Г.В. Романова,
Е.С. Дорохова

Правовое регулирование определения кадастровой стоимости земли: проблемы и пути решения

Нередко после определения кадастровой стоимости земельного участка возникают споры относительно правильности определения кадастровой стоимости земли, непосредственно влияющей на определение налоговой базы. В статье анализируются нормы налогового и земельного законодательства и исследуются проблемы, возникающие при определении кадастровой стоимости земли и вызванные тем, что институт кадастровой стоимости земли все еще находится в стадии формирования.

Ключевые слова: государственная кадастровая оценка; земельный налог; арендная плата за землю; кадастровая стоимость земли; рыночная стоимость земли.

Одним из основных элементов успешного функционирования института землепользования является стабильное правовое регулирование платежей в сфере землепользования — земельного налога и арендной платы за землю. Государство как собственник природных ресурсов, предоставляя их в пользование или продавая, должно знать их стоимость, для того чтобы установить эффективную, справедливую для общества систему налогов и иных платежей [12: с. 11]. В связи с этим необходимость в получении достоверной стоимости земельных участков испытывают как государственные, так и муниципальные органы исполнительной власти. В настоящее время можно выделить два направления в сфере оценки земли: оценка кадастровой стоимости и оценка рыночной стоимости земли. Поскольку на практике наибольшее количество споров связано именно с определением кадастровой стоимости земли, необходимо рассмотреть именно эту проблему. Огромное количество проблем, возникающих при определении кадастровой стоимости, вызвано тем, что институт кадастровой стоимости земли все еще находится в стадии формирования, а также тем, что главный недостаток Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ) [2] состоит

в том, что он изобилует общими нормами, содержащими отсылки к крупным законодательным актам, что, безусловно, порождает ряд проблем.

Плата за землю является особым видом обязательного платежа в связи с наличием у субъекта вещного права на землю (права собственности или иного вещного права). ЗК РФ предусматривает две формы платы за землю: земельный налог и арендная плата.

Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» [3] выделял еще одну форму платы за землю — нормативная цена земли, которая на данном этапе заменена понятием кадастровая стоимость земли. Стоит отметить, что законодатель не признает кадастровую стоимость земли как форму платы за землю. Она нужна в целях налогообложения и определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в публичной собственности.

Г.В. Кузьмин приводит следующее определение кадастровой стоимости земельного участка — «это рыночная стоимость (наиболее вероятная цена продажи) свободного от улучшений земельного участка (прав на него) или вклад земли в рыночную стоимость (наиболее вероятную цену продажи) земельного участка с его улучшениями (прав на них)» [11: с. 9].

Для того чтобы определить кадастровую стоимость земельного участка, необходимо провести государственную кадастровую оценку земель. Порядок проведения кадастровой оценки земель регламентируется Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон об оценочной деятельности) [4] и Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель (утв. Постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316) [6]. Однако кадастровая оценка охватывает только те земельные участки, которые поставлены на государственный кадастровый учет. Проводится такая оценка не реже чем один раз в пять лет, но не чаще одного раза в три года.

В 2010 году в Закон об оценочной деятельности была введена новая глава III «Государственная кадастровая оценка», которая закрепила новый порядок проведения кадастровой оценки земельного участка: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; заключение договора страхования ответственности за причинение ущерба в результате осуществления деятельности по определению кадастровой стоимости; отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертиза отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости.

На кадастровую стоимость влияют вид разрешенного использования земельного участка и размер удельного показателя кадастровой стоимости.

Перечень видов разрешенного использования земельных участков установлен Приказом Минэкономразвития РФ от 15.02.2007 № 39 «Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов», в котором закреплено 17 видов разрешенного использования, например: земельные участки, предназначенные для размещения домов многоэтажной жилой застройки, земельные участки, предназначенные для размещения домов индивидуальной жилой застройки, земельные участки, предназначенные для размещения гаражей и автостоянок [7].

