

DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-114-122
УДК 347.22.02

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДАСТРОВАЯ ОЦЕНКА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Р.В. Пузиков, К.А. Кошеляева

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
E-mail: ruslanlaw@mail.ru

Аннотация. Государственная оценка в Российской Федерации, проходя нелегкий путь развития, следует за всеми переменами в экономической, социальной политической сферах. Постоянные изменения законодательства как в сфере обращения недвижимости, так и в самой оценочной деятельности являются важными составляющими на рынке недвижимости. Определение кадастровой стоимости – чрезвычайно важный вопрос, затрагивающий интересы как владельцев недвижимости, так и публичные интересы. Цель исследования: установить особенности государственной оценки в Российской Федерации, выявить основные проблемы в данной сфере. Для достижения цели работы и решения поставленных задач были применены общенаучные методы, которые способствовали созданию целостного представления об изучаемом явлении. Использование диалектики в качестве одного из методов познания помогло проследить эволюцию оценочной деятельности в системе российского права, а также позволило определить перспективы дальнейшего развития законодательства Российской Федерации в сфере оценки недвижимости. Был использован исторический метод, который выявил исторические особенности становления государственной оценки в целом. Методы формальной логики позволили проанализировать и раскрыть государственную оценку в Российской Федерации. В результате исследования доказано, что введение новаций в законодательстве об оценочной деятельности первостепенным образом влияет на развитие всей системы государственной кадастровой оценки объектов недвижимости. Правильные и точные результаты кадастровой оценки объектов недвижимости способствуют не только пополнению бюджетов муниципальных образований, но имеют экологическую, организационно-технологическую, информационную и социальную эффективность.

Ключевые слова: собственность; объекты недвижимости; объекты капитального строительства; рыночная стоимость; кадастровая стоимость; государственная кадастровая оценка

Вопрос проведения кадастровой оценки объектов недвижимости в России на данный момент, особенно в условиях современной рыноч-

ной системы, является наиболее актуальным. В 2015 г. вступили изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации¹, которые обозначили кадастровую стоимость объектов недвижимости как налогооблагаемую базу, причем был определен переходный период, в течение которого осуществляется перерасчет налоговых сумм в соответствии со значениями кадастровой стоимости к 2020 г. по мере подготовленности субъектов.

В настоящее время, налоговой базой для начисления налога на имущество в Российской Федерации является кадастровая стоимость, определяемая на основе рыночной стоимости в процессе государственной кадастровой оценки. Государственная кадастровая оценка является масштабным, характеризующимся сложной системой связей процессом, в реализации которого задействовано большое количество субъектов.

Более того, в послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. Президент РФ В.В. Путин отметил: «Он (налог на имущество) должен быть справедливым и посильным для граждан. Когда некоторые, в том числе сидящие в этом зале коллеги убеждали нас и меня в том числе использовать рыночную стоимость недвижимости при расчете этого налога, они говорили, что старые, устаревшие оценки БТИ – это анахронизм. Однако в реальности оказалось, что кадастровая стоимость, которая вроде бы должна соответствовать рыночной, часто значительно ее превышает. Но так не договаривались, и люди этого от нас никак не ожидали. Нужно уточнить механизмы расчета налога, а также определения кадастровой стоимости недвижимости. В любом случае она не должна превышать реальную рыночную стоимость. Все решения необходимо принять максимально быстро в первом полугодии текущего года»².

Для того чтобы провести анализ государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, рассмотрим понятия «кадастровая стоимость», «рыночная стоимость». Так, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 237 «О государственной кадастровой оценке» (далее – Федеральный закон № 237): «кадастровая стоимость определяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе для целей налогообло-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. 1998. 6 авг.

² Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018. Доступ из СПС Гарант.

жения, на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости, в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке»³. Вместе с тем понятие «рыночная стоимость» в Федеральном законе от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» трактуется: «Наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства»⁴.

Следовательно, понятие рыночной стоимости более широкое. При ее формировании важны спрос на рынке недвижимости и состояние жилья, тогда как кадастровая стоимость обуславливается ценовой политикой отдельного региона. Важное отличие кадастровой стоимости в том, что ее устанавливает государственный орган, более того, она влияет на налоговую ставку на недвижимость.

