

Научная статья

Original article

УДК528.4

doi: 10.55186/2413046X_2022_7_4_254

ПРАВИЛА КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ: ОБЗОР ВАЖНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ
RULES FOR CADASTRAL VALUATION: AN OVERVIEW OF IMPORTANT
CHANGES



Дитрих Дмитрий Константинович, аспирант кафедры административного право; административный процесс, ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Старший преподаватель кафедры геодезии, землеустройства и кадастров, ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, jusi-frut@mail.ru

Ditrikh Dmitriy Konstantinovich, Postgraduate student of the Department of Administrative Law; administrative process, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Senior Lecturer of the Department of Geodesy, Land Management and Cadastre, St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering.

Аннотация. Статья посвящена изменениям правового регулирования государственной кадастровой оценки, а также процедуры оспаривания установленной кадастровой стоимости объектов недвижимости. Предлагаемые нововведения должны улучшить положение правообладателей недвижимости и

сделать процедуру кадастровой оценки более понятной. Предложения по ключевым направлениям государственной кадастровой оценки повлекут внесение изменений в ряд нормативных правовых актов и федеральных законов. Цель настоящей статьи - охарактеризовать и описать основные изменения и их правовые последствия.

Abstract. The article is devoted to changes in the legal regulation of the state cadastral valuation, as well as the procedure for challenging the established cadastral value of real estate. The proposed innovations should improve the position of property owners and make the cadastral valuation procedure more understandable. Proposals in key areas of the state cadastral valuation will entail the introduction of amendments to a number of regulatory legal acts and federal laws. The purpose of this article is to characterize and describe the main changes and their legal consequences.

Ключевые слова: кадастровая оценка, кадастровая стоимость, налогообложение

Keywords: cadastral valuation, cadastral value, taxation

Государственная кадастровая оценка — одно из самых употребляемых юридических понятий, значение которого используется в имущественно-земельных правоотношениях.

Особый интерес связан с тем, что каждый объект недвижимости имеет свою оценочную стоимость, а это затрагивает разные сферы деятельности общества, такие как расчет налогов, страхование, инвестирование.

По своей сути кадастровая оценка — это ряд последовательных действий по установлению кадастровой стоимости, в отношении учтенного в едином государственном реестре невидимости объекта недвижимости на определенную

дату, в целях, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации.

Государственная кадастровая оценка включает следующие процедуры:

- 1) принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки;
- 2) определение кадастровой стоимости и составление отчета об итогах государственной кадастровой оценки;
- 3) утверждение результатов определения кадастровой стоимости.

Государственная кадастровая оценка проводится в отношении объектов недвижимости, учтённых в государственном кадастре недвижимости и согласно информации, предоставленной на официальном сайте Росреестра кадастровая оценка по действующему законодательству проведена в 2018 году в 35 регионах, а в 2019 году в 66 регионах.

Основные вопросы кадастровой оценки регулируют два закона: № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» от 29.07.1998 и Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

С учетом того, что порядок проведения кадастровой оценки утвержден сравнительно недавно, в будущем году нас вновь ждут изменения.

В Государственную думу внесен законопроект № 814739-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования государственной кадастровой оценки и механизма ее оспаривания, проект опубликован для ознакомления на портале государственной думы.

Предлагаемые поправки вносят изменения в статью 66 Земельного кодекса, в статью 24.20 Закона об оценочной деятельности и практически полностью видоизменяют Закон о кадастровой оценке. Так изменения коснутся 12 статей

этого ФЗ. Шесть статей предлагается изложить полностью в новой редакции, из Закона предлагается исключить 2 статьи и добавить 2 новые статьи.

Предлагаемые изменения, должны улучшить положение правообладателей объектов недвижимости и сделать процедуру кадастровой оценки более прозрачной и понятной, а также сформировать эффективный механизм исправления ошибок в ранее утвержденных результатах кадастровой оценки, что позволит в будущем резко сократить количество ошибок в определении кадастровой стоимости объектов.

Однако, стоит отметить, что многие поправки существенно изменят правовое регулирование земельно-имущественных отношений, а это соответственно повлечет необходимость корректировки практической деятельности организаций и новые правовые последствия для правообладателей объектов недвижимости.

