

## Оценка земельных участков и экспертиза отчетов об оценке для оспаривания кадастровой стоимости

**Ю.В. Шарипов**

директор ООО «НЭКО», член экспертного совета НП «СРОО «Экспертный Совет» (г. Санкт-Петербург)

Юрий Владиславович Шарипов, sharipov@neco-nt.ru

В настоящее время оспаривание кадастровой стоимости – актуальная проблема для многих юридических и физических лиц. Вступление в силу Федерального закона от 22 июня 2010 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также позиция Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, отраженная в постановлении от 28 июня 2011 года № 913/11, заложили правовую основу механизмов установления и пересмотра результатов кадастровой оценки земельных участков.

Следует отметить, что до 2011 года судебная практика была противоречива и зачастую складывалась не в пользу землепользователей. Однако принятие Конституционным Судом Российской Федерации целой серии определений от 1 марта 2011 года [5–10] и указанное постановление № 913/11 дали разъяснения по ключевым юридическим аспектам оспаривания результатов кадастровой оценки. С этого момента судебная практика оспаривания кадастровой стоимости земельных участков и установления ее в размере рыночной стала понятной и прозрачной.

### Что такое кадастровая стоимость?

В пункте 10 Федерального стандарта оценки «Цель оценки и виды стоимости»

(ФСО № 2) устанавливается, что «при определении кадастровой стоимости объекта оценки определяется методами массовой оценки рыночная стоимость, установленная и утвержденная в соответствии с законодательством, регулирующим проведение кадастровой оценки».

При установлении рыночной стоимости объекта оценки определяется наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на дату оценки на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, то есть в следующих случаях:

- одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая сторона не обязана принимать исполнение;
- стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;
- объект оценки представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, типичной для аналогичных объектов оценки;
- цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было;
- платеж за объект оценки выражен в денежной форме [12, п. 6].

На первый взгляд кажется, что законодательство ставит знак равенства между этими двумя видами стоимости. Однако, как показала судебная практика и результаты работы комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, во многих регионах Российской Федерации кадастровая стоимость земельных участков существенно отличается от их рыночной стоимости.

По состоянию на 27 декабря 2012 года в 14 комиссиях по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости были рассмотрены заявления в отношении 1 735 земельных участков. В результате в отношении 311 земельных участков кадастровая стоимость не изменена, в отноше-

нии 1 424 земельных участков кадастровая стоимость установлена в размере их рыночной стоимости (см. табл. 1 и рис. 1).

Общая величина снижения кадастровой стоимости земельных участков, в отношении которых решения комиссии были приняты в пользу заявителей, составила 69 процентов, то есть более чем в 3 раза (рис. 2).

Земли Санкт-Петербурга анализировались отдельно на основе информации о результатах аукционов, проведенных ОАО «Фонд Имущества Санкт-Петербурга» за период с 1 января по 15 марта 2012 года – до даты проведения кадастровой оценки. Для анализа были выбраны следующие категории объектов:

Таблица 1

*Итоги работы комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости*

Субъект	Общее количество участков, по которым велись споры	Количество участков, кадастровая стоимость которых	
		не изменена	изменена
Адыгея	3	–	3
Башкортостан	219	191	28
Кемеровская область	21	1	20
Краснодарский край	862	58	804
Красноярский край	37	25	12
Липецкая область	2	–	2
Мурманская область	3	–	3
Нижегородская область	1	–	1
Омская область	365	22	343
Оренбургская область	7	6	1
Самарская область	14	–	14
Санкт-Петербург	7	7	–
Ульяновская область	193	–	193
Курская область	1	1	–
<b>ИТОГО</b>	<b>1 735</b>	<b>311</b>	<b>1 424</b>

