

УСТАНОВЛЕНИЕ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА РАВНОЙ ЕГО РЫНОЧНОЙ СТОИМОСТИ

© 2013 Устинов Олег Владимирович
Самарский государственный экономический университет
E-mail: lvls@mail.ru

Рассматривается состояние правового поля, регулирующего процедуру установления кадастровой стоимости земельного участка. Проанализирована новая концепция кадастровой оценки и законодательные новации, в частности, дается оценка возможности досудебного оспаривания государственной кадастровой оценки, установления в судебном порядке кадастровой стоимости земельного участка равной его рыночной стоимости, и складывающаяся судебная практика.

Ключевые слова: земельный участок, кадастровая стоимость, оценка, судебная защита, оспаривание кадастровой стоимости.

Двумя важнейшими отраслевыми принципами в сфере земельных отношений являются права: платность использования земли (подп. 7 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ¹ - далее ЗК РФ) и экономически обоснованное налогообложение земли (п. 3 ст. 3 Налогового кодекса РФ² - далее НК РФ).

Установленная кадастровая стоимость земельного участка используется в фискальных целях, однако главной задачей является обеспечение рационального использования земельных ресурсов³. Как правило, необоснованное налогообложение земли, являющееся производным от неверно установленной налоговой базы земельного налога, как следствие, приводит к установлению излишних налогов, что становится не только бременем для собственников, но и снижает инвестиционную привлекательность.

В ст. 390 НК РФ указано, что налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 НК РФ. Кадастровая стоимость земельного участка рассчитывается в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, определенных п. 3 ст. 66 ЗК РФ. Государственная кадастровая оценка земель проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Законодатель изначально определил специальное назначение кадастровой стоимости - для целей налогообложения и специальный статус

кадастровой оценки земель - государственная, тем самым оставив сферу определения базовой величины для исчисления земельных платежей в исключительной компетенции государства.

В силу п. 3 ст. 66 ЗК РФ (в редакции Федерального закона от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ “Об внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты”⁴ (далее - Федеральный закон №167-ФЗ).

Согласно Федеральному закону от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” (далее - Закон об оценочной деятельности) в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости.

Положения п. 3 ст. 66 ЗК РФ в редакции Закона об оценочной деятельности подлежат применению и толкованию только в совокупности с другими нормами Закона.

В свою очередь, ст. 24.19 Закона об оценочной деятельности⁵ (в ред. от 28 июля 2012 г.) предусмотрена возможность оспаривания правообладателем или иными заинтересованными лицами результатов кадастровой оценки соответствующего земельного участка на основании отчета об определении рыночной стоимости данного земельного участка по состоянию на дату, на которую была определена его кадастровая стоимость, в суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости в случае, если результаты определения кадастровой стоимости земельного участка затрагивают их права и обязанности. При этом основа-

ниями для пересмотра результатов кадастровой стоимости являются: недостоверность сведений о земельном участке, использованных при определении его кадастровой стоимости, а также установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена кадастровая стоимость земельного участка.

В случае принятия решения о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости заказчик работ по определению кадастровой стоимости обеспечивает определение кадастровой стоимости объекта недвижимости, в отношении которого было принято такое решение, в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности. При этом в соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона № 167-ФЗ, которым и был дополнен п. 3 ст. 66 ЗК РФ, положения настоящего Федерального закона не применяются к государственной кадастровой оценке земель, договоры на проведение которой были заключены до истечения шестидесяти дней после дня официального опубликования настоящего Федерального закона и работы по проведению которой не завершились в указанный в настоящей части срок.

Вместе с тем, в соответствии с ранее действовавшим законодательством Российской Федерации в сфере государственной кадастровой оценки кадастровая стоимость могла быть установлена только двумя способами:

1) в результате проведения государственной кадастровой оценки земель (ч. 2 ст. 66 ЗК РФ), регламентируемой Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316⁶;

2) в процентах от рыночной стоимости земельного участка в случаях определения его рыночной стоимости⁷ (ч. 3 ст. 66 ЗК РФ). Порядок установления кадастровой стоимости земельного участка в процентах от его рыночной стоимости (а именно установление, кто определяет величину данного процента и какие критерии должны использоваться при его определении) законодательством не был определен.

Таким образом, определить кадастровую стоимость земельного участка возможно было только в результате проведения государственной кадастровой оценки земель в соответствии с

Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316.

В данной связи знаковым является Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010, содержащее разъяснения по большинству самых острых проблем, касающихся оспаривания результатов Государственной кадастровой оценки земель (далее ГКОЗ).

Данное постановление было широко освещено в юридической прессе⁸.