Для совершенствования процедуры кадастровой оценки действует с 1 января 2017 г. Федеральный закон № 237, в котором предусмотрен новый порядок проведения государственной кадастровой оценки постоянно действующим специализированным государственным бюджетным учреждением субъекта Российской Федерации. За таким учреждением закрепляется комплекс функций, направленных на непрерывное сопровождение процесса определения кадастровой стоимости. Первые оценки по новому порядку возможны не ранее 2018 г., а применение их результатов – не ранее 2019 г.

Обратим внимание, что государственная кадастровая стоимость объектов недвижимости определяется в ходе государственной кадастровой оценки, основанной на методах массовой оценки⁵. В одном отчете об оценке на основе методов массового моделирования может определяться стоимость сотен тысяч объектов недвижимости.

Однако возникают следующие проблемы во время процедуры государственной кадастровой оценки:

³ О государственной кадастровой оценке: федеральный закон от 03.07.2016 № 237 // Российская газета. 2016. 6 июля.

⁴ Об оценочной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ // Российская газета. 1998. 6 авг.

⁵ Методические указания о государственной кадастровой оценке (утв. приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

– не развит рынок недвижимости по тем или иным объектам, что вызывает сложность в нахождении объектов-аналогов. В отдаленных районах субъектов Российской Федерации практически не найти информацию о сделках, либо она носит разрозненный и противоречивый характер;

– отсутствует информация о ценообразующих факторах объектов оценки (вид объекта, год постройки, материал стен и др.), которые существенным образом влияют на цену объекта. Более того, 6 марта 2018 г. на общественных слушаниях Общественной палаты РФ «Законодательное совершенствование института оспаривания кадастровой стоимости»⁶ многие эксперты указывали существующие проблемы, приемлемые каждому субъекту Российской Федерации при определении кадастровой стоимости: как отсутствию ценообразующих факторов для значительного количества объектов недвижимости: год постройки, материал, ОКС не связаны с кадастровыми номерами, отсутствует назначение объекта и т. д.;

– техническая ошибка, недостоверные сведения.

Для защиты интересов физических лиц юридический лицзаконодатель предусмотрел возможность «оспаривания» результатов государственной кадастровой оценки. В 2014 г. законодатель изменил подведомственность дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости: их рассмотрение было изъято из компетенции арбитражных судов и передано судам общей юрисдикции с родовой подсудностью на уровне судов субъектов Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации предусмотрено несколько вариантов для оспаривания кадастровой стоимости: обратиться в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости либо в суд. Заявитель (при обращении в суд с 2015 г. – административный истец) вправе выбрать, по какому пути двигаться. Однако для юридических лиц обращение в комиссию является обязательным этапом, что не требуется для физических лиц. При этом рассмотрение в комиссии имеет ряд преимуществ перед судебным: быстрое рассмотрение спора (в течение месяца); отсутствие судебных расходов, в том числе необходимости уплачивать госпошлину;

⁶ Рекомендации Общественной палаты Российской Федерации по итогам общественных слушаний на тему: «Законодательное совершенствование института оспаривания кадастровой стоимости» от 06.03.2018 // Общественная палата Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://www.oprf.ru/documents/497/2562/newsitem/45393> (дата обращения: 12.03.2018).

возможность оспорить решение комиссии, если оно не устроит заявителя, в судебном порядке.

Граждане имеют право обратиться в суд для того, чтобы обжаловать решение комиссии или оспорить результаты кадастровой оценки. Сроки по обращению в суд по данной категории дел составляет пять лет. Однако нельзя оспорить предыдущую кадастровую стоимость. Срок рассмотрения таких дел – два месяца, который может быть проблемным в связи со сложностью дела. За это время суд проверяет отчет об оценке объекта недвижимости, представленный административным истцом, на соответствии законодательству Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральным стандартам оценки.

В соответствии со статьями 79–80 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ): «В случае возникновения вопросов, требующих специальных знаний в области оценочной деятельности, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, или по своей инициативе назначает экспертизу, определяя круг вопросов, подлежащих разрешению при ее проведении»⁷.

