

DOI: 10.12737/24627

Сулейманова А.В., менеджер
ООО Холдинговая компания «Башибетон»

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Al.Suleimanova@yandex.ru

В статье рассматривается сложившаяся система налогообложения земельных участков. Проанализированы основные проблемы, возникающие при налогообложении земли от результатов кадастровой оценки земли. Подробно раскрываются и поясняются положения третьей главы «Государственная кадастровая оценка» Федерального закона №167-ФЗ от 22.07.2010 года и Федерального закона от 03.07.2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке». На основе законов проводится сравнительный анализ, для выявления основных изменений в процедуре проведения государственной кадастровой оценки земли.

Ключевые слова: налогообложение земли, государственная кадастровая оценка земли, оценка, налогооблагаемая база, оценочная деятельность.

Введение. Особое значение для города имеет оценка земли. Важность проведенной работы заключается в том, что показатели, полученные при проведении государственной кадастровой оценки земли (далее - ГКОЗ), предусматривались в целях формирования базы для налогообложения земли и повышения эффективности системы взимания земельных платежей в бюджет города.

Основная часть. Заложенный законодательной основой порядок проведения ГКОЗ и достижения поставленных целей, предполагает смещение акцента – исчисления земельных платежей от кадастровой стоимости земель.

Между тем достаточно четко, казалось бы, сформулированная правовая норма земельного законодательства, на практике, порождала большое число вопросов. Принятые с 1999 года в Российской Федерации многочисленные законодательные акты по вопросам проведения кадастровой оценки земли, при применении, сопровождались новыми требованиями, и подвергались серьезной критике со стороны ученых и экономистов, оценочных сообществ, администраторов налога и налогоплательщиков. Нерешенность, главным образом, методологических и институциональных вопросов, игнорирование теории и мирового практического опыта по определению налогооблагаемой базы для установления имущественных налогов привели к тому, что цели, на которые была ориентирована реформа земельных платежей, не были достигнуты.

Пятилетний период действия новой системы налогообложения земли показал ее полную неоправданность в части определения налогооблагаемой базы. Множество не отрегулированных вопросов объясняется некоторыми факторами:

- отсутствие законодательно утвержденного определения «государственная кадастровая оценка»;
- проблемы организации работ по ГКОЗ;
- затрудненный процесс согласования результатов ГКОЗ;
- не реализованный порядок досудебного рассмотрения споров по результатам ГКОЗ.

Перечень проблем достаточно велик и можно было бы продолжить. Более чем 10-летняя практика применения нормативных правовых актов по вопросам проведения ГКОЗ свидетельствовала о необходимости регулирования законодательной базы в сфере кадастровой оценки земли и оценочной деятельности.

Конструктивное решение данных задач возможно без надлежащего правового обеспечения. В качестве основных направлений по устранению пробелов в российском законодательстве по вопросам проведения кадастровой оценки земли, является принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ (далее – Федеральный закон от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ). В соответствии с этим законом урегулированы основы отношений в сфере кадастровой оценки земли путем включения в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (далее - ФЗ РФ «Об оценочной деятельности в РФ») новой главы «Государственная кадастровая оценка» [3].

Конкретизируя основные нововведения данного закона, проведем сравнительный анализ. Для сравнения обратимся к Приказу Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 215 «Об утверждении административного ре-

гламента Федерального агентства кадастра и объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Организация проведения государственной кадастровой оценки земель» (далее - Административный регламент) [5] и обозначим основные изменения в процедуре проведения ГКОЗ с принятием Федерального закон от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ (табл. 1).

Анализ действующих норм российского законодательства, приведенных в таблице 1, позволяет выявить следующее.

Рассмотрение эволюционного развития процедуры проведения ГКОЗ приобретает ценность в понимании процесса становления и совершенствования системы оценки и налогообложения земли. Существенные изменения произошли с принятием новой главы «Государ-

ственная кадастровая оценка» в ФЗ РФ «Об оценочной деятельности в РФ». Впервые в законодательной практике конкретизируются важные элементы отношений по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости:

- понятие кадастровой оценки;
- участники отношений по кадастровой оценке;
- общие принципы проведения кадастровой оценки;
- периодичность проведения ГКОЗ;
- обязательное страхование ответственности;
- порядок рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости;
- порядок формирования фонда данных государственной кадастровой оценки и др.