Позиция Высшего арбитражного суда РФ, изложенная в Постановлении Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 28 июня 2011 г. нашла отражение в судебных актах арбитражных судов. Примером может служить Самарская область, где договор на проведение работ по государственной кадастровой оценке земельных участков в составе земель населенных пунктов в Самарской области, результаты которой утверждены Постановлением Правительства Самарской области от 10 декабря 2008 г. № 473, заключен 26 июня 2007 г. (государственный контракт № 4/0). Арбитражные суды⁹ указывали, что, поскольку договор на проведение работ заключен до истечения шестидесяти дней после дня официального опубликования Закона об оценочной деятельности и, соответственно, п. 3 ст. 66 ЗК РФ в редакции Федерального закона от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ не подлежит применению, так же как и невозможно произвольно заменить кадастровую стоимость земельного участка его рыночной стоимостью.

Вызывает интерес позиция Росреестра, территориальные органы которого зачастую, так же как и ФГБУ ФКП “Росреестра”, являются ответчиком по делам, связанным с установлением кадастровой стоимости земельного участка равной его рыночной стоимости.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ “О государственном кадастре недвижимости”¹⁰ (далее Закон о кадастре) кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости осуществляются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации”¹¹, в области государствен-

ной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости (далее орган кадастрового учета) - Росреестром.

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона о кадастре предусмотренные настоящим федеральным законом полномочия органа кадастрового учета, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 30 Федерального закона, на основании решений данного органа вправе осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения. В целях применения установленных настоящим федеральным законом правил наделенные в соответствии с такими решениями соответствующими полномочиями указанные государственные бюджетные учреждения считаются органами кадастрового учета.

Приказом Росреестра от 11 марта 2010 г. № П/93 ФГБУ «ФКП Росреестра» наделено полномочиями по кадастровому учету и ведению кадастра недвижимости.

Таким образом, территориальные управления Росреестра по субъектам Российской Федерации не реализуют полномочия органа кадастрового учета и не являются надлежащим ответчиком по такой категории дел.

Следовательно, если требования по существу имеют своим предметом изменение внесенного в Государственный кадастр недвижимости (далее ГКН) кадастровой стоимости земельного участка на его рыночную стоимость, то надлежащим ответчиком будет соответствующий филиал ФГБУ «ФКП Росреестра».

Кроме того, требования к территориальным органам Росреестра, которые вытекают из спорного материально-правового отношения и по поводу которого арбитражный суд должен вынести решение, у истца зачастую отсутствуют, так же как и отсутствует как таковой спор между ними, поскольку через арбитражный процесс истец, как правило, использует альтернативный способ определений кадастровой стоимости земельного участка исходя из его рыночной стоимости.

Таким образом, позиция Росреестра сводится к тому, что вопросы определения размера кадастровой стоимости земельного участка на основе показателей его рыночной стоимости не входят в компетенцию Росреестра, следовательно, у судов отсутствуют правовые основания для удовлетворения заявленных к территориальным органам Росреестра исковых требований.

Как правило, при рассмотрении в судебном порядке требований об определении кадастровой стоимости земельного участка равной его рыночной стоимости истец предъявляет отчет об оценке, где указана новая рыночная стоимость, многократно отличающаяся от его кадастровой стоимости.

В данной связи необходимо отметить, что ст. 3 Закона об оценочной деятельности выделяет два вида стоимости объекта: рыночную стоимость и иную его стоимость.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Законом об оценочной деятельности, исходя из наиболее эффективного использования земельного участка, т.е. наиболее вероятного его использования, являющегося физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства. Наиболее эффективное использование земельного участка определяется с учетом возможного обоснованного его разделения на отдельные части, отличающиеся формами, видом и характером использования.

При рыночной оценке действуют Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков, утвержденные распоряжением Минимущества России от 6 марта 2002 г. № 568-р¹².

Согласно п. 5 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель государственная кадастровая оценка земель осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости.

В соответствии с п. 9 и п. 10 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель результаты государственной кадастровой оценки земель вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании нормативного правового акта, утвержденного органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, порядок определения кадастровой стоимости земельных участков в результате государственной кадастровой оценки земель нормативно определен и не является произвольным. При этом тождество величин рыночной и кадастровой стоимости из положений указанных выше нормативных актов прямо не следует.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона о кадастре внесение органом кадастрового учета в государственный кадастр недвижимости сведений о

земельном участке, в том числе кадастровой стоимости, является государственным кадастровым учетом недвижимого имущества.

Согласно ч. 5 ст. 3 Закона о кадастре сведения вносятся в ГКН органом кадастрового учета на основании поступивших в этот орган в установленном настоящим федеральным законом порядке документов, если иное не определено настоящим федеральным законом.

