового учета, заказчика кадастровой оценки, суда [10].

На стадии согласования задания на проведение оценочных работ оценщику необходимо в соответствии с целью и предполагаемым направлением использования результатов оценки установить ее корректную дату. Основным документом, на основании которого можно установить корректную дату, является кадастровая справка, которая составляется филиалами «ФКП Росреестра» по субъектам РФ. Однако, в силу ряда объективных причин, информация в данной справке может быть недостоверна. Поэтому оценщик должен проверить достоверность этой информации, т.е. сопоставить сведения, содержащиеся в кадастровой справке (дата проведения ГКО, дата внесения сведений об объекте в ГКН, либо дата внесения изменений в сведения о нем), с информацией из других источников. В качестве других источников могут быть использованы: постановление, на основании которого утверждены результаты ГКО, сведения, размещенные в свободном доступе на официальном сайте Росреестра, информация из Фонда данных ГКО (например, отчет о ГКО). Если установить дату на основании перечисленных выше источников невозможно, оценщик имеет право сформировать прямой запрос в органы Росреестра соответствующего территориального образования [13].

Следует отметить, что дата внесения в ГКН информации об изменениях основных характеристик объекта недвижимости, не относится к разряду общедоступной информации. Поэтому для ее уточнения также необходимо сформировать соответствующий запрос в территориальный орган кадастрового учета или территориальный орган Росреестра [2].

Анализ вариантов наиболее эффективного использования объекта недвижимости необходимо проводить исходя из целей и возможных результатов оценки [11].

В существующем федеральном стандарте (ФСО № 4), регламентирующем порядок проведения государственной кадастровой оценки, сказано, что в процессе государственной кадастровой оценки оценщик в своей работе берет за основу классификацию земельных участков по категориям земель и видам разрешенного использования, в том числе по земельным участкам, отнесенным к категории земель населенных пунктов, на основании приказа Министерства экономического развития и торговли от 15.02.2007 г. № 39.

При наличии сведений об установленном виде разрешенного использования земельного участка (для земель населенных пунктов) оценщик самостоятельно не относит его к тому или иному виду разрешенного использования, а использует данные ГКН. Если отсутствует установленный вид разрешенного использования для незастроенного земельного участка, то оценщики выбирают тот вид разрешенного использования, который подразумевает получение максимальной рыночной стоимости, которую определяют с учетом данных территориального планирования и градостроительного зонирования, а для застроенного земельного участка ориентируются на назначение расположенных на нем объектов недвижимости (зданий и сооружений) [1, 3].

Также в существующем федеральном стандарте ФСО № 7 прописано, что объект (объект капитального строительства или застроенный земельный участок) должен рассматриваться исходя из фактического существующего вида его использования. Данное положение не распространяется на незастроенные земельные участки.

Правообладатели предъявляют в арбитражные суды иски об установлении кадастровой стоимости земельного участка в размере, сопоставимом с его рыночной стоимостью. Такая возможность появилась после опубликования Постановления Президиума ВАС РФ от 28.06.2011 № 913/11 по делу № А27-4849/2010, и такие иски получили широкое распространение на практике [4, 9].

При проведении кадастровых оценочных работ для повышения их эффективности необходимо проводить предварительный анализ законодательного регулирования вида разрешенного использования объекта, в том числе градостроительного регламента за-

стройки участка. В ходе проверки выявляют соответствие фактического использования принятым нормам. Если выявлено соответствие, то и последующий анализ проводят как в направлении оптимизации существующего вида разрешенного использования, так и имеющихся параметров застройки участка. Если выявлено несоответствие, то оценщик рассматривает возможность использования земельного участка в соответствии с утвержденным градостроительным регламентом (с учетом существующей возможности изменения вида разрешенного использования и параметров застройки).

На законодательном уровне статьей 24.18 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ предусмотрена возможность оспорить результаты кадастровой оценки в комиссии. Работа комиссии регламентируется приказом Минэкономразвития России от 04.03.2012 № 263 [6, 7].

В соответствии с действующими нормативно-правовыми актами оспорить результаты определения величины кадастровой стоимости объектов недвижимости через комиссию можно только с даты внесения в базу данных государственного кадастра недвижимости сведений о результатах определения кадастровой стоимости данного объекта недвижимости и по дату внесения в базу данных результатов очередного этапа кадастровой оценки, но не позднее чем в течение пяти лет, которые отсчитываются от даты внесения в государственный кадастр недвижимости оспариваемых результатов определения кадастровой стоимости [12].