Законопроектом, в частности, предусматривается:

- процедура изменения кадастровой стоимости объектов недвижимости по инициативе правообладателей

Согласно ст. 248 КАС РФ основаниями для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости являются:

- недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;

- установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость.

На сегодняшний день действующее законодательство, а именно редакция ст. 22 Закона о кадастровой оценке предусматривает, что результаты определения кадастровой стоимости, если результаты ее определения

затрагивают права или обязанности правообладателей объектов недвижимости, могут быть оспорены несколькими способами в том числе в комиссии при Росреестре или в суде.

Проект предлагает убрать из Закона о кадастровой оценке ст. 22, регулирующую порядок рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости, и дополнить его отдельной ст. 22.1, определяющей порядок установления кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости.

Таким образом, в Законе о кадастровой оценке планируется детально прописать два механизма изменения кадастровой стоимости:

исправления ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости объекта недвижимости;

установления кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости.

Итак, ст. 22 Закона предлагается исключить, тем самым позиция Минэкономразвития РФ вступает в противоречие с Конституцией России и Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 г. N 4-п, поскольку,

Согласно ст. 21 Конституции РФ достоинство личности охраняется государством.

Обеспечение достоинства личности предполагает, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов [5].

Следовательно, гарантии судебной защиты должны носить всеобъемлющий характер, с тем чтобы конституционные права и свободы были не иллюзорными, а реально действующими и эффективными.

Отметим, что в проекте предлагается скорректировать и само понятие ошибки, допущенной при определении кадастровой стоимости.

Так, в ч. 2 ст. 21 Закона о кадастровой оценке в редакции проекта указывается, что ошибками, допущенными при определении кадастровой стоимости, являются:

несоответствие определения кадастровой стоимости положениям методических указаний о государственной кадастровой оценке;

описка, опечатка, арифметическая ошибка или иная ошибка, повлиявшая на величину кадастровой стоимости одного или нескольких объектов недвижимости.

Дополняет этот список п. 13 той же ст. 21 Закона о кадастровой оценке в редакции проекта. В нем отмечается, что при рассмотрении заявлений об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, ошибкой будет также являться допущенное при определении кадастровой стоимости искажение данных об объекте недвижимости, на основании которых определялась его кадастровая стоимость, в том числе:

неправильное определение условий, влияющих на стоимость объекта недвижимости (местоположение объекта оценки, его целевое назначение, разрешенное использование земельного участка, аварийное или ветхое состояние объекта, степень его износа, нахождение объекта в границах зон с особыми условиями использования территории);

использование недостоверных сведений о характеристиках объекта недвижимости, использованных при определении кадастровой стоимости.

Рассматривать заявления правообладателей как об исправлении ошибок при определении кадастровой стоимости (ст. 21 Закона о кадастровой оценке в редакции проекта), так и об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере рыночной стоимости такого объекта (ст. 22.1 Закона о кадастровой оценке в редакции проекта) будут бюджетные учреждения, осуществившие определение кадастровой стоимости.

Иными словами, законопроект предусматривает процедуру изменения кадастровой стоимости без оспаривания результатов ее оценки или установления в размере рыночной в суде или комиссии.

Подавать заявления об исправлении ошибки в определении кадастровой стоимости объекта недвижимости правообладатели смогут, в том числе через существующую сеть МФЦ и портал госуслуг. Рассматриваться такие заявления будут десять дней. По итогам рассмотрения заявления об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, бюджетное учреждение должно принять решение либо об удовлетворении заявления и пересчете кадастровой стоимости, либо об отказе в пересчете кадастровой стоимости, если ошибок не выявлено.

В случае принятия решения об отказе должны быть приведены обоснования принятия такого решения. Решение бюджетного учреждения, принятое по итогам рассмотрения заявления об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, может быть оспорено в суде.

В случае принятия решения об удовлетворении заявления и пересчете кадастровой стоимости в связи с наличием ошибок уполномоченный орган будет обязан проверить также соседние, смежные, однотипные объекты недвижимости на предмет наличия выявленной ошибки. При выявлении

соответствующих ошибок кадастровая стоимость таких объектов недвижимости также должна быть пересчитана.

