

УДК 347.214.2

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В РОССИИ

**КОРОТКОВА МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА,**

*канд. юрид. наук, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности*

*Финансового университета*

*Maria\_979@mail.ru*

Статья посвящена исследованию современного состояния системы государственной кадастровой оценки в Российской Федерации. Предмет исследования – законодательство в сфере государственной кадастровой оценки и практика его применения. В статье рассмотрен статистический материал Росреестра, касающийся оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости. Цель работы – выявление проблем правового регулирования кадастровой стоимости недвижимого имущества в России. В работе проведен анализ действующего законодательства по кадастровой оценке недвижимого имущества, а также положений нового закона о государственной кадастровой оценке. Сделан вывод о том, что при разработке государственной кадастровой и налоговой политики крайне важно соблюсти баланс публичных интересов государства по формированию бюджета и частных интересов граждан и бизнеса. Новое законодательство оставляет нерешенными важнейшие проблемы в данной области (несоответствие кадастровой стоимости и рыночной стоимости объектов недвижимости, затратность процесса пересмотра кадастровой стоимости).

**Ключевые слова:** право собственности; недвижимость; кадастровая стоимость недвижимого имущества; налогообложение недвижимого имущества; оспаривание кадастровой стоимости недвижимого имущества.

## Legal Regulation of the Cadastral Value of Real Estate in Russia

**KOROTKOVA M.V.,**

*PhD (Law), associate professor of the Department of legal regulation of economic activities,*

*Financial University*

*Maria\_979@mail.ru*

The paper explores the current state of the cadastral valuation system in the Russian Federation. The subject of research is the legislation in the sphere of the state cadastral valuation and its application practice. A review of the statistical data of the Federal Service for State Registration, Cadaster and Cartography (Rosreestr) concerning contestation of results of real estate cadastral value appraisals is made. The purpose of research was to identify the problems of legal regulation of the real estate cadastral valuation in Russia. The paper analyzes the current legislation related to the real estate cadastral valuation as well as the provisions of the new law on the state cadastral valuation. It is concluded that in the development of the state cadastral and tax policy it is of paramount importance to balance the public interests of the state in forming the budget and the private interests of citizens and businesses. The new legislation leaves the crucial issues in this area (disparity of the cadastral value and the market value of real estate, the cost of the cadastral value revision process, etc.) unresolved.

**Keywords:** property right; real estate; real estate cadastral value; real estate taxation; contesting the real estate cadastral value.

### Основная цель кадастровой оценки недвижимого имущества — определение размера налоговой базы

Принятие Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» обусловило появление в российском законодательстве положений о кадастровой стоимости объекта недвижимости. В соответствии с п. 11 ст. 7 вышеуказанного Закона данные о кадастровой оценке недвижимости входят в состав сведений государственного кадастра недвижимости (далее — ГКН) об объекте недвижимости. Таким образом, кадастровая стоимость представляет собой одну из важнейших характеристик конкретного объекта недвижимого имущества, позволяющих индивидуализировать его в гражданском обороте. Кадастровая стоимость объекта недвижимости может быть использована в различных целях. Так, кадастровая стоимость земельного участка может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности (п. 5 ст. 65 Земельного кодекса Российской Федерации). Вместе с тем особое значение кадастровая стоимость недвижимого имущества приобретает в целях определения размера налоговой базы для налогообложения объектов как коммерческой, так и некоммерческой недвижимости.

### Порядок определения кадастровой стоимости недвижимого имущества

Под кадастровой стоимостью объекта недвижимости понимается стоимость, установленная вследствие проведения государственной кадастровой оценки или рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости либо определенная в случаях, предусмотренных ст. 24.19 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон об оценочной деятельности).

Кадастровая стоимость объекта недвижимости устанавливается по общему правилу в процессе государственной кадастровой оценки как рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки. При невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки

рыночная стоимость объекта недвижимости устанавливается индивидуально для конкретного объекта недвижимости [п. 3 Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)», утвержденного приказом Минэкономразвития России от 22.10.2010 № 508].