Вид разрешенного использования устанавливается актами органов местного самоуправления, и при этом он должен соответствовать функциональному назначению объекта недвижимости, которое указывается в документах на объект при вводе его в эксплуатацию. На территории города Москвы перечень видов разрешенного использования устанавливается Постановлением Правительства Москвы от 25.05.2011 № 228-ПП «Об утверждении Перечня видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства в городе Москве» [8]. В случае отсутствия объектов недвижимости на земельном участке порядок определения вида разрешенного использования должен регламентироваться Правилами землепользования и застройки. На данный момент проект правил землепользования и застройки города Москвы находится на стадии рассмотрения и пока не утвержден. Поэтому при определении вида разрешенного использования следует руководствоваться главой 7 Градостроительного кодекса города Москвы от 25.06.2008 № 28.

Для определения размера удельного показателя кадастровой стоимости необходимо выделить так называемые кадастровые кварталы. Кадастровые кварталы образуются путем разделения административных округов города Москвы на отдельные территориальные единицы. Для каждого кадастрового квартала с учетом вида разрешенного использования устанавливается удельный показатель кадастровой стоимости 1 квадратного метра. Если для участка установлено несколько видов разрешенного использования, то выбирается наибольший удельный показатель. Кадастровая стоимость рассчитывается путем умножения удельного показателя на общую площадь земельного участка. Итоги кадастровой оценки земель города Москвы закреплены в Постановлении Правительства Москвы от 26.11.2013 № 751-ПП «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель города Москвы»¹.

Налоговым кодексом РФ (Часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (далее — НК РФ) [1] не регламентируются вопросы определения налоговой базы в случае отсутствия кадастровой стоимости земельного участка, поэтому считаем целесообразным руководствоваться пунктом 13 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [5] и применять нормативную цену земли.

¹ Постановление Правительства Москвы от 26.11.2013 № 751-ПП «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель города Москвы» // Официальный сайт Правительства Москвы URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 27.11.2013).

Определение нормативной цены земли дается в статье 25 Закона о плате за землю как показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Однако важно заметить, что нормативная цена земли всегда превышает ее кадастровую стоимость.

Нередко после определения кадастровой стоимости земельного участка землевладельцы бывают не согласны с результатами государственной кадастровой оценки земель и обращаются за защитой своих нарушенных прав. Нарушения, связанные с определением кадастровой стоимости земель, вызваны, как правило, отклонением от Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов.

Возможность рассмотрения в судебном порядке споров, возникающих при проведении государственной кадастровой оценки земель, предусмотрена пунктом 12 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель. Однако на практике возможность судебной защиты носит скорее декларативный характер и не позволяет налогоплательщикам в должной мере отстаивать свои права. Суды, как общей юрисдикции, так и арбитражные, в большинстве случаев подходят к рассмотрению споров о кадастровой оценке формально.

Причиной такого отношения судов к данному вопросу следует считать некую непрозрачность процедуры установления кадастровой стоимости. В этом процессе задействовано несколько органов государственной власти (территориальное Управление Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии (далее — Росреестра), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и т. д.) и организаций.

Одним из самых больших пробелов в процессе установления кадастровой стоимости является несогласованность действий органов власти и организаций, участвующих в процессе кадастровой оценки земель. Закреплено, что организатором процесса является Управление Росреестра по соответствующему субъекту РФ, однако фактически кадастровую оценку проводит иное лицо. Управление Росреестра в соответствующем субъекте Российской Федерации готовит списки (перечни) всех земельных участков, находящихся на территории субъекта и подлежащих кадастровой оценке, которую осуществляет оценочная компания. После составления списков (перечней) земельных участков производится собственно их кадастровая оценка.

Сейчас в соответствии с Законом об оценочной деятельности органы местного самоуправления в большинстве случаев не могут влиять на процесс проведения кадастровой оценки. Заказчиком кадастровой оценки выступает исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который и формирует перечень подлежащих оценке объектов недвижимости, осуществляет взаимодействие с оценщиком, утверждает результаты определения кадастровой стоимости. Орган местного самоуправления может быть заказчиком, только если, согласно законодательству субъекта Российской Федерации, ему предоставлена такая возможность (ст. 24.12 Закона

об оценочной деятельности). При этом и Управление Росреестра, и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, утвердивший результаты кадастровой оценки, ссылаются на то, что не могут повлиять ни на процесс определения кадастровой стоимости, ни на ее размер. Кроме того, существенное повышение налоговой нагрузки, как уже указывалось, связано с несогласованностью действий лиц, устанавливающих кадастровую стоимость, и органов местного самоуправления, которые определяют ставки земельного налога. Соответствующие поправки в нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований позволили бы избежать столь негативных последствий.