Заявление об установлении кадастровой стоимости объекта в размере рыночной необходимо будет подавать в бюджетное учреждение лично, регистрируемым почтовым отправлением с уведомлением о вручении или через интернет. Такое заявление подлежит рассмотрению в течение 30 календарных дней со дня его поступления. По результатам его рассмотрения бюджетное учреждение может принять решение либо об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости, либо об отказе в изменении. Решение об отказе должно быть обоснованным и также может быть оспорено в суде.

Предлагается усилить внесудебный механизм оспаривания кадастровой стоимости. Во-первых, по словам авторов проекта, рассмотрение заявлений юрлиц и физлиц в бюджетных учреждениях, которые осуществляют оценку, не будет таким формальным, как сейчас в комиссиях. Государственные оценщики будут детально рассматривать каждое обращение. Во-вторых, внесудебная процедура определения кадастровой стоимости в размере рыночной станет обязательной. В суд можно будет обратиться за оспариванием решения бюджетного учреждения (стр. 55 проекта).

После внедрения всех планируемых изменений концептуально меняется система пересмотра результатов кадастровой оценки

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, установление кадастровой стоимости объекта недвижимости равной рыночной выступает «законным способом уточнения одной из основных экономических характеристик указанного объекта недвижимости» [5].

В этом смысле и закрепленная в законодательстве модель пересмотра кадастровой стоимости, без сомнения, основывается именно на идее

оспаривания утвержденной кадастровой стоимости посредством ее замены более точной, рассчитанной в индивидуальном порядке рыночной стоимости. В соответствии с действующей редакцией части 7 статьи 22 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» и абзацем 4 статьи 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» при оспаривании рыночная стоимость должна быть определена на ту же дату, по состоянию на которую определена его кадастровая стоимость. Тем самым обеспечивается сопоставимость двух стоимостей, что является необходимым условием оспаривания. Если рыночная стоимость установлена на иную дату, то нет оснований полагать, что она является более точной по сравнению с утвержденной кадастровой, и производить пересмотр [6].

Вводя новые поправки, разработчик, почему-то устраняет из закона такие понятия как «дата определения кадастровой стоимости» и обязанность правообладателя делать оценку рыночной стоимости по состоянию на дату определения кадастровой стоимости.

В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации налоги не могут быть произвольными и должны иметь экономическое основание. Экономическим основанием налогов на недвижимость выступает капитал, которым обладает налогоплательщик (см. [5]). Кадастровая стоимость, будучи налоговой базой по налогам на недвижимость, выступает количественной характеристикой капитала, принадлежащего налогоплательщику. В этом смысле кадастровая стоимость должна определяться по таким правилам, которые обеспечивали бы должную степень корреляции между ней и капиталом, который она отражает, и тем самым гарантировали бы соблюдение принципа вертикальной и горизонтальной справедливости. В общем виде смысл этого принципа состоит в том, что объекты недвижимости равной стоимости (равный капитал) должны облагаться

равным объемом налогов, а объекты недвижимости разной стоимости - разным объемом налогов [6], [7].

Особенность недвижимости как объекта налогообложения в том, что ее стоимость постоянно изменяется, поэтому рыночная стоимость всегда определяется только по состоянию на определенную дату [9] и считается рекомендуемой, например, для целей определения начальной цены предмета аукциона или конкурса лишь в течение шести месяцев с даты составления отчета (ст. 12 Закона об оценочной деятельности). При этом стоимость объекта недвижимости может меняться как вследствие внешних факторов, не связанных с характеристиками объекта (обще рыночное изменение цен на недвижимость, появление поблизости ценностно-значимых объектов типа метро или дорожной развязки и т.п.), так и факторов, напрямую связанных с этими характеристиками (изменение вида разрешенного использования земельного участка, проведение ремонта объекта капитального строительства и т.д.).

Игнорирование изменений цен на объекты недвижимости приведет к нарушению принципа равенства. Именно поэтому необходимым элементом стоимостного подхода к налогообложению недвижимости выступает регулярная переоценка объектов налогообложения [9], для которой на сегодняшний день установлены следующие границы: не чаще, чем один раз в три года, не реже, чем один раз в пять лет (ч. 1 ст. 11 Закона о ГКО).