Порядок проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости установлен Законом об оценочной деятельности и включает несколько этапов:

- принятие решения исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (в случаях, установленных законодательством субъекта Российской Федерации) о проведении государственной кадастровой оценки [не чаще чем один раз в течение трех лет (в городах федерального значения — не чаще чем один раз в течение двух лет) и не реже чем один раз в течение пяти лет с даты, по состоянию на которую была проведена государственная кадастровая оценка];
- формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, ФГБУ «ФКП Росреестра»;
- отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости и заключение с ним договора на проведение оценки региональными органами власти или органами местного самоуправления (в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд);
- определение оценщиком кадастровой стоимости объекта недвижимости и составление отчета об определении его кадастровой стоимости (в том числе процедуру ознакомления с проектом отчета об определении кадастровой стоимости объекта недвижимости);
- экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости объекта недвижимости саморегулируемой организации (далее — СРО), членом которой является оценщик, проводивший оценку;

- утверждение результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости региональными или муниципальными органами власти;
- внесение результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости в государственный кадастр недвижимости ФГБУ «ФКП Росреестра».

Получить информацию о кадастровой стоимости объекта недвижимости можно в Росреестре несколькими способами:

- на портале Росреестра с помощью сервисов «Получение сведений из ГКН», «Публичная кадастровая карта», «Справочная информация по объектам недвижимости в режиме *online*», «Получение сведений из фонда данных государственной кадастровой оценки»;
- в офисе Федеральной кадастровой палаты Росреестра или МФЦ.

Чаще всего полученная информация о кадастровой стоимости недвижимости ставит собственника перед выбором: либо уплатить налог исходя из указанной стоимости (которая может быть как выше, так и ниже рыночной цены имущества), либо оспорить ее. Этот вопрос также актуален для собственника при продаже недвижимости. В соответствии с ч. 5 ст. 217.1 Налогового кодекса Российской Федерации если цена недвижимости в договоре купли-продажи меньше, чем его кадастровая стоимость, умноженная на понижающий коэффициент 0,7, налог придется уплатить как минимум с 70% установленной кадастровой стоимости объекта.

В. Алистархов расценивает данную меру как попытку государства бороться с продавцами недвижимости, зарабатывающими на перепродаже квартир и скрывающими свой реальный доход с целью избежать уплаты налогов. При этом под одну гребенку с предприимчивыми гражданами попадают и те лица, которые по объективным причинам желают продать свою недвижимость [1, с. 5–10].

### **Оспаривание кадастровой стоимости недвижимого имущества**

В соответствии с законодательством об оценочной деятельности результаты определения кадастровой стоимости объекта недвижимости могут быть пересмотрены в комиссиях по рас-

смотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, функционирующих при региональных управлениях Росреестра (далее — Комиссии), а также в суде.

Для пересмотра физическими лицами результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости в суде предварительное обращение в Комиссию не является обязательным. Для юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, пересмотр результатов определения кадастровой стоимости в суде возможен только в случае отклонения Комиссией заявления о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, поданного по соответствующему основанию, либо в случае, если заявление не рассмотрено Комиссией в течение месяца с даты его поступления.

Заявление может быть подано в Комиссию в период с даты внесения в ГКН результатов определения кадастровой стоимости по дату внесения в ГКН результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, полученных при проведении очередной государственной кадастровой оценки или в соответствии со ст. 24.19 Закона об оценочной деятельности, но не позднее чем в течение пяти лет с даты внесения в ГКН оспариваемых результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости.

Основаниями для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости в Комиссии 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 была определена его кадастровая стоимость объекта недвижимости.

Решения Комиссии могут быть оспорены в суде. С 15 сентября 2015 г. данные дела рассматриваются по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ).

Согласно Росреестру по состоянию на 30 июня 2016 г. заявления об оспаривании решения или

действия (бездействия) Комиссии составляют всего 4% от общего количества заявлений, поданных в суд в связи с пересмотром кадастровой стоимости объектов недвижимости. Еще 1% приходится на заявления об изменении кадастровой стоимости в связи с выявлением недостоверных сведений об объекте оценки, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки. 95% составляют дела по установлению кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости.