За первое полугодие 2015 года в комиссию при Управлении поступило 456 заявлений о пересмотре результатов определения величины кадастровой стоимости, из которых 346 заявлений принято к рассмотрению с учетом требований статьи 24.18 Закона № 135-ФЗ в части комплектности документов, прилагаемых к заявлениям; 100 заявлений не принято к рассмотрению; 10 заявлений отозваны заявителями.

В большинстве случаев основной причиной, не позволяющей комиссии принять положительное решение, является низкое качество отчетов об установлении величины рыночной стоимости объектов недвижимости, выраженное в несоблюдении оценщиками требований Закона № 135-ФЗ, Федеральных стандартов оценки.

Сведения о результатах рассмотрения заявлений, поданных в комиссию по основанию с указанием количества объектов недвижимости в Московской области в течение 2015 г.

Количество заявлений	Сведения о результатах рассмотрения заявлений, поданных в комиссию по основанию с указанием количества объектов недвижимости (количество, шт.)	
	«установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость»	«недоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости»
Принятых к рассмотрению	346	10
По которым вынесены отрицательные решения	164	9
По которым вынесены решения как положительные, так и отрицательные	1	0
Которые ожидают рассмотрения	72	1
По которым вынесены решения в пользу заявителя	99	0
Итого	682	20

С 01.01.2014 по 30.09.2015 г. в Российской Федерации подано на рассмотрение суда 20 267 заявлений о возникновении споров о размере кадастровой стоимости, внесен-

ной в государственный кадастр недвижимости в отношении 46 345 объектов недвижимости. В качестве ответчиков выступают территориальные органы Росреестра и «Федеральной кадастровой палаты Росреестра» по субъектам Российской Федерации [8].

Согласно представленным данным, при работе комиссии количество обращений в суды с исковыми заявлениями об оспаривании результатов кадастровой оценки в отношении объектов недвижимости сократилось в 2,7 раза. При этом за анализируемый период времени с 01.01.2015 по 30.09.2015 г. были удовлетворены требования в отношении 2490 исков, не удовлетворены 1039 исков, остальные 1929 исков находятся на рассмотрении.

Результатом удовлетворения исковых заявлений за указанный период является уменьшение налоговой базы с 853 до 328 млрд руб., т.е. приблизительно на 60 % (за анализируемый период времени).

Существенные изменения внесли два нормативных документа, а именно: Кодекс административного судопроизводства РФ (вступил в силу 15.09.2015 г.) и Постановление Пленума Верховного суда РФ № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» (вступил в силу 30.06.2015 г.). В связи с принятием этих документов были изменены основания подачи иска.

С 01.10.2015 по 31.10.2015 г. в судах инициировано 354 спора о размере внесенной в ГКН кадастровой стоимости 484 объектов недвижимости.

За анализируемый период времени комиссия привлекалась в качестве административного ответчика 5 раз.

В исках указываются следующие наиболее распространенные основания для оспаривания результатов кадастровой оценки:

- определение кадастровой стоимости объекта недвижимости в соответствии с его рыночной стоимостью (345 исков);
- об изменении результатов кадастровой стоимости в связи с использованием недостоверных сведений при определении кадастровой стоимости объекта недвижимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки (2 иска);
- об оспаривании вынесенного комиссией решения по результатам рассмотрения споров (7 исков).

Результаты рассмотрения вышеперечисленных исков следующие:

- требования удовлетворены (17 исков);
- требования не удовлетворены (2 иска);
- находятся на рассмотрении (на конец анализируемого периода – 335 исков).

В целом с 01.10.2015 по 31.10.2015 г. наблюдается падение приблизительно на 98,7 % величины налоговой базы в отношении объектов недвижимости, по которым были приняты решения. Так, суммарная величина кадастровой стоимости по этим объектам до оспаривания составляла порядка 38 млрд руб., после – порядка 516 млн руб. [8].

Неоднозначным является вопрос о взыскании расходов с проигравшей стороны на оплату услуг оценщика. С точки зрения судов обращение в суд невозможно без обращения к оценщикам. С другой стороны, Верховный суд Российской Федерации не рассматривает расходы на оплату услуг оценщика как неотъемлемую часть досудебного сбора необходимых доказательств, т.е. оспаривает возможность их отнесения к категории судебных издержек. На наш взгляд, подобная позиция создает двойственное восприятие статей 94 ГПК РФ, статей 106, 111 КАС РФ и статьи 106 АПК РФ, т.к. определение рыночной стоимости объекта недвижимости для дальнейшего соотнесения ее с кадастровой стоимостью без услуг оценщика невозможно. Отнесение данной статьи расходов на счет проигравшей стороны, в нашем случае – это государственный орган, осуществляющий кадастровую оценку объекта недвижимости, можно рассматривать и как профилактическую меру, имеющую целью недопущение установления размера кадастровой стоимости объекта недвижимости значительно выше рыночной стоимости данного объекта.