Пересмотренная в сторону уменьшения кадастровая стоимость будет применяться ретроспективно.

Другое важное изменение, предлагаемое в проекте Минэкономразвития России, — ретроспективное применение пересмотренной кадастровой стоимости.

Согласно действующей редакции ч. 2 и 4 ст. 18 Закона о кадастровой оценке в случае исправления ошибки, допущенной при определении

кадастровой стоимости, в порядке, предусмотренном ст. 20 или 21 указанного Федерального закона, сведения о кадастровой стоимости применяются для целей, предусмотренных законодательством, со дня вступления в силу акта, утвердившего ошибочно определенную кадастровую стоимость. А в случае изменения кадастровой стоимости в порядке, установленном ст. 22 Закона о кадастровой оценке (при оспаривании кадастровой стоимости в комиссии или суде), сведения о кадастровой стоимости применяются с 1 января года, в котором в суд или комиссию подано заявление об оспаривании, но не ранее даты внесения в ЕГРН сведений о кадастровой стоимости, которая являлась предметом оспаривания.

Законопроект предлагает иной подход. Так, в ч. 2 ст. 18 Закона о кадастровой оценке в редакции проекта среди прочего устанавливается, что кадастровая стоимость объекта недвижимости в зависимости от оснований ее определения применяется:

со дня начала применения кадастровой стоимости, изменяемой вследствие внесения изменений в акт об утверждении результатов определения кадастровой стоимости, изменяющий кадастровую стоимость объекта недвижимости в сторону уменьшения;

с 1 января года, в котором в бюджетное учреждение подано заявление об установлении кадастровой стоимости в размере ее рыночной стоимости, на основании которого принято решение об установлении кадастровой стоимости в размере ее рыночной стоимости.

Схожее правило предлагается закрепить и в ст. 24.20 Федерального закона от 29.07.98 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». В ней предлагается прописать, что кадастровая стоимость объекта недвижимости применяется со дня начала применения кадастровой стоимости, изменяемой вследствие:

внесения изменений в акт об утверждении результатов определения кадастровой стоимости, изменяющий кадастровую стоимость объекта недвижимости в сторону уменьшения;

установления кадастровой стоимости в результате рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости объекта недвижимости.

Иными словами, законопроектом устанавливается правило, что кадастровая стоимость, которая была установлена на основании решения суда или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, применяется на весь период со дня внесения в ЕГРН первоначальной кадастровой стоимости.

Более того, любая ошибка в определении кадастровой стоимости рассматривается в пользу правообладателя объекта недвижимости. Это означает, что если исправление ошибки в определении кадастровой стоимости влечет ее уменьшение, то такое уменьшение имеет ретроспективное применение на весь период со дня внесения в ЕГРН первоначальной кадастровой стоимости. И напротив, если исправление ошибки приводит к увеличению кадастровой стоимости, то такая новая стоимость применяется с года, следующего за годом ее исправления.

Однако, разработчик, устраняя из Закона обязанность определять рыночную стоимость на дату кадастровой оценки, ограничивает права физических и юридических лиц, путем сокращения сроков, в течении которых можно оспорить кадастровую стоимость.

По действующему законодательству правообладатель объекта недвижимости в течении срока действия кадастровой оценки (установленный срок 5 лет) может, получив отчет о рыночной стоимости на дату проведения кадастровой оценки, оспорить эту стоимость. И в соответствии с Федеральным законом от 03.08.2018 № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 части

первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», вновь установленная в ходе оспаривания кадастровая стоимость будет применяться ретроспективно.

Что предлагается разработчиками Законопроекта, в соответствии с ч. 7 ст. 22' Проекта подать заявление об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, можно будет лишь в течении 6 месяцев с даты по состоянию на которую установлена рыночная стоимость и применяться такая стоимость будет с 01 января, в котором правообладатель обратился с таким заявлением, что соответственно ограничивает сроки применения вновь установленной по сравнению с порядком, определенным в законе от 03.08.2018 № 334-ФЗ.

Законопроектом предлагается также ряд мер для обеспечения прозрачного и точного определения кадастровой стоимости объектов недвижимости на будущее.