Сведения о кадастровой стоимости вносятся органом кадастрового учета в государственный кадастр недвижимости на основании акта органа государственной власти или органа местного самоуправления, утвердивших в установленном законодательством порядке результаты государственной кадастровой оценки, представленном в соответствии с ч. 4 ст. 15 Закона о кадастре.

Таким образом, орган кадастрового учета в соответствии с Законом о кадастре вносит сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости в ГКН без проведения экспертизы или определения достоверности кадастровой стоимости или иной стоимости объекта недвижимости.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что установить при рассмотрении в суде дела, установить рыночную стоимость земельного участка на дату определения его кадастровой стоимости, по состоянию на которую была определена кадастровая стоимость земельного участка, с использованием методик рыночной оценки и с учетом положений п. 3 ст. 66 ЗК РФ, в редакции, действовавшей на момент проведения кадастровой оценки, которая не предусматривала установления кадастровой стоимости, равной рыночной, с целью пересмотра в настоящее время кадастровой стоимости земельного участка, не представляется возможным.

Действующим законодательством также предусмотрено досудебное оспаривание государственной кадастровой оценки.

В ст. 24.19 Закона об оценочной деятельности указано, что результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в комиссии в течение шести месяцев с даты их внесения в государственный кадастр недвижимости.

Как указано в п. 1 Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости¹³ (далее Порядок работы комиссии), утвержденных Приказом Минэкономразвития России 4 мая 2012 г. № 263, Комиссия по

рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости создается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке (далее уполномоченный федеральный орган), при его территориальном органе в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Таким образом, после проведения новой кадастровой оценки и в случае несогласия лица с установленной кадастровой стоимостью земельного участка заявитель вправе будет обратиться в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее Комиссия) или в суд с заявлением об оспаривании кадастровой стоимости.

В абз. 5 ст. 24.19 Закона об оценочной деятельности сказано, что решения комиссии могут быть оспорены в арбитражном суде.

Вместе с тем, в настоящее время законодательно не урегулирован юридический статус Комиссии, в частности, кто может представлять Комиссию в суде, Комиссия создается при территориальном органе Росреестра, однако не указано, частью структуры какого органа исполнительной власти она является.

Вопрос о возможностях и способах обжалования кадастровой стоимости земельных участков относится к категории одного из самых сложных юридических вопросов. В настоящее время в арбитражных судах сложилась практика по обжалованию кадастровой стоимости земельных участков и установлению кадастровой стоимости равной рыночной. Однако в случае оспаривания решений Комиссии лица столкнутся с правовой неурегулированностью вопросов, связанных с работой Комиссии.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. 29 окт. (№ 44). Ст. 4147.

² Собрание законодательства РФ. 1998. 3 авг. (№ 31). Ст. 3824.

³ Власов А.Д. Кадастровая оценка: проблемы и решения // Материалы I Международного конгресса "Становление, развитие и перспективы оценочной деятельности в России", 25-26 нояб. 2008 г. М., 2008. URL: <http://www.e-gis.ru/iNdex.php>.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2010. 26 июля (№ 30). Ст. 3998.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1998. 3 авг. (№ 31). Ст. 3813.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2000. 17 апр. (№ 16). Ст. 1709.

⁷ В редакции Федерального закона от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ.

⁸ См.: *Хотько А.В.* Оспаривание результатов кадастровой оценки земель: правовые позиции высших судов России // *Российский юридический журнал*. 2012. № 1. С. 141-154; *Тананушко В.С.* Практика оспаривания кадастровой стоимости земельных участков в суде // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012. № 5. С. 73-78; *Волович Н.В., Турова Е.Ю.* К вопросу о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости земельных участков. Ч. 1 // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012. № 5. С. 6-18; *Буров В.* Оцените землю по достоинству! // *ЭЖ-Юрист*. 2012. № 37. С. 1-4; *Бобунов Э.А.* Анализ судебной прак-

тики по оспариванию кадастровой стоимости // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012. № 10. С. 7-15; *Климов Е.В.* Легитимное и практическое соотношение понятий кадастровой и рыночной стоимости земельных участков // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012. № 11. С. 31-40.

⁹ Дела № А55-20952/2010, А55-16140/2011, А55-25459/2010.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2007. 30 июля (№ 31). Ст. 4017.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 1997. 22 дек. (№ 51). Ст. 5712.

¹² Документ официально опубликован не был и в государственной регистрации не нуждается.

¹³ Российская газета. 2012. 3 авг. (№ 177).

Поступила в редакцию 01.03.2013 г.