В Тамбовской области, например, за первый квартал 2018 г. Тамбовским областным судом было рассмотрено более 400 административных дел, из которых более 160 дел направлено на судебную экспертизу (За-411/2018, За-409/2018 и др.)⁸ [10]. Так, например, Воронежским областным судом по многим административным делам об установлении кадастровой стоимости, равной рыночной, назначается судебная экспертиза, в связи с тем, что отчеты об оценке, представленные административными истцами, вызывают у суда сомнения в их обоснованности и достоверности определения рыночной стоимости объектов недвижимости по причине наличия существенной разницы между определенной оценщиком рыночной стоимостью и кадастровой стоимостью. И только по результатам экспертного заключения суд выносит решение (дела №3а-505/2017, №3а-431/2017)⁹.

⁷ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Российская газета. 2015. 11 марта.

⁸ Судебное дело производство Тамбовского областного суда по делам об оспаривании кадастровой стоимости // Тамбовский областной суд: официальный сайт. URL: <http://oblsud.tmb.sudrf.ru/> (дата обращения: 12.04.2018).

⁹ Судебное дело производство Воронежского областного суда по делам об оспаривании кадастровой стоимости // Воронежский областной суд: официальный сайт. URL: <http://oblsud.vrn.sudrf.ru/> (дата обращения: 12.04.2018).

Столкновение двух отчетов по одному делу приводит ко многим вопросам. Для того чтобы их решить, достаточно изучить зарубежную судебную практику. За рубежом такие проблемы, как правило, не возникают. В судебных процессах фигурируют не два, не три, не пять документов, подтверждающих или опровергающих рыночную стоимость, а всего один – заключение эксперта, которое очень точно отражает суть вопроса. Институт оценки в странах Запада формировался и совершенствовался на протяжении столетий, ответственность оценщиков там достаточно велика, законодательство более четко регламентирует судебные процедуры.

Вполне возможно и в нашей стране не допускать ведение длительных судебных процедур, в ходе которых конкурируют два отчета об оценке. Решение данной проблемы многие практики и теоретики видят в следующем:

– «два отчета должны оформить оценщики – члены одной и той же саморегулируемой организации (далее – СРО) оценщиков, и в суд отчеты должны быть представлены с обязательным экспертным заключением СРО. Ясно, что в случае значительного расхождения результатов на один из отчетов СРО даст положительное заключение, а на другой – отрицательное. Но при этом сторона, которая получила отрицательное заключение СРО на свой отчет, вероятнее всего, вообще не будет представлять его в суд;

– в суд должен быть представлен только один отчет об оценке, и оценщик должен быть выбран по согласованию сторон, а если стороны не пришли к согласию, то оценщика назначает суд, или суд в этом случае сразу назначает судебную оценочную экспертизу;

– стороны процесса вообще могут быть лишены права представлять в суд в качестве одного из доказательств отчет об оценке – все вопросы об оценке должен решать суд путем назначения судебной оценочной экспертизы, если стороны не пришли к согласию о величине рыночной стоимости имущества или если суд не согласен с величиной рыночной стоимости. Полагаем, для решения вопроса, как выбирать оценщиков, необходимо внести соответствующие изменения в законодательство» [1, с. 102].

Если по результатам рассмотрения административного дела суд удовлетворяет заявленные иски о установлении кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости, то в резолютивной части указывает непосредственно кадастровую стоимость объекта недвижимости. Данное решение может быть обжаловано в апелляцион-

ную инстанцию в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

На последней стадии возникает еще один немаловажный вопрос – распределение судебных расходов. До настоящего времени не сформирована единообразная судебная практика относительно порядка распределения судебных расходов по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости. Суды придерживаются разных позиций по данному вопросу. Судебные расходы распределяются по общим правилам, в том числе согласно статье 111 КАС РФ. Особенности распределения судебных расходов были также определены Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 11 июля 2017 г. № 20-П¹⁰.