Так, устанавливается режим непрерывного надзора за проведением государственной кадастровой оценки Росреестром. В частности, предлагается постоянное наблюдение не только по формальным признакам соответствия требованиям действующего законодательства, но и на предмет соответствия методическим указаниям о государственной кадастровой оценке, а в отношении квартир, комнат в квартирах, многоквартирных домов, жилых домов, садовых домов, земельных участков, предназначенных для ИЖС, ЛПХ, садоводства, огородничества, и на предмет соответствия уровню цен на аналогичные объекты недвижимости. Уровень цен, характеризующийся индексом рынка недвижимости, предлагается определять на основе сведений о ценах возмездных сделок, содержащихся в ЕГРН.

Кроме того, законопроект уточняет формат предварительного публичного рассмотрения результатов оценки. Эта мера направлена на снижение степени влияния региональных властей на бюджетные учреждения, осуществляющие

определение кадастровой стоимости, в части непубличной корректировки результатов оценки до их оформления в итоговом отчете об определении кадастровой стоимости. В частности, предполагается исключить возможность внесения изменений в результаты кадастровой оценки без публичного рассмотрения таких изменений.

Законопроект также устанавливает необходимость применения всеми бюджетными учреждениями, осуществляющими определение кадастровой стоимости, автоматизированной информационной системы обеспечения применения методических указаний о государственной кадастровой оценке. Предполагается, что это позволит обеспечить единообразие практики применения таких методических указаний.

Список источников

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 20.04.2021) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021) // СПС КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 N 135-ФЗ (ред. от 02.07.2021). 29 июля 1998 года N 135-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный закон "О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации" от 03.08.2018 N 334-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2014 года N 1555-О // СПС «КонсультантПлюс».
6. Савиных В.А. К проблеме права на актуализацию кадастровой стоимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. N 6. С. 73 - 92.
7. Land and property tax: A Policy Guide. Nairobi: UN-НАВИТАТ, 2011. 136 p.

8. Демин А.В. Налоговое право России: Учебное пособие. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. 329 с.
9. Об утверждении Федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы и требования к проведению оценки (ФСО N 1)»: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 мая 2015 года № 297 // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Nalogovy`j kodeks Rossijskoj Federacii (chast` pervaya) ot 31.07.1998 № 146-FZ (red. ot 20.04.2021) // SPS «Konsul`tantPlyus».
2. Zemel`ny`j kodeks Rossijskoj Federacii ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 30.04.2021) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.05.2021) // SPS Konsul`tantPlyus.
3. Federal`ny`j zakon «Ob ocenochnoj deyatel`nosti v Rossijskoj Federacii» ot 29.07.1998 N 135-FZ (red. ot 02.07.2021). 29 iyulya 1998 goda N 135-FZ // SPS Konsul`tantPlyus.
4. Federal`ny`j zakon "O vnesenii izmenenij v stat`yu 52 chasti pervoj i chast` vtoruyu Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii" ot 03.08.2018 N 334-FZ // SPS Konsul`tantPlyus.
5. Opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 3 iyulya 2014 goda N 1555-O // SPS «Konsul`tantPlyus».
6. Saviny`x V.A. K probleme prava na aktualizaciyu kadastrovoj stoimosti // Imushhestvenny`e otnosheniya v Rossijskoj Federacii. 2019. N 6. S. 73 - 92.
7. Land and property tax: A Policy Guide. Nairobi: UN-HABITAT, 2011. 136 p.
8. Demin A.V. Nalogovoe pravo Rossii: Uchebnoe posobie. Krasnoyarsk: RUMCz YuO, 2006. 329 s.

9. Ob utverzhdenii Federal'nogo standarta ocenki «Obshhie ponyatiya ocenki, podhody` i trebovaniya k provedeniyu ocenki (FSO N 1)»: Prikaz Ministerstva e`konomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii ot 20 maya 2015 goda № 297 // SPS «Konsul`tantPlyus».

Для цитирования: Дитрих Д.К. Правила кадастровой оценки: обзор важных изменений // Московский экономический журнал. 2022. № 4.

URL: <https://qje.su/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-4-2022-56/>

© Дитрих Д.К., 2022. Московский экономический журнал, 2022, № 4.