Если затронуть проблему изменения налоговой базы в случае изменения кадастровой стоимости, например, в связи с образованием нового земельного участка, изменения площади земельного участка при упорядочении его границы, изменения вида разрешенного использования земельного участка, перевода земельного участка из одной категории в другую или отнесения земельного участка к определенной категории земель, то следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 391 НК РФ, налоговая база, размер которой зависит от кадастровой стоимости, определяется на конкретную дату (1 января года, являющегося налоговым периодом). Данное правило действует и при переводе в течение года земельного участка из одной категории в другую и изменении вида разрешенного использования. Если земельный участок не менял владельца и свои границы, то все изменения его кадастровой стоимости и прочих параметров будут учитываться при исчислении земельного налога только с 1 января следующего года (следующего налогового периода).

Аналогичной позиции придерживается Минфин России, что и указано в Письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 10.10.2012 № 03-05-05-02/104 «О применении повышающего коэффициента к ставке земельного налога при изменении в течение налогового периода вида разрешенного использования земельного участка». Иную правовую позицию занимают суды, которые считают, что распространение измененной кадастровой стоимости (в связи с изменением вида разрешенного использования) лишь на будущее время не соответствует положениям НК РФ.

В Постановлении Президиума ВАС РФ от 06.11.2012 № 7701/12 указано, что отсутствие в главе 31 НК РФ нормы, регулирующей определение налоговой базы по земельному налогу при изменении вида разрешенного использования земельных участков, не препятствует налогоплательщику исчислять налог с учетом кадастровой стоимости, рассчитанной за соответствующий период исходя из измененного вида разрешенного использования [9].

Что касается проблем, выявляемых при обжаловании результатов кадастровой оценки по причине несоблюдения порядка утверждения и опубликования соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, можно сказать с уверенностью: требуются соответствующие

изменения в законодательстве и иных нормативных актах, регулирующих порядок установления кадастровой стоимости.

Нередко кадастровая стоимость земельного участка превышает его рыночную стоимость, что, как отмечается в судебной практике, не свидетельствует о недостоверности результатов кадастровой оценки стоимости участков. Таким образом, для оспаривания кадастровой стоимости земельного участка недостаточно лишь того факта, что она превышает рыночную стоимость.

Еще одной проблемой является то, что на данный момент в судебной практике не сформирован единообразный подход к вопросу о надлежащей дате, на которую следует определять рыночную стоимость объекта недвижимости, при заявлении требования об определении кадастровой стоимости объекта в размере рыночной.

Суды исходят из того, что рыночная стоимость объекта недвижимости должна быть определена на дату определения кадастровой стоимости, однако, как было обозначено выше, определение кадастровой стоимости является сложной и длительной процедурой, поэтому в судебной практике нет единой позиции в разрешении вопроса о том, с какого момента кадастровая стоимость считается определенной.

К настоящему моменту к решению данного вопроса существует, по меньшей мере, три подхода, в соответствии с которыми рыночная стоимость может определяться: на дату принятия нормативного правового акта субъекта РФ об утверждении результатов государственной кадастровой оценки (например, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 27.08.2013 по делу № А33-17843/2012); на дату проведения кадастровой оценки (содержится в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации об утверждении результатов государственной кадастровой оценки) (например, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.06.2013 № 18АП-2834/2013, 18АП-2933/2013 по делу № А76-21628/2012); на дату составления отчета оценщика (например, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 04.03.2013 по делу № А27-9156/2012).