Последняя категория требований основана на положениях ст. 24.18 Закона об оценочной деятельности, согласно которой, если кадастровая стоимость объекта недвижимости превышает рыночную, в качестве кадастровой суд вправе установить рыночную стоимость объекта. Вместе с тем М.А. Федотова и В.В. Григорьев справедливо отмечают, что для предотвращения конфликтов, связанных с оспариванием кадастровой стоимости недвижимости, необходимо иметь в виду, что кадастровая стоимость объекта недвижимости — это не его рыночная стоимость: она всегда ниже рыночной стоимости, так как при ее определении не учитывается принцип лучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости (как это имеет место быть при расчете рыночной стоимости объекта недвижимости). Обеспечение данного соотношения обусловит снижение количества судебных и внесудебных споров и снизит социальную напряженность. В связи с этим в Российской Федерации важно учитывать опыт ряда европейских стран, где законодательно устанавливается коэффициент соотношения кадастровой стоимости к рыночной — от 0,3 до 0,75 [2, с. 102–103].

Анализ информации о деятельности Комиссий, а также обобщенных сведений о рассмотрении споров о результатах определения кадастровой стоимости в судах за 2014 г., 2015 г., 2016 г.<sup>1</sup> позволяют сделать вывод, что в 2015 г.

<sup>1</sup> Информация о деятельности Комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости за 2014 г., 2015 г., 2016 г.; Обобщенные сведения о рассмотрении споров о результатах определения кадастровой стоимости в судах за 2014 г., 2015 г., 2016 г. URL: <http://rosreestr.ru/site/activity/kadastovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti> (дата обращения: 23.07.2016). Расчеты автора.

общее количество поданных в Комиссии заявлений выросло в два раза по сравнению с 2014 г. Количество объектов, в отношении которых заявления приняты Комиссией, также увеличилось в два раза. По итогам 2016 г. можно прогнозировать как минимум тот же уровень.

Количество объектов недвижимости, в отношении которых кадастровая стоимость была пересмотрена Комиссиями, по сравнению с 2014 г., увеличилось примерно на 10% и составило в 2015 г. 58%, а в 2016 г. — 54% от общего количества объектов недвижимости, указанных в принятых к рассмотрению заявлениях. После рассмотрения дела в Комиссии кадастровая стоимость объектов недвижимости снижалась в среднем на 25–30%. Для сравнения, суды в этом же периоде уменьшили суммарную величину кадастровой стоимости объектов недвижимости более чем на 70%. Подобная статистика свидетельствует о том, что обращение в суд позволяет заявителю достигнуть более выгодного результата. Однако владельцы недвижимости не спешат идти в суд, предпочитая ему внесудебный порядок пересмотра кадастровой стоимости недвижимого имущества.

### **Большую проблему для заявителя представляют расходы по установлению рыночной стоимости объекта недвижимости**

Для подтверждения рыночной стоимости объектов недвижимости необходимо предоставить отчет оценщика и заключение СРО. При этом последнее может обойтись значительно дороже, нежели сама оценка имущества. К сожалению, возмещение расходов, которые были понесены инициатором в ходе процесса оспаривания кадастровой стоимости объекта недвижимости, на данный момент не регламентировано [3, с. 10].

Судебная практика отнесения затрат на подготовку отчета оценщика об определении рыночной стоимости объектов недвижимости сложилась не в пользу заявителей (определение Верховного Суда РФ от 12.02.2015 № 302-ЭС14–2326 по делу № А33–16224/2012). Согласимся с А.В. Тимофеевым, который отмечает, что позиция Верховного Суда РФ о недопустимости отнесения затрат на оценку при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости

объектов недвижимости к числу судебных издержек создает неадекватное восприятие положений ст. 94 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 106 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 106 и 111 КАС РФ, поскольку оспаривание величины кадастровой стоимости объекта недвижимости по основаниям ее установления в размере рыночной стоимости без отчета оценщика в силу императивных положений существующего законодательства невозможно. Если отчет оценщика признан допустимым и относимым доказательством и положен в основу вынесения решения об удовлетворении заявленных требований, то и допустимыми и относимыми должны считаться расходы, понесенные стороной в связи с законодательно обусловленной необходимостью его представления [4, с. 87].

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28, детально разъясняющем процессуальные нюансы рассмотрения судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, о возмещении заявителю расходов на оплату услуг профессионального оценщика не сказано ни слова. Более того, в п. 31 данного постановления указывается следующее: «При удовлетворении требований об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости судебные расходы взыскиваются с органа, утвердившего результаты определения кадастровой стоимости. Вместе с тем в случаях, когда удовлетворение таких требований сводится к реализации в судебном порядке права заявителя, административного истца на установление кадастровой стоимости в размере рыночной, которое не оспаривается привлеченным к участию в деле заинтересованным лицом, административным ответчиком ни по основаниям возникновения, ни по содержанию (в том числе размеру рыночной стоимости), судебные расходы относятся на заявителя, административного истца, поскольку решение суда по соответствующему делу не может расцениваться как принятое против заинтересованного лица, административного ответчика, не имеющего противоположных с заявителем, административным истцом юридических интересов». Другими словами, добившись установления рыночной стоимости объекта недвижимости

в качестве кадастровой стоимости, заявитель в связи с отсутствием спора понесет и судебные издержки, и расходы по оплате услуг оценщика.

