

УДК 349.41

doi: 10.20310/1819-8813-2017-12-1-124-128

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОЦЕНКЕ ЗЕМЛИ

ИВАНОВА ДАРИЯ ВЯЧЕСЛАВОВНА

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Российская Федерация, e-mail: golovinadariya@gmail.com

В статье рассматриваются актуальные вопросы оценки земли в рамках действующего земельного законодательства и законодательства об оценочной деятельности. Определены основные понятия и термины, приведены основные подходы к институту оценки земли как представителей юридических, так и экономических наук, в частности, приведено несколько категорий процедур и методик оценки имущества, результатом которых является та или иная разновидность стоимости имущества: балансовая стоимость, инвестиционная стоимость, рыночная стоимость. Дано описание действующего нормативно-правового регулирования института кадастровой оценки земельного участка. На конкретных примерах приведен анализ спорных моментов процедуры кадастровой оценки с изложением компетентного мнения правоприменительного органа в материалах судебной практики, на основании которых выявлены пробелы нормативного регулирования в указанной сфере. Проведен краткий анализ норм нового закона «О государственной кадастровой оценке», описаны основные новые положения, подлежащие применению, такие как: запрет на проведение государственной кадастровой оценки чаще, чем раз в три года; отчет о государственной кадастровой оценке должен быть официально опубликован в интернете и доступен для всех «заинтересованных лиц» и так далее. Изложено компетентное мнение экспертов по вопросам применения нового закона и возможности его дальнейшего совершенствования. С момента принятия нового Закона имело место проведение нескольких конференций по вопросу его вступления в силу и возможных последствий для института кадастровой оценки земли. Описаны основные тенденции развития института оценки земли. Подведены итоги о значении института оценки земли в Российском законодательстве.

Ключевые слова: земельный участок, государственный земельный кадастр, оценка, кадастровая цена, кадастровая оценка земель

Понятия земли и земельных отношений всегда были в центре повышенного внимания общественных и естественных наук. Сложно найти более многоаспектное понятие, чем земля, которая одновременно рассматривается как природный объект и важнейший природный ресурс, пространственный базис жизнедеятельности людей и важнейшая составная часть экологической системы, а также объект гражданского оборота.

С момента перехода экономики страны к рыночным отношениям значение института оценки резко возрастает – по мнению ведущих ученых-экономистов, «оценка стоимости земли лежит в основе огромного множества принимаемых решений – от выработки экономических инструментов земельно-имущественной политики страны, региона, муниципалитета, до управления стоимостью предприятия и принятия решения о цене сделки, величине кредита, целесообразности инвестиций и других подобных решений» [1]. Также институт оценки земли рассматривается в качестве составной части «земельных инструментов, способствующих созда-

нию стимулов для инвестиций и новых рабочих мест, обеспечивающих надежное основание для принятия решений, для достижения реального партнерства между государственным и частным сектором экономики, для улучшения качества жизни, в том числе в части гарантий прав собственности и предоставления услуг» [2]. В современных подходах экономической науки различают несколько категорий процедур и методик оценки имущества, результатом которых является та или иная разновидность стоимости имущества: балансовая (бухгалтерская) стоимость, инвестиционная стоимость, рыночная стоимость.

Особой разновидностью выступает категория стоимости, не связанная с рыночным оборотом объектов недвижимости и применяемая для специфических целей – налогообложения, выкупа недвижимости и т. д. К данной категории, применительно к земельным участкам, относится кадастровая стоимость [3]. В науке земельного права под кадастровой стоимостью земельного участка (для целей Земельного кодекса Российской Федерации [4]) пони-

мается стоимость земельного участка, устанавливаемая в результате государственной кадастровой оценки земель [5]. В основе кадастровой оценки лежит деление земли на категории и вид использования.

С самого начала полноценного функционирования института кадастровой оценки его применение на практике вызывало многочисленные споры, связанные с оспариванием кадастровой цены земельного участка, которые нашли свое отражение в том числе в материалах многочисленной судебной практики. Так, одно из знаковых дел было рассмотрено Арбитражным судом Краснодарского края в 2009 г., где сельскохозяйственное предприятие, владеющее земельным участком сельскохозяйственного назначения на основании акта бессрочного пользования более 20 лет, неожиданно узнало, что земельный участок отнесен к землям промышленности. На основании этого налоговая инспекция доначислила за 2009 г. налог на сумму свыше 2 млн руб. Основанием для такой суммы послужил факт принятия в 2007 г. главой администрации акта, который утвердил новую кадастровую стоимость земельных участков. Однако опубликован указанный акт оказался только 13.03.2009 г. Предприятию удалось доказать, что в этом случае налоговая инспекция не должна была требовать уплаты земельного налога за 2009 г. по новому расчету. В итоге решение о привлечении к ответственности было отменено [6].