Таблица 1

Основные различия процедуры проведения ГКОЗ, регулируемой Административным регламентом и ФЗ РФ «Об оценочной деятельности в РФ»

Административный регламент	Федеральный закон РФ от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ
1. Организация и проведение ГКОЗ осуществляется	
Нормативно-правовыми актами Российской Федерации	ФЗ РФ «Об оценочной деятельности в РФ»
2. Порядок проведения ГКОЗ	
Государственная функция по организации и проведения ГКОЗ исполняется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и Управлением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по субъектам Российской Федерации.	До 01.01.2013 г. полномочия заказчика работ по определению кадастровой оценки, реализует орган, осуществляющий функции по ГКОЗ. Исполнитель работ по определению кадастровой стоимости обязан заключить договор страхования ответственности за причинение ущерба в результате осуществления деятельности по определению кадастровой стоимости на страховую сумму в размере не менее чем 30 млн. рублей
3. Утверждение результатов определения кадастровой стоимости осуществляют	
Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации	Заказчик работ по определению кадастровой стоимости
4. Рассмотрение споров о результатах определения кадастровой стоимости	
-в судебном порядке	- в судебном порядке; - комиссией по рассмотрению споров о результатах проведения кадастровой стоимости

Комментируемый Федеральный закон носит рамочный характер и регламентирует исключительно важнейшие требования по организации выполнения работ и утверждения результатов ГКОЗ. При этом, значительные изменения в методических подходах затребовало дополнительное нормативное регулирование. В результате, правовое обеспечение, регулирующее проведение кадастровой оценки, сопровождается соответствующими федеральными стандартами оценки и принимаемыми в соответствии с ними

методическими указаниями по государственной кадастровой оценке различных категорий земель, утверждаемыми федеральным органом исполнительной власти, осуществляющие функции по нормативному правовому регулированию оценочной деятельности. Такой принципиально новый подход в методических основах проведения ГКОЗ с одной стороны детализирует положения ФЗ РФ «Об оценочной деятельности в РФ», с другой, позволяет построить единую

систему оценки недвижимости с применением особенностей массовой оценки.

Важным нововведением является проведение ГКОЗ по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или, в случаях установленных законодательством субъекта Российской Федерации, по решению органа местного самоуправления. Однако перечень объектов недвижимости для целей проведения государственной кадастровой оценки формируется уполномоченным федеральным органом кадастрового учета.

Более четкие требования в ФЗ РФ «Об оценочной деятельности в РФ» определены для саморегулируемой организации оценщиков. В первых, заказчиками работ по кадастровой оценке выступают субъекты Российской Федерации, а исполнителями – оценщики, привлекаемые на конкурсной основе. При этом весьма важным условием для оценщиков является заключение договора страхования ответственности за ущерб в результате осуществления деятельности по определению кадастровой стоимости на страховую сумму в размере не менее тридцати миллионов рублей. Во-вторых, проект отчета об определении кадастровой стоимости требованиям указанного федерального закона проверяет орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, после чего отчет принимается заказчиком.

Возможность передачи данных функций субъектам оценочной деятельности создает условия для повышения качества оценки и ответственности оценщиков. В связи с этим возникает необходимость, органам государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления в тесной взаимосвязи вести совместную работу с оценочными сообществами: организовывать семинары, обучающие и научно-практические конференции, программы повышения квалификации, где детально освещаются основные вопросы данной области.

Отличительная особенность положений Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» - это возможность оспаривания результатов определения кадастровой стоимости земельного участка как внесудебном, так и судебном порядке. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации (далее - Минэкономразвития России) регламентирован механизм оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в специально созданных комиссиях, в состав которой входят как представители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, так и органы, осуществляющие функ-

ции по государственной кадастровой оценке и саморегулируемых организаций оценщиков.

В целях упорядочения и основания рабочей комиссии утвержден порядок создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, которая осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, выполняющими функции по государственной кадастровой оценке при его территориальном органе в соответствующем субъекте Российской Федерации [4]. Непосредственное закрепление данных требований в Республике Башкортостан нашло свое отражение в приказе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Управление Росреестра по Республике Башкортостан) от 21 ноября 2011 года № П/454.

Несомненно, споры по правомерности установления кадастровой стоимости земельных участков не избежать среди заинтересованных лиц, которые могут выступать в качестве истца и ответчика. А, в первую очередь, среди самих землепользователей, являющимися плательщиками не только земельного налога, но и арендной платы за землю, исчисленной в процентах от кадастровой стоимости, а также участвующих в процессе выкупа земельного участка. Среди других категорий – это органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые несут ответственность за утверждение результатов кадастровой оценки. Не исключены интересы и налоговых органов, которые участвуют в контроле за исчислением и поступлением земельного налога.