### **Новеллы законодательства в области государственной кадастровой оценки**

В настоящее время основу правового регулирования отношений, возникающих при проведении государственной кадастровой оценки на территории Российской Федерации, составляет глава III.1 Закона об оценочной деятельности. С 1 января 2017 г. вступает в силу Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», направленный на совершенствование процедур определения кадастровой стоимости. Одновременно с ним вступит в действие Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», предусматривающий объединение кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на нее в единую систему.

В частности, перечень объектов недвижимости, подлежащих оценке, будет формироваться органом регистрации прав на основании решения о проведении оценки, а после утверждения кадастровой стоимости данный орган будет вносить соответствующие сведения в ЕГРН.

Необходимо отметить, что действующая в настоящий момент система проведения кадастровой оценки позволяет «размывать» ответственность между заказчиком работ, исполнителем, оценщиком и саморегулируемой организацией оценщиков. В этой связи видится целесообразным введение новым законом института государственных кадастровых оценщиков и передача полномочий по определению кадастровой стоимости государственным бюджетным учреждениям, которые будут на постоянной основе осуществлять определение кадастровой стоимости объектов недвижимости. Предполагается, что ими станут вновь созданные или наделенные соответствующими полномочиями субъектами Российской Федерации учреждения.

Государственные бюджетные учреждения будут определять также кадастровую стоимость вновь учтенных объектов недвижимости, ранее учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произош-

ло изменение их количественных и (или) качественных характеристик.

Кроме того, к функциям государственных бюджетных учреждений новый Закон относит:

- предоставление детальных разъяснений по определенной кадастровой стоимости (что позволит получать информацию из единого источника);
- рассмотрение обращений об исправлении ошибок (что позволит в упрощенном порядке корректировать величину кадастровой стоимости и обеспечить оперативность исправления ошибок);
- осуществление постоянного мониторинга и обработки данных рынка недвижимости (что позволит повысить достоверность информации о рынке недвижимости);
- сбор, обработку, систематизацию и накопление сведений об объектах недвижимости (что позволит повысить эффективность информационного взаимодействия)<sup>2</sup>.

Среди нововведений следует отметить и то, что решение о проведении государственной кадастровой оценки будет приниматься только региональными органами исполнительной власти. Иными словами, органы местного самоуправления лишаются соответствующих полномочий. В то же время они могут защищать свои интересы в сфере установления кадастровой стоимости недвижимости в суде даже в случае, если земля находится не в муниципальной собственности, но на территории соответствующего муниципального образования (постановление Президиума ВАС РФ от 11.02.2014 № 13839/13 по делу № А33-11257/2012).

Процедура судебного оспаривания кадастровой стоимости остается прежней. Однако в ст. 22 Закона устанавливается факультативный характер предварительного обращения в Комиссию не только для граждан, но и для организаций, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Законодатель детально прописывает в новом законодательстве каждый этап проведения государственной кадастровой оценки, включая

обязательное проведение внеочередной оценки в случае снижения индекса рынка недвижимости в субъекте Российской Федерации на 30 и более процентов со дня проведения последней государственной кадастровой оценки, а также в случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости по основанию установления рыночной стоимости в отношении 30 и более процентов объектов недвижимости, которые расположены на территории субъекта Российской Федерации, и сведения о которых содержатся в ЕГРН. При этом если вновь полученная кадастровая стоимость превышает кадастровую стоимость, содержащуюся в ЕГРН на дату проведения такой внеочередной оценки, то кадастровая стоимость не изменяется.

Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости будет проводиться по единой методике, что позволит, по мнению разработчиков, повысить качество и обеспечить единообразие определения кадастровой стоимости при государственной кадастровой оценке. В частности, Методические указания по государственной кадастровой оценке, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 07.06.2016 № 358, вступят в силу уже с 1 ноября 2016 г.