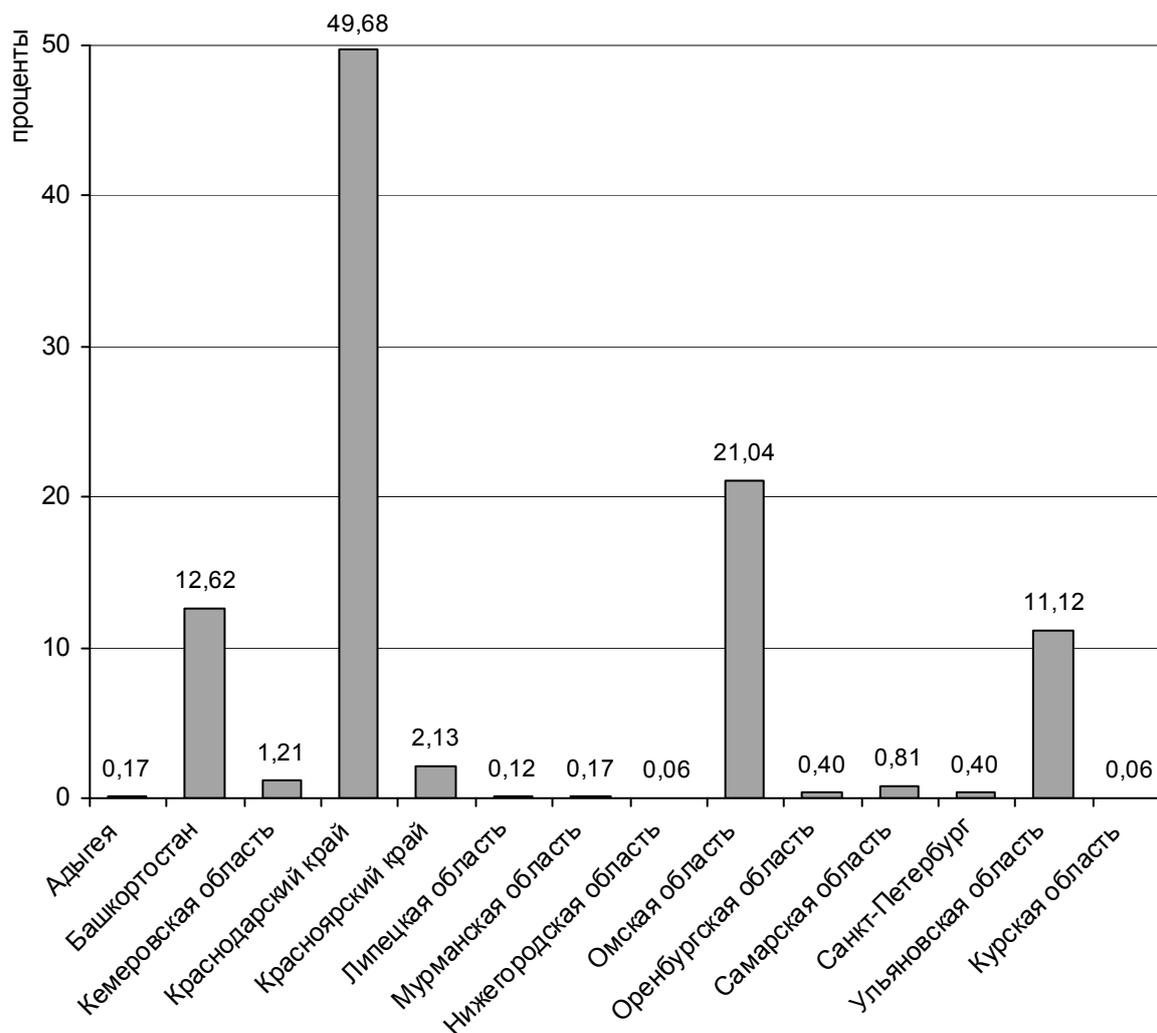


Рис. 1. Соотношение количества рассмотренных комиссиями заявлений по регионам

- земельные участки;
- здания с земельными участками.

Следует отметить, что для проведения анализа стоимость зданий с земельными участками не «очищалась» от стоимости зданий и представляет собой сумму стоимостей земельного участка и находящихся на нем строений.

На рисунках 3, 4 и в таблице 2 представлены отношения кадастровой стоимости к ценам предложений (начальным ценам аукционов) и ценам продаж по каждой группе объектов.

Эти графики и данные таблицы 2 наглядно демонстрируют то, что в подавляющем большинстве случаев не только для свободных земельных участков, но и для земельных участков с существующими строениями величина кадастровой стоимости превышает

их рыночную стоимость (значения коэффициентов «кадастровая стоимость/цена предложения» и «кадастровая стоимость/цена продажи» больше 1).

Приведенная аналитика отражает неполную картину, так как в настоящее время отсутствует обобщенная статистика судебной практики по оспариванию кадастровой стоимости по регионам.