Наиболее значимой проблемой применения законодательства о кадастровой оценке земель является применение нормы, сформулированной в части 3 статьи 66 ЗК РФ, которая устанавливает, что в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости. Еще одной особенностью рассматриваемой правовой ситуации является то, что на момент проведения оценки кадастровой стоимости спорные земельные участки не существовали и, следовательно, сведения именно об их кадастровой стоимости отсутствовали. Данные вопросы урегулированы в Постановлении Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 10761/11 по делу № А11-5098/2010. Так, Высший арбитражный суд РФ разрешил правовую неопределенность в отношении того, на какую дату следует устанавливать кадастровую стоимость

объектов недвижимости. И указал на то, что при рассмотрении требования о признании кадастровой стоимости земельного участка равной рыночной истец должен доказать, что рыночная стоимость установлена на ту же дату, которая использована оценщиком, осуществившим кадастровую оценку, в качестве даты оценки (дата, по состоянию на которую определена кадастровая стоимость объектов недвижимости). Эта дата, как правило, указана в вводной части отчета об определении кадастровой стоимости или установлена на основании сведений, содержащихся в акте органа исполнительной власти субъекта, которым утверждены результаты государственной кадастровой оценки. Именно на эту же дату необходимо определять и рыночную стоимость объектов недвижимости.

Рыночную стоимость вновь образуемого участка следует рассчитывать на дату, по состоянию на которую установлена кадастровая стоимость преобразуемого участка. Рыночная стоимость определяется на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость. В случае если данный вопрос был предметом судебного рассмотрения, все правовые последствия такого установления судом рыночной стоимости наступают с момента вступления в силу соответствующего судебного акта [10].

Сейчас в Государственной Думе РФ находится Проект Федерального закона № 391238-6 «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Данный проект имеет очень важное значение, поскольку:

1. Полномочия, касающиеся признания кадастровой стоимости объекта недвижимости равной рыночной стоимости, планируется сохранить только за Комиссией по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости;

2. Планируется установить две процедуры рассмотрения споров о результатах кадастровой оценки объекта недвижимости: оспаривание результатов определения кадастровой стоимости и пересмотр таких результатов. Сейчас существует только одна — оспаривание. Результаты определения кадастровой стоимости можно будет оспорить, только если кадастровая оценка была проведена на основе недостоверных сведений об объекте недвижимости. В таком случае правила оспаривания будут аналогичны действующим правилам оспаривания по данному основанию. Если же заинтересованное лицо намерено приравнять кадастровую стоимость объекта недвижимости к его рыночной стоимости, предлагается использовать другой порядок — пересмотр результатов определения кадастровой стоимости. Заинтересованное лицо должно будет обратиться в комиссию с заявлением о пересмотре кадастровой стоимости. Предъявить подобное требование в арбитражный суд заинтересованное лицо не сможет. Это позволит разгрузить суды. Обратиться же в арбитражный суд можно будет только с заявлением о признании решения комиссии незаконным, после того как комиссия рассмотрит заявление и вынесет это решение.

3. В соответствии с законопроектом органы местного самоуправления смогут оспаривать результаты кадастровой оценки в отношении любых объектов

недвижимости, которые находятся на территории соответствующего муниципального образования и в отношении которых уплачиваются налоги в местный бюджет. Сейчас они могут оспаривать кадастровую стоимость только объектов недвижимости, находящихся у них на праве собственности. Из законопроекта неясно, получают органы местного самоуправления право оспаривать результаты кадастровой оценки или же они смогут также пересматривать их, если кадастровая стоимость отличается от рыночной. Во втором случае возможен конфликт интересов муниципального образования с интересами собственников и арендаторов объектов недвижимого имущества, которые не заинтересованы в изменении кадастровой стоимости земельного участка.

4. Из минусов законопроекта можно отметить то, что в нем не разрешен вопрос, смогут ли собственники и арендаторы повлиять на решение комиссии на досудебной стадии пересмотра кадастровой стоимости. Вероятней всего, им придется обращаться за защитой своих интересов в суды с жалобами на решения комиссий¹.

В целях оптимизации правового регулирования кадастровой стоимости земли предлагаем на законодательном уровне:

1. Внести определение «результаты государственной кадастровой оценки», так как неверное толкование данного определения управлениями Росреестра и в некоторых случаях судами приводит к неправомерному признанию результатов государственной кадастровой оценки, не соответствующими требованиям законодательства.

2. Разработать ясные, экономически обоснованные методики расчета с привлечением профессиональных оценщиков, российских научных организаций, занимающихся теорией оценки.

3. Сделать процедуру кадастровой оценки более открытой, публичной и понятной.