Обращает на себя внимание тот факт, что в новой методике сохраняется прежний подход к определению кадастровой стоимости, который небезосновательно критикуется уже не первый год. Ведь именно применение метода массовой оценки является причиной, по которой возникают существенные различия в определении кадастровой и рыночной стоимости объекта.

Данный метод предполагает систематизированное получение оценки рыночных стоимостных показателей значительной группы схожих объектов недвижимости на достаточно широкой территории. Для этого применяются статистические методы обработки информации, которые основываются на сравнительном анализе многих аналогов. При этом используется небольшой набор ценообразующих факторов (общих для всех аналогов), которые можно измерить эффективно. После определения данным методом цены за 1 кв.м. ее умножают на количество метров объекта недвижимости. И здесь уже не имеет значения, является имущество элитным жильем или «хрущевкой» — они имеют абсолютно

<sup>2</sup> См. пояснительную записку «К проекту Федерального закона „О государственной кадастровой оценке“» URL: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 04.05.2016).

одинаковую кадастровую стоимость квадратного метра, если отнесены к одной группе объектов, и эта стоимость порой существенно отличается от рыночной [3, с. 10].

Вопрос об определении кадастровой стоимости объектов недвижимости являлся предметом рассмотрения и Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в определении от 01.03.2011 № 275-О-О указывалось, что исчисление кадастровой стоимости земельных участков может осуществляться двумя способами: либо путем проведения кадастровой государственной оценки, либо путем установления рыночной стоимости объекта на индивидуальной основе. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, массовое определение кадастровой стоимости не может рассматриваться как нарушение принципа равного налогообложения граждан, что обусловлено сложностью задач для исполнения в условиях несформированного рынка. Физические и юридические лица при несогласии с кадастровой стоимостью недвижимости могут оспорить ее стоимость в суде или Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, представив отчет о рыночной стоимости объекта.

## Выводы

Положения нового Закона о государственной кадастровой оценке направлены на повышение эффективности соответствующих процедур, что является условием дальнейшего развития рынка недвижимости. Однако остаются нерешенными ключевые проблемы в этой сфере.

Безусловно, методика массовой оценки при расчете кадастровой стоимости удобна для государства, но явно не устраивает как обычных граждан, так и хозяйствующих субъектов. Если же в результате финансового кризиса произойдет резкое падение цен на недвижимость, это неминуемо повлечет лавину заявлений об оспаривании кадастровой стоимости недвижимости, оставшейся на старом уровне.

При этом возложение на владельцев недвижимости расходов по переоценке имущества и судебных расходов (при условии, что представители государственной или муниципальной власти в судебном процессе не возражают против установления адекватной рыночной стоимости имущества в качестве кадастровой стоимости) представляется явным перекосом в сторону интересов бюджета.

## Литература

1. Алистархов В. Недостатки при использовании кадастровой стоимости недвижимости // Административное право. 2014. № 4. С. 5–10.
2. Федотова М.А., Григорьев В.В. Определение и оспаривание кадастровой стоимости недвижимости // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 2. С. 101–106.
3. Антипов А. Кадастровая оценка // ЭЖ-Юрист. 2015. № 24. С. 10.
4. Тимофеев А.В. Проблема возмещения судебных расходов при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 11. С. 80–87.

## References

1. Alistarhov V. Problems of using cadastral value of the property [Nedostatki pri ispol'zovanii kadastrskoj stoimosti nedvizhimosti]. *Administrativnoe pravo — Administrative law*, 2014, No. 4, pp. 5–10.
2. Fedotova M.A., Grigoriev V.V. Determining and contesting the cadastral value of the property [Opredelenie i osparivanie kadastrskoj stoimosti nedvizhimosti]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economics. Taxes. Law*, 2015, No. 2, pp. 101–106.
3. Antipov A. Cadastral valuation [Kadastrovaja ocenka]. *Ezh-Yurist — PE-Lawyer*, 2015, No. 24, p. 10.
4. Timofeev A.V. Problem legal costs in defending results the cadastral value of the property [Problema vozmeshhenija sudebnyh rashodov pri osparivanii rezul'tatov opredelenija kadastrskoj stoimosti ob'ektov nedvizhimosti]. *Imushhestvennye otnoshenija v Rossijskoj Federacii — Property legal relationship in the Russian Federation*, 2015, No. 11, pp. 80–87.