#### **В чем причина расхождения кадастровой и рыночной стоимостей земельного участка?**

Очевидно, что причина в недостоверности либо отчета об определении кадастровой стоимости, выполненного на этапе кадастровой оценки, либо отчета об определении рыночной стоимости. Ошибки

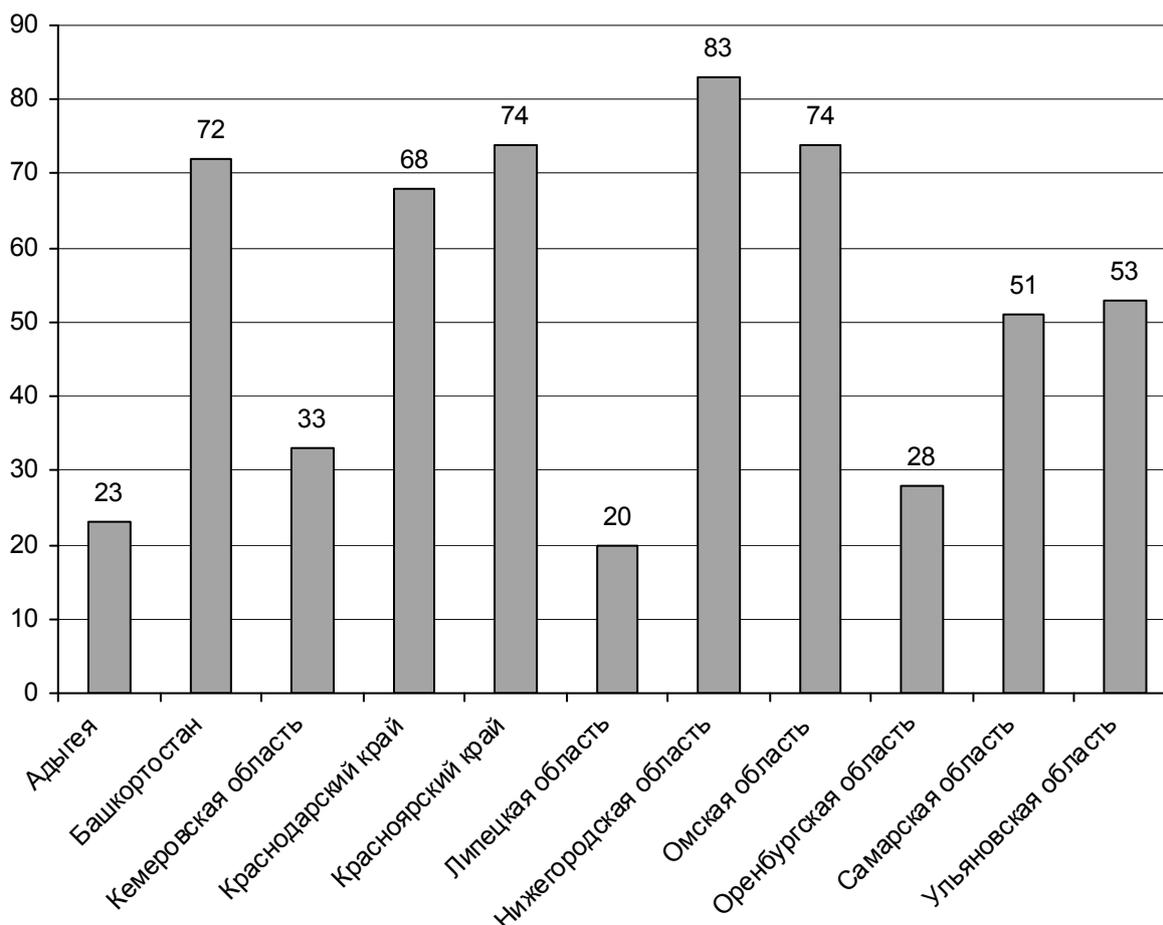


Рис. 2. Усредненная величина снижения кадастровой стоимости по регионам в процентах от первоначальной

в них могут быть обусловлены следующими причинами:

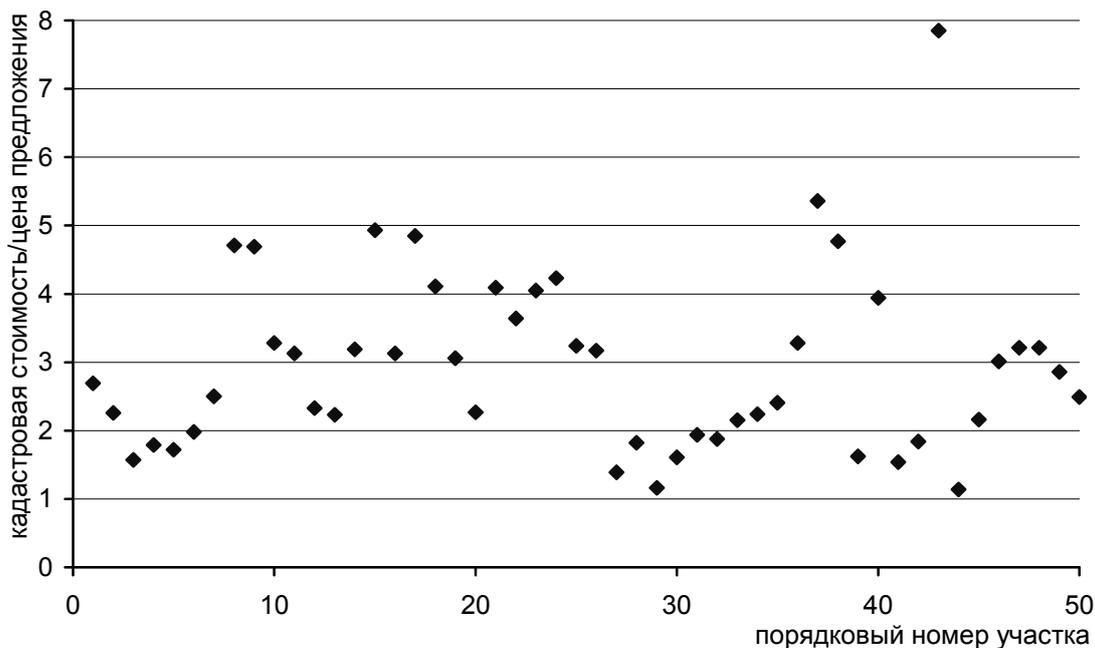
- отсутствие методологии массовой оценки;
- отсутствие достоверной рыночной информации. Рынки недвижимости многих регионов не развиты. В отдаленных районах субъектов Российской Федерации практически невозможно найти информацию о сделках, либо она разрознена и противоречива;
- отсутствие информации обо всех ценообразующих факторах объектов оценки в едином государственном реестре;
- упрощение модели ценообразования;
- влияние административного ресурса. Местные органы власти, являясь заинтересованными лицами, зачастую вмешиваются в работу оценщика и пытаются решить проблемы наполне-

ния бюджетов путем завышения кадастровой стоимости земли;

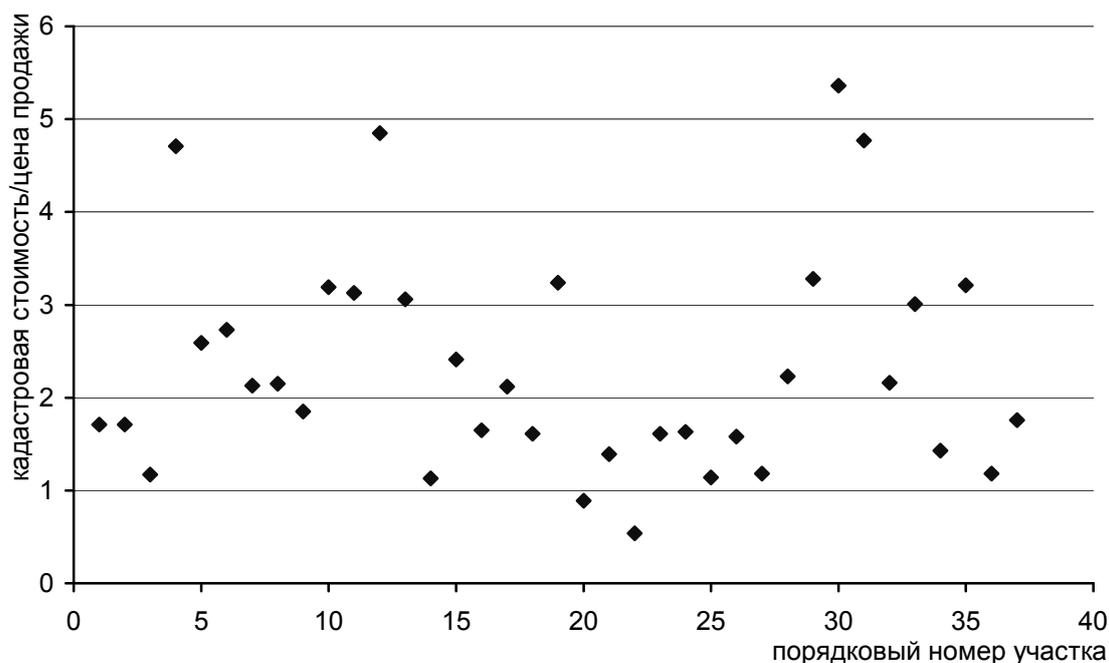
- недостаточный профессионализм исполнителей. Проведение аукционов по кадастровой оценке привело к массовому демпингу и притоку оценщиков, не имеющих необходимую квалификацию и опыт кадастровой оценки.