Необходимо сохранить и развивать институт оспаривания кадастровой стоимости недвижимости как цивилизованный механизм приведения ее в соответствие с рыночными реалиями. Именно через институт оспаривания обеспечивается баланс интересов государства и налогоплательщиков.

Считаем правильным предложение законодательно установить право оценщика не проводить оценку объектов, по которым отсутствует необходимая для этого информация. Такая норма будет мотивировать органы исполнительной власти к созданию перечня объектов недвижимости, содержащего полные и достоверные данные об оцениваемых объектах.

Проблема кадастровой оценки и применения ее результатов затрагивает различные слои субъектов земельных отношений. При этом следует отметить, что и государству, и бизнесу, и гражданам нужны понятные правила, прозрачная процедура и отлаженный механизм оспаривания результатов кадастровой оценки. В целях снятия социальной напряженности необходимо осуществлять постоянный контроль за ситуацией с оценкой объектов недвижимости для целей налогообложения по всем регионам. В результате подобного мониторинга будет также собрана необходимая информация для совершенствования профильного законодательства.

Список литературы

1. Варламов А.А. Государственный кадастр недвижимости : учебник / А.А. Варламов, С.А. Гальченко. – Москва : КолосС, 2012. – 679 с.
2. Варламов А.А. Основы кадастра недвижимости : учебники и учеб. пособия для студентов вузов / А.А. Варламов, С.А. Гальченко. – Москва : Изд-во «Академия», 2013. – 224 с.
3. Васин В.И. Расчет ставки земельного налога с учетом местоположения земельного участка / В.И. Васин, В.И. Марковский, А.А. Харитонов // Земледелие. – 1993. – № 5. – С. 10-12.
4. Гвоздева О.В. Землеустройство и кадастр недвижимости: проблемы и пути их решения / О.В. Гвоздева, Р.В. Жданова, О.Б. Раевская // Недостатки и перспективы использования механизмов установления и пересмотра результатов кадастровой оценки земельных участков : матер. Международ. науч.-практ. форума, посвящ. 235-летию со дня основания ГУЗа. – Москва : ГУЗ, 2014. – С. 185-190.
5. Мониторинг и кадастр природных ресурсов / С.С. Викин, А.А. Харитонов, Н.В. Ершова, Е.Ю. Колбнева; под ред. С.С. Викина. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2015. – 283 с.
6. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 01.01.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901713615> (дата обращения: 18.01.2016).
7. Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 22 февраля 2011 г. № 69 «Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости» : приказ Минэкономразвития России от 04.05.2012 № 263 (ред. от 16.05.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902348675> (дата обращения: 18.01.2016).
8. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosreestr.ru/> (дата обращения: 18.01.2016).
9. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010 Арбитражного суда Кемеровской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/58203210/#ixzz45tlCqudw> (дата обращения: 18.01.2016).
10. Пылаева А.В. Фазы, стадии и этапы кадастровой оценки недвижимости / А.В. Пылаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 11 (170). – С. 13-23.
11. Скоркин С.С. Анализ эффективности различных направлений развития современного кадастра недвижимости. Проблемы землепользования на современном этапе : сб. науч. тр. – Москва : ГУЗ, 2011. – С. 68-77.
12. Совершенствование организационного механизма формирования объектов кадастрового учета на землях сельскохозяйственного назначения / А.А. Харитонов, Е.Ю. Колбнева, С.С. Викин, Н.В. Ершова, М.А. Жукова, Е.В. Панин; под общ. ред. А.А. Харитонova. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2015. – 220 с.
13. Современные проблемы кадастра и мониторинга земель / А.А. Харитонов, С.С. Викин, Е.Ю. Колбнева, Н.В. Ершова, М.А. Жукова, Е.В. Панин, В.Д. Постолов; под общ. ред. А.А. Харитонova. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2015. – 243 с.
14. Чечин С.Д. Совершенствование использования агроресурсного потенциала Воронежской области методами ландшафтно-экологического землеустройства: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / С.Д. Чечин. – Воронеж, 2002. – 260 с.