В январе 2018 г. Правительство Российской Федерации внесло в Госдуму законопроект, в случае одобрения которого судебные расходы по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости будут взыскиваться с административного ответчика в двух случаях удовлетворения требований истца. Во-первых, если истец оспаривал результаты определения кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте недвижимости, которые были использованы при определении стоимости. Во-вторых, судебные расходы понесет ответчик, если оспаривались результаты определения кадастровой стоимости в связи с допущенной ошибкой при ее определении, которая повлекла нарушение прав административного истца.

Таким образом, государственная оценка в Российской Федерации, проходя нелегкий путь развития, следует за всеми переменами в экономической, социальной политической сферах. Постоянные изменения законодательства, как в сфере обращения недвижимости, так и в самой оценочной деятельности, являются важными составляющими на постоянно меняющемся рынке недвижимости. Законодательное совершенствование института оспаривания кадастровой стоимости сможет создать необходимые условия для сбалансирования интересов между государственными органами власти и налогоплательщиками.

¹⁰ По делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н.Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр»: Постановление Конституционного суда РФ от 11.07.2017 № 20-П. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Список литературы

1. *Безруков В.Б., Дмитриев М.Н., Пылаева А.В.* Налогообложение и кадастровая оценка недвижимости. Н. Новгород: ННГАСУ, 2011. 155 с.

Поступила в редакцию 20.04.2018 г.

Отрецензирована 30.05.2018 г.

Принята в печать 20.06.2018 г.

Конфликт интересов отсутствует.

Информация об авторах

Пузиков Руслан Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: ruslanlaw@mail.ru

Кошеляева Карина Андреевна – студентка института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: ruslanlaw@mail.ru

Для цитирования

Пузиков Р.В., Кошеляева К.А. Государственная кадастровая оценка: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы государства и права. 2018. Т. 2. № 6. С. 114-122. DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-114-122.

DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-114-122

STATE CADASTRAL EVALUATION: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

R.V. Puzikov, K.A. Koshelyaeva

Tambov State University named after G.R. Derzhavin

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

E-mail: ruslanlaw@mail.ru

Abstract. State assessment in Russian Federation, going through a difficult path of development, follows all the changes in the economic, social and political spheres. Constant changes in the legislation, both in the sphere of real estate circulation and in the appraisal activity itself, are important components in the real estate market. The determination of cadastral value is an extremely important issue affecting both the interests of property owners and the public interest. The purpose of the study: to establish the features of the state assessment in the Russian Federation, to identify the main problems in this area. In order to achieve the goal of the work and solve the tasks, general scientific methods were used, which contributed to the creation of a holistic view of the phenomenon under study. The use of dialectics as one of the methods of cognition helped to trace the evolution of valuation activities in

the system of Russian law, as well as to determine the prospects for further development of the legislation of the Russian Federation in the field of real estate valuation. The historical method was used, which revealed the historical features of the formation of the state assessment as a whole. The methods of formal logic allowed to analyze and reveal the state assessment in the Russian Federation. The study proved that the introduction of innovations in the legislation on valuation activities primarily affects the development of the entire system of state cadastral valuation of real estate. Correct and accurate results of cadastral evaluation of real estate contribute not only to the replenishment of the budgets of municipalities, but also have environmental, organizational, technological, information and social efficiency.

Keywords: property; real estate objects; capital construction objects; market value; cadastral value; state cadastral evaluation

References

1. Bezrukov V.B., Dmitriev M.N., Pylaeva A.V. *Nalogooblozhenie i kadastraya otsenka nedvizhimosti* [Taxation and Cadastral Valuation of Real Estate]. Nizhniy Novgorod, Nizhni Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering Publ., 2011, 155 p. (In Russian).

Received 20 April 2018

Reviewed 30 May 2018

Accepted for press 20 June 2018

There is no conflict of interests.

Information about the authors

Puzikov Ruslan Vladimirovich – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Department. Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation. E-mail: ruslanlaw@mail.ru

Koshelyaeva Karina Andreevna – Student of Law and National Security Institute. Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation. E-mail: ruslanlaw@mail.ru

For citation

Puzikov R.V., Koshelyaeva K.A. Gosudarstvennaya kadastraya otsenka: problemy teorii i praktiki [State cadastral evaluation: problems of theory and practice]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2018, vol. 2, no. 6, pp. 114-122. DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-114-122. (In Russian, Abstr. in Engl.).