#### Что делать, если кадастровая стоимость превышает рыночную?

Статьей 24.19 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» установлено, что результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в арбитражном суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости фи-



а)



б)

Рис. 3. Превышение кадастровой стоимости земельных участков над ценой предложения (а) и продажи (б) земельных участков

зическими лицами, юридическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц.

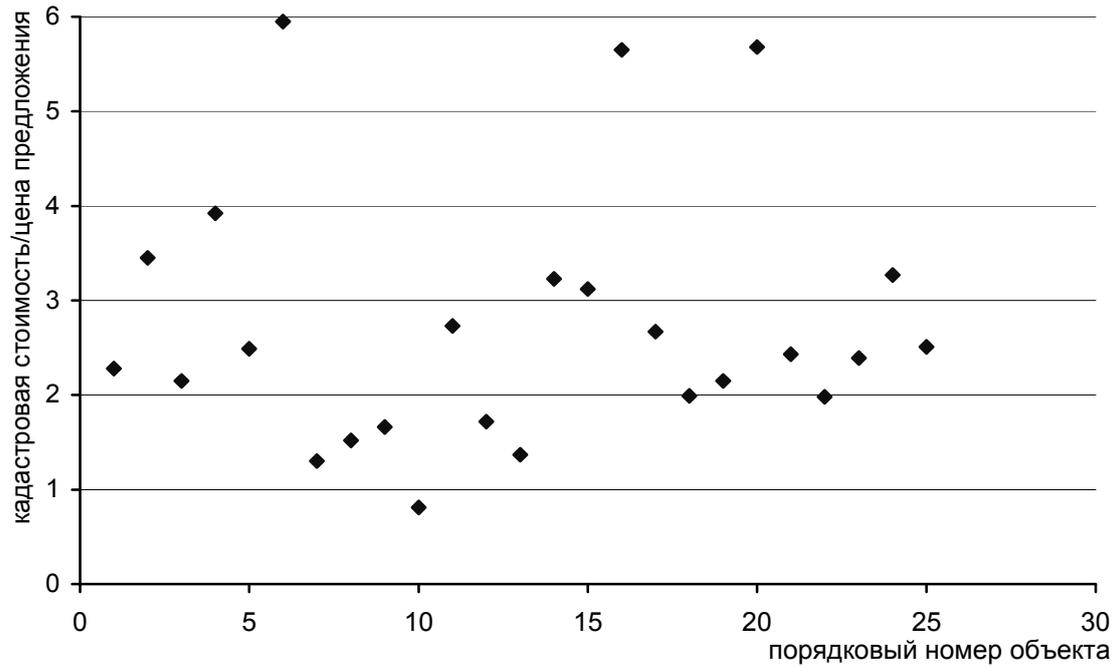
Этим законом определены следующие основания для пересмотра результатов кадастровой оценки:

- 1) недостоверность сведений об объекте

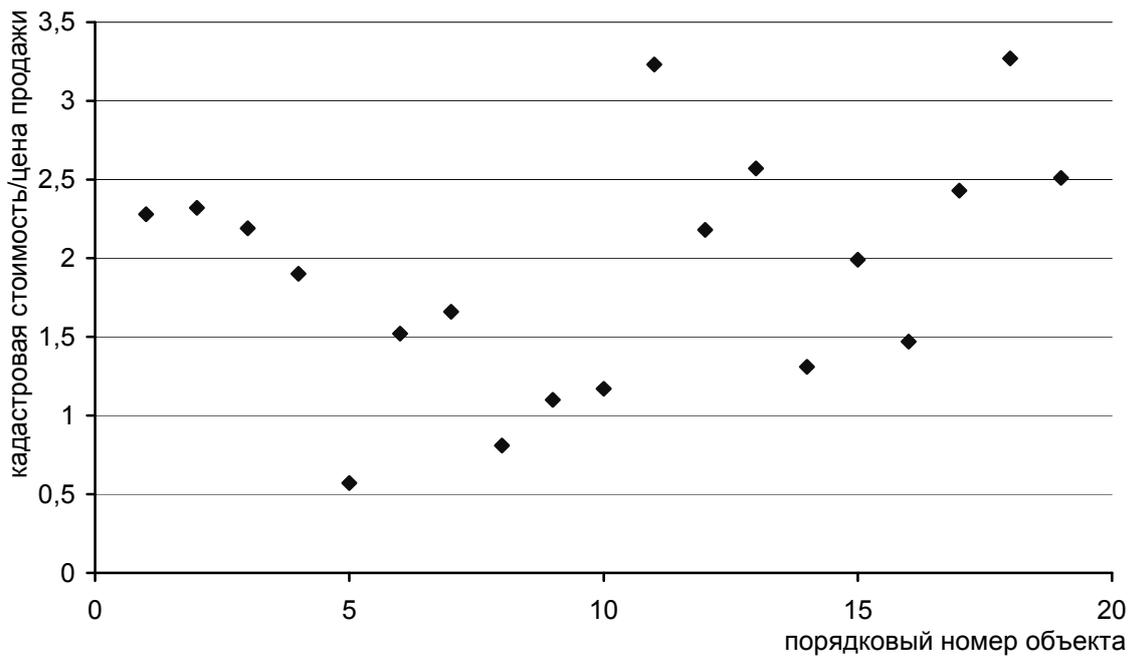
недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;

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

Если в первом случае речь идет об устранении технических ошибок кадастра



а)



б)

Рис. 4. Превышение кадастровой стоимости земельных участков над ценой предложения (а) и продажи (б) зданий с земельными участками

недвижимости и кадастровой оценки, то во втором случае – о возможности индивидуальной оценки земельных участков в случаях превышения кадастровой стоимости над рыночной. Аналогичная норма закреплена в пункте 3 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ): «в случаях определения рыночной

стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости».

К заявлению о пересмотре кадастровой стоимости прилагаются:

- кадастровый паспорт объекта недвижимости;

Таблица 2

*Превышение кадастровой стоимости земельных участков над ценами предложения и продажи в Санкт-Петербурге*

Объект	Отношение кадастровой стоимости к цене													
	предложения							продажи						
	общее количество объектов	кадастровая стоимость > цены предложения			кадастровая стоимость < цены предложения			общее количество объектов	кадастровая стоимость > цены продажи			кадастровая стоимость < цены продажи		
		количество объектов	минимальное значение	максимальное значение	количество объектов	минимальное значение	максимальное значение		количество объектов	минимальное значение	максимальное значение	количество объектов	минимальное значение	максимальное значение
Земельные участки	50	50	1,14	7,85	0	–	–	37	35	1,13	5,36	2	0,54	0,89
Здания с земельными участками	25	24	1,3	5,95	1	0,81	0,81	19	17	1,1	3,27	2	0,57	0,81

- нотариально заверенная копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на объект недвижимости;
- документы, подтверждающие достоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в случае если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании недостоверности указанных сведений;
- отчет, в случае если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости;
- положительное экспертное заключение,

подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности.

В рамках настоящей статьи мы не будем рассматривать ситуацию, связанную с недостоверностью сведений об объекте недвижимости, а остановимся на вопросах и проблемах оценки рыночной стоимости.

Итак, для оспаривания кадастровой стоимости земельного участка необходимо обратиться в оценочную компанию, специалисты которой обладают достаточными знаниями и опытом проведения подобных работ.