4. Сформулировать четкие требования к исходным данным, в том числе по обязательному набору исходных данных, обеспечивающих градостроительную ценность земельных участков.

5. На федеральном уровне необходимо конкретизировать порядок публикации акта, утверждающего результаты государственной кадастровой оценки.

6. Подробно регламентировать процесс формирования проекта акта об утверждении результатов государственной кадастровой оценки и передачи этого проекта органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Литература

1. Налоговый кодекс РФ (Часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹ Проект Федерального закона № 391238-6 «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 17.08.2014).

2. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 001. № 44. Ст. 4147.
3. Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424.
4. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.
5. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
6. Постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1709.
7. Методические указания по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов (утв. приказом Минэкономразвития РФ от 15.02.2007 № 39) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 21.05.2007 № 21.
8. Постановление Правительства Москвы от 25.05.2011 № 228-ПП «Об утверждении Перечня видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы от 07.06.2011. № 32.
9. Постановление Президиума ВАС РФ от 06.11.2012 № 7701/12 по делу № А46-10030/2011 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 2.
10. Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 10761/11 по делу № А11-5098/2010 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 12.
11. Кузьмин Г.В. Земельный налог. Особенности исчисления и уплаты. М.: Вершина, 2006. 72 с.
12. Пашенцев Д.А. Реформирование финансовой системы в контексте правовых реформ в России // Вестник Академии права и управления. 2014. № 34. С. 11–14.

References

1. Nalogovy'j kodeks RF (Chast' 2) ot 05.08.2000 № 117-FZ // SZ RF. 2000. № 32. St. 3340.
2. Zemel'ny'j kodeks RF ot 25.10.2001 № 136-FZ // SZ RF. 2001. № 44. St. 4147.
3. Zakon RF ot 11.10.1991 № 1738-1 «O plate za zemlyu» // Vedomosti SND i VS RF. 1991. № 44. St. 1424.
4. Federal'ny'j zakon ot 29.07.1998 № 135-FZ «Ob ocenochnoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 31. St. 3813.
5. Federal'ny'j zakon ot 25.10.2001 № 137-FZ «O vvedenii v dejstvie Zemel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2001. № 44. St. 4148.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 08.04.2000 № 316 «Ob utverzhdenii Pravil provedeniya gosudarstvennoj kadastrovoj ocenki zemel'» // SZ RF. 2000. № 16. St. 1709.
7. Metodicheskie ukazaniya po gosudarstvennoj kadastrovoj ocenke zemel' naselenny'x punktov (utv. prikazom Mine'konomrazvitiya RF ot 15.02.2007 № 39) // Byulleten' normativny'x aktov federal'ny'x organov ispolnitel'noj vlasti ot 21.05.2007 № 21.
8. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvyy' ot 25.05.2011 № 228-PP «Ob utverzhdenii Perechnya vidov razreshennogo ispol'zovaniya zemel'ny'x uchastkov i ob'ektov kapital'nogo stroitel'stva v gorode Moskve» // Vestnik Me'ra i Pravitel'stva Moskvyy' ot 07.06.2011. № 32.
9. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 06.11.2012 № 7701/12 po delu № А46-10030/2011 // Vestnik VAS RF. 2013. № 2.

10. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 25.06.2013 № 10761/11 po delu № A11-5098/2010 // Vestnik VAS RF. 2013. № 12.

11. *Kuz'min G.V. Zemel'ny'j nalog. Osobennosti ischisleniya i uplaty'*. M.: Vershina, 2006. 72 s.

12. *Pashencev D.A. Reformirovanie finansovoj sistemy' v kontekste pravovy'x reform v Rossii* // Vestnik Akademii prava i upravleniya. 2014. № 34. S. 11–14.

G.V. Romanova,

E.S. Dorohova

Legal Regulation of the Cadastral Value of the Land: Problems and Solutions

Commonly disputes occur about the correctness of the cadastral value of the land which directly affect the determination of the tax base after the definition of the cadastral value of the land. This article analyzes the land and tax legislation, the problems that arise when the cadastral value of the land is defined and caused by the fact that the institution of the cadastral value of the land is still at the formative stage

Keywords: state cadastral valuation; land tax; land rent; the cadastral value of the land; the market value of the land.