Другое дело, связанное со спорными моментами определения кадастровой стоимости земельного участка, связано с конфликтом 2013 г. между ООО «Тойота мотор мануфэкчуринг Россия» и Федеральной кадастровой палатой и Комитетом по земельным ресурсам г. Санкт-Петербург по поводу оспаривания кадастровой стоимости земли, расположенной под заводом компании в г. Санкт-Петербург [7]. Компания требовала установить кадастровую стоимость земельного участка под заводом на уровне 2,7 млрд руб. В 2006 г. кадастровая стоимость этого участка площадью 224,3 га была оценена в 1,6 млрд руб., а в июне 2012 г. председатель Комитета по земельным ресурсам утвердил стоимость в 4,3 млрд руб. Судебный спор завершился заключением мирового соглашения, в котором стороны договорились о величине кадастровой стоимости, однако его содержание не было раскрыто широкой публике.

Споры, связанные с оспариванием кадастровой стоимости земельных участков также стали предметом рассмотрения высших судебных органов. Дело 2011 г. стало предметом рассмотрения Президиума Высшего Арбитражного суда РФ, который в своем

постановлении [8] сделал два основных вывода: о круге лиц, которые могут участвовать в деле об оспаривании стоимости земли, а также о том, что именно должен проверить суд в рамках такого дела [9].

По единодушному мнению экспертов основной причиной возникновения подобных споров является несовершенство процедуры массовой оценки, при проведении которой не учитываются индивидуальные параметры каждого конкретного участка [10]. При этом злоупотребления случаются и со стороны собственников, которые обращаются к недобросовестным оценщикам с целью существенного занижения стоимости земельного участка, – известны случаи такого занижения вплоть до суммы в 1 руб. за 1 м². У кадастровой палаты, которую привлекают по таким спорам в качестве ответчика зачастую недостаточно средств на проведение альтернативной экспертизы, поэтому суд вынужден подтвердить любую оценку истца. Суды при оспаривании оценки нередко умышленно затягивают процесс.

Учитывая возросшее количество споров по делам об оспаривании кадастровой стоимости земельных участков, законодатель принял Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [11]. Основные новшества данного закона включали следующие положения: запрет на проведение государственной кадастровой оценки чаще, чем раз в три года; отчет о государственной кадастровой оценке должен быть официально опубликован в интернете и доступен для всех «заинтересованных лиц»; законодательно закреплена позиция, ранее высказанная президиумом ВАС РФ, о необходимости определения рыночной стоимости на ту же дату, что и кадастровая стоимость, что позволит более эффективно ее снижать; оспаривание кадастровой стоимости становится возможно в течение 5 лет с момента утверждения государственной кадастровой оценки, но не позднее утверждения следующей оценки, что значительно больше прежнего 6-месячного срока; в состав комиссии, уполномоченной рассматривать споры о кадастровой стоимости во внесудебном порядке, должны входить также «представители предпринимательского сообщества». Закон вступает в силу с 01.01.2017 г. за исключением отдельных положений.

Наибольшим изменениям с 01.01.2017 г. подвергнутся процедура и порядок осуществления кадастровой оценки. Вместо независимых оценщиков, привлекаемых на конкурсной основе, оценка будет проводиться специально созданными в

каждом субъекте РФ бюджетными учреждениями. Данные бюджетные учреждения по заявлению заинтересованных лиц будут самостоятельно исправлять технические и методологические ошибки, допущенные при определении кадастровой стоимости, что избавит владельцев земельного участка от необходимости обращаться в комиссию при Росреестре или в суд.

В случае допущенных бюджетными учреждениями нарушений при определении кадастровой стоимости, причиненные в связи с этим убытки будут в полном объеме возмещаться за счет самого бюджетного учреждения, а при недостаточности у него средств – за счет бюджета соответствующего субъекта РФ, на территории которого действует данное учреждение. Функции по государственному надзору за проведением кадастровой оценки возложены на Росреестр.

Также, учитывая огромное количество споров о соответствии стоимости кадастровой оценки рыночным показателям, в настоящее время во исполнение положений указанного Закона Министерством экономического развития принят Приказ Минэкономразвития России от 07.06.2016 № 358 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке», который еще не вступил в силу. Он призван максимально приблизить кадастровую оценку к оценке реальной рыночной стоимости недвижимости, что в конечном итоге должно привести к сокращению количества споров о величине кадастровой стоимости [12].

К несомненным преимуществам нового Закона относятся четкие правила о его вступлении в силу. Основные положения Закона, за исключением ст. 19 (Особенности проведения внеочередной государственной кадастровой оценки), вступают в силу с 01.01.2017 г. При этом в период с 01.01.2017 г. по 01.01.2020 г. будет применяться кадастровая стоимость, определенная по состоянию на 01.01.2014 г. В случае, если после 01.01.2014 г. кадастровая стоимость объекта уменьшалась (например, по решению суда), в том числе неоднократно, применению подлежит наименьшая величина кадастровой стоимости. Если же после 01.01.2014 г. проводилась оценка ранее учтенного либо вновь созданного объекта недвижимости, то до 01.01.2017 г. его кадастровая стоимость должна быть пересчитана с использованием сведений, существовавших на 01.01.2014 г.

Принятие нового закона не прошло мимо внимания экспертного сообщества оценщиков и специалистов в сфере земельного права. Особое внимание у профессионального сообщества вызывает возможность профанаций при привязке кадастровой оценки к рыночной информации. Если убрать из института кадастровой оценки всю рыночную основу, это способно привести к полному норма-

тивному регулированию и полному контролю за итоговой кадастровой стоимостью со стороны государства. Кроме того, при разработке нового Закона недостаточно внимания было уделено его справочно-методологическому аппарату – особенно это касается таких «расплывчатых» экономических и финансовых категорий, как «индекс рынка недвижимости» или «экономическая обоснованность», каждый из которых должен иметь развернутое толкование и общепризнанный алгоритм расчета в контексте требований закона.

Подводя итоги сказанному выше, можно отметить, что оценка земли представляет собой сложный комплекс мероприятий по определению объекта оценки, его идентификации, установлению оцениваемых прав, обоснованию выбора информационной базы при проведении расчетов и сведению к минимуму различных допущений и предположений в отношении используемых в расчетах данных. В настоящее время существующие тенденции развития института оценки земли сводятся к необходимости создания единой учетно-регистрационной процедуры и оптимизации организационно-правовой формы системы кадастрового учета с регистрацией прав на недвижимое имущество. Многие из названных тенденций получили свое закрепление с принятием Федерального закона «О государственной кадастровой оценке», от успехов применения которого будет зависеть дальнейшая судьба института кадастровой оценки земли.

Литература

1. Медведева О. Оценка земли и природная рента // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2004. № 5. С. 67-77.
2. Хлопцов Д. М. Оценка земли как эффективный инструмент земельной политики // Вестник Томского государственного университета. Серия Экономика. 2008. № 3(4). С. 5-12.
3. Тарата О. А. Оценка земли в российской и зарубежной практике // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 10. С. 107-109.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.09.2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. № 44. Ст. 4147.
5. Голиченков А. К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2004. № 2. С. 42-50.
6. Нормативным актом изменена кадастровая стоимость земли, поэтому повысился земельный налог. Компания доказала необоснованность доначисления. URL: https://zakon.ru/discussion/2012/04/20/normativny-m_aktom_izmenena_kadastrovaya_stoimost_zemli_poetomu_povysilsya_zemelnyj_nalog_kompaniya_d
7. Мир на земле «Тойоты». URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/09/06/mir-na-zemle-tojoty>
8. Постановление Президиума ВАС РФ от 11 февраля 2014 г. № 13839/13. URL: <http://www.arbitr.ru>

/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_4d539fc2-78f6-4b41-b0-0d-e52615d5fe85

9. На честном слове? Может ли суд поверить независимому оценщику в спорах о кадастровой стоимости. URL: https://zakon.ru/blog/2014/07/30/na_chestnom_slove_mozhet_li_sud_poverit_nezavisimomu_ocenshniku_v_sporax_o_kadastrovoj_stoimosti

10. Грибовский С. В., Иванова Е. Н., Львов Д. С., Медведева О. Е. Оценка стоимости недвижимости. М., 2003. С. 47.

11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 225-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30. Ч. I. Ст. 4226.

12. Нюхалкина Д. Кадастровая оценка по новым правилам // ЭЖ-Юрист. 2016. № 28. С. 16.

References

1. Medvedeva O. Otsenka zemli i prirodnyaya renta [Land assessment and natural rent] // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federatsii. 2004. № 5. S. 67-77.

2. Khloptsov D. M. Otsenka zemli kak effektivnyj instrument zemel'noj politiki [Land assessment as effective tool of land policy] // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Ekonomika. 2008. № 3(4). S. 5-12.

3. Tarata O. A. Otsenka zemli v rossijskoj i zarubezhnoj praktike // Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2010. № 10. S. 107-109.

4. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federatsii ot 25.09.2001 g. № 136-FZ [The land code of the Russian Federation from 25.09.2001 № 136-FL] // Sobraniye zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii ot 29 oktyabrya 2001 g. № 44. St. 4147.

5. Golichenkov A. K. Ekologo-pravovoj slovar' [Ecology-legal dictionary] // Ekologicheskoye pravo. 2004. № 2. S. 42-50.

6. Normativnym aktom izmenena kadastravaya stoimost' zemli, poetomu povysilsya zemel'nyj nalog.

Kompaniya dokazala neobosnovannost' donachisleniya [The statutory act changed the cadastral cost of the earth therefore the land tax raised. The company proved groundlessness of additional accrual]. URL: https://zakon.ru/discussion/2012/04/20/normativny-m_aktom_izmenena_kadastrovaya_stoimost_zemli_poetomu_povysilsya_zemelnyj_nalog_kompaniya_d

7. Mir na zemle «Tojoty» [The world on the earth of «Toyota»]. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/09/06/mir-na-zemle-tojoty>

8. Postanovleniye Prezidiuma VAS RF ot 11 fevralya 2014 g. № 13839/13 [The resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation from February 11, 2014]. URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_4d539fc2-78f6-4b41-b0-0d-e52615d5fe85

9. Na chestnom slове? Mozhet li sud poverit' nezavisimomu otsenshchiku v sporakh o kadaastrovoj stoimosti [On the word of honor? Whether the court can believe the independent appraiser in disputes on cadastral cost]. URL: https://zakon.ru/blog/2014/07/30/na_chestnom_slove_mozhet_li_sud_poverit_nezavisimomu_ocenshniku_v_sporax_o_kadastrovoj_stoimosti

10. Gribovskij S. V., Ivanova E. N., L'vov D. S., Medvedeva O. E. Otsenka stoimosti nedvizhimosti [Estimation of cost of the real estate]. М., 2003. S. 47.

11. O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob otsenochnoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federatsii: feder. zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 225-FZ [About introduction of amendments to the Federal law «About estimated activity in the Russian Federation: federal law from July 21, 2014 № 225-FL] // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 28.07.2014. № 30. Ch. I. St. 4226.

12. Nyukhalkina D. Kadastravaya otsenka po novym pravilam [Cadastral assessment according to new rules] // ЭЖ-Юрист. 2016. № 28. S. 16.

* * *

ACTUAL PROBLEMS OF THE CURRENT LEGISLATION ABOUT THE LAND ASSESSMENT

IVANOVA DARIYA VYACHESLAVOVNA

Lomonosov Moscow State University,

Moscow, the Russian Federation, e-mail: golovinadariya@gmail.com

In article the author considered topical issues of a land assessment within the existing land legislation and the legislation on estimated activity, defined the basic concepts and terms, gave the main approaches to institute of a land assessment both representatives legal, and economic sciences, in particular, several categories of procedures and techniques of assessment of property of which this or that kind of property value is result: book value, investment cost, market value, gave the description of the operating standard and legal regulation of institute of cadastral assessment of the land plot, on concrete examples provided the analysis of disputed issues of the procedure of cadastral assessment with a statement of competent opinion of law-enforcement body in materials of court practice on the basis of which revealed gaps of standard regulation in the specified sphere, carried out the short analysis of standards of the new law «About the State Cadastral Assessment», described the basic new provisions which are

subject to application such as: the ban on carrying out the state cadastral assessment more often than time in three years; the report on the state cadastral assessment has to be officially published on the Internet and is available to all «interested persons» and so on. The author stated competent opinion of experts in application of the new law and a possibility of its further improvement. From the moment of adoption of the new Law holding several conferences on a question of its entry into force and possible consequences for institute of a cadastral land assessment took place, described the main tendencies of development of institute of a land assessment and summed up the results about value of institute of a land assessment in the Russian legislation.

Key words: land plot, state land cadastre, assessment, cadastral price, cadastral assessment of lands

Об авторе:

Иванова Дария Вячеславовна, аспирант Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, г. Москва

About the author:

Ivanova Dariya Vyacheslavovna, Post-graduate Student, Lomonosov Moscow State University, Moscow