Основания для оспаривания результатов кадастровой стоимости земельных участков в комиссии может служить:

1. Недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости.
2. Установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость.

Помимо этого, А.В. Трифонов справедливо дополняет, что «процедура досудебного урегулирования споров о кадастровой стоимости объектов недвижимости, предусмотренная законом, позволяет повышать достоверность получаемых результатов [6].

Ожидалось, что проверка качества расчета кадастровой стоимости земли приведет к значительному уменьшению количества судебных исков в отношении оспаривания результатов

кадастровой стоимости. Результаты справедливой оценки должны были повлиять, во-первых, на устранение споров в обществе, а во-вторых, способствовать сохранению постоянного источника наполнения местных бюджетов.

Принципиальное новшество можно наблюдать в периодичности проведения ГКОЗ. Если ранее она проводилась не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в три года [1], то теперь по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации или в случаях, установленных законодательством субъекта Российской Федерации, по решению органа местного самоуправления не реже чем один раз в пять лет с даты, по состоянию на которую была проведена государственная кадастровая оценка. Такая тенденция законодателя позволяет отбросить нижний предел периодичности проведения кадастровой оценки, а также с большой точностью учитывать достоверную рыночную информацию.

Обращает на себя внимание, что сведения, использованные при проведении ГКОЗ и сформированные в результате ее проведения, составляют фонд данных ГКОЗ. С принятием главы «Государственная кадастровая оценка» в ФЗ РФ «Об оценочной деятельности в РФ», привлекло за собой появление приказа Минэкономразвития России от 21 февраля 2011 года № 53 «Об утверждении порядка ведения фонда данных государственной кадастровой оценки и предоставления сведений из этого фонда».

Таким образом, с внесением изменений в законодательство в сфере регулирования оценочной деятельности, кадастровая оценка земли и оценочная деятельность подверглась значительным преобразованиям. В частности, заложен процесс проведения кадастровой оценки земли в Российской Федерации.

Кроме того, данный закон наглядно продемонстрировал возможности:

- устранения многих проблем, с которым столкнулись при применении ранее действующего законодательства;
- повышения качества оказываемых оценочных услуг;
- существенное улучшение положение землепользователей и упрощение задач для правоприменителей.

Институт ГКОЗ продолжает развиваться и совершенствоваться. Важным элементом нормативно-правового обеспечения явился Федеральный закон от 03.07.2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» [2], ориентированный на совершенствование порядка определения кадастровой стоимости, внесший ряд принципиальных изменений.

Во-первых, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданы полномочия по определению кадастровой стоимости государственным бюджетным учреждениям (далее – ГБУ). Такое нововведение способствует повышению качества, ответственности и прозрачности при проведении процедур определения кадастровой стоимости и сопровождения её результатов. При этом определять кадастровую стоимость придется по единой методике, что обеспечит единый подход определения кадастровой стоимости при проведении государственной кадастровой оценки и позволит устранить многие недостатки, породившие большое количество сложностей и недовольств со стороны пользователей информации.

Но это не говорит о том, что государства снимает с себя ответственность в проведении кадастровой оценки. Кадастровая оценка всегда сопровождается статусом «государственная». Этим и подчеркивается, что проведение кадастровой оценки является функцией государства. Соответственно, государственные органы будут осуществлять свои функции через ГБУ.

На наш взгляд, деятельность государственных оценщиков должна быть построена на постоянном тесном взаимодействии с органами исполнительной власти и федеральными органами кадастрового учета. Специалисты таких учреждений должны быть квалифицированно подготовлены и наделены полномочиями:

1. Проводить оценку земель по единой методике с соблюдением требований стандартов кадастровой оценки и методических рекомендаций, утвержденных федеральным законодательством;
2. Определять кадастровую стоимость вновь учтённых объектов недвижимости, ранее учтённых объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик;
3. Проводить разъяснительную работу с субъектами применения кадастровой оценки земли по вопросам оценки стоимости земель;
4. Проводить процедуры оспаривания кадастровой оценки в досудебном и судебном порядке;
5. Закрепить ответственность за результаты кадастровой оценки;
6. Разрабатывать экономически обоснованные ставки по земельным платежам и представлять их на рассмотрение в уполномоченные органы субъекта Российской Федерации;

7. Осуществлять сбор, обработку, систематизацию и накопление сведений об объектах недвижимости;

8. Вести мониторинг актуальной рыночной стоимости и сделок с недвижимостью;

9. Разработать систему подготовки и переподготовки, повышения квалификаций кадастровых оценщиков недвижимости;

10. Участвовать в процессе подготовки нормативно-правовых актов в области оценки земли и оценочной деятельности.

По мнению автора, создание государственных профессиональных оценочных организаций заложит основу для регулирования и контроля деятельности оценщиков, сократит количество судебных разбирательств. А это позволит создать эффективную систему кадастровой оценки и администрирования земельных платежей, защитить интересы бюджеты города, обеспечить развитие рынка недвижимости и снизить уровень неудовлетворенности граждан и юридических лиц.

Во-вторых, разработаны принципы проведения государственной кадастровой оценки:

- принцип единства методологии кадастровой стоимости;

- принцип непрерывности актуализации сведений;

- принцип независимости и открытости процедур ГКОЗ на каждом этапе их осуществления;

- принцип экономической обоснованности и проверяемости результатов определения кадастровой стоимости.

Реализация перечисленных принципов обеспечит целесообразность и эффективность системы проведения государственной кадастровой оценки земель.

В-третьих, надзор за проведением ГКОЗ осуществляет орган регистрации прав, который также ведет фонд данных государственной кадастровой оценки.

В-четвертых, ГБУ осуществляет исправление всех ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости. Кроме того, расширяется и упрощается процедура по оспариванию ГКОЗ. В связи с чем, уполномоченными органами субъектов Российской Федерации создаются специальные комиссии. Обращение в комиссию не является обязательным условием для последующего обращения в суд.

В-пятых, новшеством стал процесс подготовки к проведению кадастровой оценки. Это, на наш взгляд, является принципиально важным моментом. Как показывает опыт предыдущих лет, ГКОЗ проводилась на основании выгруженных базы данных, в результате чего приводила к

многочисленным жалобам и недовольствам со стороны пользователей ее результатами.

Помимо того, несомненным преимуществом стало раздельное толкование понятий «государственная кадастровая оценка» и «кадастровая стоимость».

Заключение. Подводя итоги, можно отметить следующее. С принятием и введением в действие федерального закона «О государственной кадастровой оценке» планируется увеличение поступлений доходов от использования земли. При этом, увеличение должно произойти за счет привлечения в хозяйственный оборот большего количества объектов недвижимости, а также установления правильной их кадастровой стоимости. Подтверждением этому является то, что ГКОЗ обуславливает осуществление эффективной инвестиционной и налоговой политики, управления и использования земельными ресурсами, активному привлечению земель в экономический оборот, создавая основу для увеличения доходов бюджета. Вышеперечисленные направления совершенствования кадастровой оценки земли должны положительно влиять на ее результаты, а в последующем установить достоверный и экономически обоснованный налог на объекты недвижимости.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об утверждении Правил проведения государственной оценке земель: постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316 // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.04.2000. № 16. Ст.1709.

2. О государственной кадастровой оценке : Федеральный закон от 03.07.2016 года № 237-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4170.

3. Об оценочной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 02.06.2016 г.) // СПС «Консультант Плюс». Технология Проф 2012.

4. Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 22 февраля 2011 г. № 69 "Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости": приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 263 (в ред. от 16.05.2013) // Российская газета. 03.08.2012. № 177.

5. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции “Организация проведения государственной кадастровой оценки земель”: приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 28 июня

2007 г. № 215 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 17.09.2007. – № 38.

6. Трифонов А.В. Проблемы налогообложения и кадастровой оценки // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2008. 10 (85). С. 11–17.

Suleimanova A.V.

**FORMATION STAGES OF THE STATE CADASTRAL LAND ESTIMATION
IN MODERN RUSSIA**

The article examines the existing system of land taxation (plots of land). Some main issues emerging during the taxation of land as the result of the cadastral estimation of the land is being analysed. The regulations of the third chapter of "State Cadastral Estimaion" of the Federal Law No. 167-FZ dated 22.07.2010, and the Federal Law of 03.07.2016, № 237-FZ "On State Cadastral Estimation" are being described in details and explained. On the basis of laws, comparative analysis to identify major changes in the procedure of the state cadastral estimation of land is being carried out..

Key words: *land taxation, state cadastral land estimation, assessment, tax base, assessment activities.*

Сулейманова Альбина Венеровна, менеджер.

ООО Холдинговая компания «Башбетон».

Адрес: Россия, 450078, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Айская д.46.

E-mail: Al.Suleimanova@yandex.ru.