**Кто вправе обратиться в оценочную компанию с просьбой провести оценку рыночной стоимости земельного участка для оспаривания его кадастровой стоимости?**

Согласно статье 390 Налогового кодекса Российской Федерации кадастровая стоимость земельных участков, признаваемая объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 кодекса, является базой для определения налога.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» определен порядок расчета арендной платы за пользование земельными участками одним из следующих способов:

- на основании кадастровой стоимости земельных участков;
- по результатам торгов (конкурсов, аукционов);
- в соответствии со ставками арендной платы либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Министерством экономического развития Российской Федерации;
- на основании рыночной стоимости земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Статьей 36 ЗК РФ определен порядок выкупа земельных участков собственниками зданий, строений и сооружений:

«1.1. Продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, осуществляется по цене, установленной со-

ответственно органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Порядок определения цены этих земельных участков, их оплаты устанавливается в отношении:

1) земельных участков, находящихся в федеральной собственности, – Правительством Российской Федерации;

2) земельных участков, которые находятся в собственности субъектов Российской Федерации, или государственная собственность на которые не разграничена, – органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, – органами местного самоуправления.

1.2. Цена земельных участков, указанных в пункте 1.1 настоящей статьи, не может превышать их кадастровую стоимость. До установления Правительством Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления порядка определения цены земельного участка эта цена устанавливается в размере его кадастровой стоимости».

Таким образом, не только собственники, но и арендаторы земельных участков, а также лица, имеющие право выкупа земельных участков, вправе оспорить результаты кадастровой оценки.

**Какой земельный участок подлежит оценке?**

При подготовке отчета об оценке у оценщиков не возникает проблем с идентификацией объекта оценки, если правообладатель владел им непрерывно в течение всего периода – с даты определения кадастровой стоимости до даты составления отчета об оспаривании кадастровой стоимости, которая всегда более поздняя, чем дата определения кадастровой стоимости. Однако существует целый ряд ситуаций, когда возможно изменение параметров земельного участка с течением времени (с момента

определения кадастровой стоимости и до текущей даты), а именно:

- изменение категории земли;
- изменение вида разрешенного использования;
- слияние земельного участков;
- образование земельного участка;
- выделение земельного участка.

Сегодня в среде оценщиков и экспертов саморегулируемых организаций нет единого мнения, какой земельный участок необходимо оценивать. Довольно часто можно слышать мнение о том, что необходимо оценивать тот участок, который существовал на дату проведения кадастровой оценки. Так ли это с юридической точки зрения?

Во-первых, следует отметить, что в соответствии со статьей 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

Во-вторых, в соответствии со статьей 67 «Относимость доказательств» АПК РФ арбитражный суд принимает только те доказательства, которые имеют отношение к рассматриваемому делу. Из этого следует, что отчет об оценке должен определять рыночную стоимость объекта недвижимости, в отношении которого у заявителя (правообладателя) имеются зарегистрированные права и, соответственно, обязанность по уплате земельного налога либо арендной платы или право выкупа участка в собственность.

В-третьих, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» каждый объект недвижимости, сведения о котором внесены в государственный кадастр недвижимости, имеет не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации государственный учетный номер.

В тех случаях, когда в период времени с даты определения кадастровой стоимости до даты составления отчета произошла

смена правообладателя земельного участка, либо произошло изменение характеристик земельного участка (слияние, выделение, изменение адреса, категории земли либо вида разрешенного использования) происходит изменение самого объекта недвижимости либо его правообладателей, формируется новый объект недвижимости с новыми характеристиками, нарушенные права и законные интересы заявителя (правообладателя) в отношении которого являются предметом судебного разбирательства. В такой ситуации подготовка отчета об оценке в отношении земельного участка, существовавшего на дату проведения кадастровой оценки, будет противоречить принципу относимости доказательства, поскольку в отношении такого земельного участка у заявителя будут отсутствовать нарушенные права.

Следует особо отметить, что законодательство об оценочной деятельности не содержит императивные нормы, запрещающие определять рыночную стоимость любого объекта оценки на любую дату как в прошлом, так в настоящем или будущем, поскольку в соответствии со статьей 5 ФСО № 1 «при определении стоимости объекта оценки определяется расчетная величина цены объекта оценки, определенная на дату оценки в соответствии с выбранным видом стоимости. Совершение сделки с объектом оценки не является необходимым условием для установления его стоимости» [11].

Законодательство об оценочной деятельности, определяя такие понятия, как «объект оценки» и «дата оценки», не вводит какие-либо дополнительные ограничения их применения и взаимосвязи. Другими словами, в юридическом плане ничто не мешает оценщику определять стоимость объекта оценки на дату оценки, когда объект мог еще не существовать в том виде, в каком он существует на дату составления отчета.

Чисто технически также не видится особых проблем в том, чтобы поместить мысленно существующий объект оценки с его

характеристиками в ту экономическую среду, которая существовала на дату оценки в прошлом, и исходя из этого определить его рыночную стоимость на ту дату.

Статьей 19 ФСО № 1 установлено, что оценщик при проведении оценки не может использовать лишь информацию о событиях, произошедших после даты оценки. Очевидно, что характеристики объекта оценки таковыми не являются. К событиям же следует отнести совершение сделок купли-продажи с объектами-аналогами, макроэкономические события и т. д., и т. п.

*Подготовка отчета об оценке* на ретроспективную дату является нетривиальной задачей для оценщика. В связи с тем, что оценка выполняется на дату, существенно отстоящую от текущей, у оценщика наряду с общей проблемой неразвитости и закрытости рынка недвижимости возникают дополнительные сложности с подбором аналогов, которые могут привести к ошибкам, а именно:

- отсутствие в Интернете информации об аналогах на прошлые даты;
- невозможность получения либо уточнения информации об объектах-аналогах по имеющимся контактам;
- отсутствие подробного описания аналогов.

Выходом из сложившейся ситуации может быть лишь создание и поддержание в актуальном состоянии региональных баз данных, содержащих верифицированную информацию о представленных в ней объектах.

*Экспертиза отчета об оценке* в саморегулируемой организации оценщиков, предусмотренная существующим законодательством, призвана устранить возможные методологические и технические ошибки и тем самым обеспечить качество отчета об оценке. Однако, устанавливая обязательность проведения экспертизы отчетов при оспаривании кадастровой стоимости, законодатель не указал вид проводимой экспертизы.

Федеральным стандартом оценки «Виды экспертизы, порядок ее проведения, требо-

вания к экспертному заключению и порядку его утверждения» (ФСО № 5) установлены следующие виды экспертизы:

- «экспертиза на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, в том числе требованиям Федерального закона, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, и стандартов и правил оценочной деятельности (далее – нормативно-методическая экспертиза);
- экспертиза на подтверждение стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете об оценке, включающая также проверку отчета об оценке на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, в том числе требованиям Федерального закона, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, и стандартов и правил оценочной деятельности».

При этом в соответствии с пунктом 19 ФСО № 5: «в случае, если в нормативном правовом акте, договоре на проведение экспертизы отчета об оценке, определении суда или внутренних документах саморегулируемой организации оценщиков не указан вид экспертизы, экспертом проводится нормативно-методическая экспертиза».

Таким образом, *в отношении кадастровой оценки и оспаривания результатов кадастровой оценки, поскольку в соответствующих нормативных документах отсутствует такое указание, проводится нормативно-методическая экспертиза.*

При проведении нормативно-методической экспертизы положительным экспертным заключением признается экс-

партное заключение, содержащее вывод о соответствии отчета об оценке требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 22 июня 2010 года № 167-ФЗ.

2. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 года № 913/11 по делу № А27-4849/2010.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 274-О-О.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 275-О-О.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 276-О-О.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 277-О-О.

7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 278-О-О.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 279-О-О.

9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 280-О-О.

10. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 281-О-О.

11. Общие понятия оценки, подходы и

требования к оценке : Федеральный стандарт оценки (ФСО № 1) : приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 20 июля 2007 года № 256.

12. Цель оценки и виды стоимости : Федеральный стандарт оценки (ФСО № 2) : приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 20 июля 2007 года № 255.

13. Виды экспертизы, порядок ее проведения, требования к экспертному заключению и порядку его утверждения : Федеральный стандарт оценки (ФСО № 5) : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 июля 2011 года № 328.

14. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.

15. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

16. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ.

17. Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582.

18. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ.

19. О государственном кадастре недвижимости : Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ.