**Рабочие тезисы**

**Общественной палаты Российской Федерации**

**к общественной экспертизе**

**проекта федерального закона № 1060652-6 «О государственной кадастровой оценке»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) 31 мая 2016 года проводится общественная экспертиза проекта федерального закона № 1060652-6 «О государственной кадастровой оценке» (далее – законопроект).

Настоящие рабочие тезисы Общественной палаты подготовлены на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, Общественных палат Субъектов Российской Федерации, привлечённых к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно-консультативного совета при Общественной палате.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации в порядке законодательной инициативы 4 мая 2016 года.

Согласно пояснительной записке необходимость разработки законопроекта обусловлена востребованностью повышения эффективности проведения процедур государственной кадастровой оценки и совершенствованием действующего механизма, что, по мнению разработчиков законопроекта, является условием дальнейшего развития рынка недвижимости, участниками которого выступают государство, муниципальные образования, граждане и юридические лица.

Разработчиками законопроекта отмечается, что в настоящее время существует ряд пробелов в регулировании указанных общественных отношений, в том числе недоступность необходимой информации для оценщиков и соответствующих организаций. По мнению разработчиков законопроекта, данное обстоятельство в результате затрудняет адекватную оценку кадастровой стоимости, установление завышенных или заниженных цен, при этом ответственность исполнителя ограничена только гарантийными обязательствами. Кроме того, исполнитель работ по определению кадастровой стоимости после исполнения соответствующего государственного контракта несет ответственность только в рамках гарантийных обязательств.

Таким образом, по мнению разработчиков законопроекта, действующая система проведения кадастровой оценки позволяет «размывать» ответственность между заказчиком работ, исполнителем, оценщиком и саморегулируемой организацией оценщиков. Законопроект предусматривает введение института государственных кадастровых оценщиков и передачу полномочий по определению кадастровой стоимости государственным бюджетным учреждениям, которые будут на постоянной основе осуществлять определение кадастровой стоимости. Ими могут быть вновь созданные или наделенные соответствующими полномочиями субъектами Российской Федерации учреждения.

При этом определение кадастровой стоимости предполагается по единой методике (что позволит повысить качество и обеспечить единообразие определения кадастровой стоимости при государственной кадастровой оценке). Предполагается, что государственные бюджетные учреждения будут определять кадастровую стоимость вновь учтенных объектов недвижимости, ранее учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных или качественных характеристик.

Также к функциям государственных бюджетных учреждений предлагается отнести:

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

Общественная палата считает, что проект Федерального Закона «О государственной кадастровой оценке» в данной редакции создает дискриминационные условия для граждан и бизнеса в Российской Федерации.

Изменение института кадастровой оценки, которое предлагается законопроектом носит в себе основополагающий характер, что в свою очередь не допускает возможности постепенной эволюции действующего механизма определения кадастровой стоимости, кроме того, сопряжено с финансовыми затратами и необходимостью построения новой структуры в системе органов государственной власти, которая, на сегодняшний день не проработана.

Вводимое данным законопроектом регулирование не является ни оптимальным, ни достаточным для решения всего комплекса проблем существующих в данной сфере общественных отношений.

Необходимо учитывать, что предлагаемый данным законопроектом порядок определения кадастровой стоимости в Российской Федерации уже существовал и действовал до принятия новой редакции Федерального закона от 29.07.1998 г. № 135 «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» с введением в этот закон специального раздела о государственной кадастровой оценке.

Определение базы налогообложения недвижимости федеральными органами государственной власти уже приводило к росту социальной напряженности, невозможности практически изменить результаты этих оценок, к целому ряду коллизий как в части обоснованности полученных результатов кадастровой стоимости земельных участков, так и возможности осуществить проверку и воспроизводство полученных результатов.

Последнее время наблюдается повышение эффективности функционирования института государственной кадастровой оценки. Была принята Дорожная карта «Совершенствование оценочной деятельности», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 г. № 1744-р «план мероприятий («дорожная карта») «совершенствование оценочной деятельности», один из разделов которой был посвящен кадастровой оценке. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации несколько раз в год вносила изменения в Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135 «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Минэкономразвития России разработало целый ряд нормативных правовых актов. В начале 2015 г. были исключены требования по обязательному проведению аукционов для выбора исполнителя работ, 1 октября 2015 г. были установлены требования к исполнителю работ (12 оценщиков, 5 из которых должны иметь опыт в оценке не менее 5 лет, а компания должна работать на рынке не менее 7 лет и иметь положительный опыт по оценке с муниципальными или государственными органами власти не менее 3 лет), ужесточены требования по экспертизе, с 2015 г. должна проводиться экспертиза на подтверждение стоимости и установлена материальная ответственность саморегулируемых организации оценщиков за некачественную экспертизу до 5 миллионов рублей.

В настоящее время в негосударственном секторе в области определения кадастровой стоимости заняты наиболее квалифицированные специалисты. Экспертируемый законопроект закрепляет, что государственному бюджетному учреждению достаточно иметь в штате одного специалиста с опытом работы в оценочной отрасли не менее трех лет, данное обстоятельство может привести к снижению качества кадастровой оценки. Следует отметить, что в государственном секторе сегодня нет такого количества специалистов, чтобы заполнить штат создаваемых учреждений, нет учебных заведений, которые в достаточном объеме подготавливают кадастровых оценщиков.

Согласно экспертным данным итогом оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в соответствующей комиссии Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (досудебный порядок оспаривания) в абсолютном большинстве случаев является отказ в удовлетворении требований заявителя. В 2013 году по результатам рассмотрения заявлений об оспаривании кадастровой стоимости в судебном порядке по 67% обращений требования заявителей были удовлетворены. Указанные обстоятельства свидетельствуют о протекционизме интересов государства со стороны комиссии по оспариванию кадастровой стоимости. Согласно нормам законопроекта заказчиком работ является субъект Российской Федерации, исполнителем – государственное бюджетное учреждение, созданное субъектом Российской Федерации, профессиональный контроль саморегулируемой организации оценщиков за результатами кадастровой оценки отсутствует. Субъект Российской Федерации напрямую заинтересован в формировании доходной части бюджета, существует риск, что данное регулирование может привести к конфликту интересов и нарушению законных прав граждан и бизнеса.

В пояснительной записке к законопроекту сказано, что, по мнению Министерства экономического развития Российской Федерации, бюджетные затраты субъекта Российской Федерации могут составить 13 миллионов рублей в год, исходя из тех задач, которые потенциально должны решать данные государственные бюджетные учреждения, в первую очередь по формированию баз данных объектов оценки, включая земельные участки и объекты капитального строительства. И это видимо основные затраты, в том числе и затраты на специалистов в области интеллектуальных технологий, имеющих опыт работы с базами данных и геоинформационными системами. Что касается собственно вопросов оценки, то эти задачи могут решать и независимые оценщики после некоторой подготовки. Если речь идет именно о создании на уровне субъекта Российской Федерации службы аналогичной территориальным органам Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, то затраты на это могут быть получены по аналогии с затратами, которые были осуществлены при развертывании этих территориальных органов. Учитывая сложную финансовую ситуацию в субъектах Российской Федерации, возможность в полном объеме обеспечить бюджетное финансирование во всех субъектах по развертыванию таких структур вызывает сомнения.

Следует отметить, что введение унифицированной методики проведения кадастровой оценки, как и создание реестра объектов недвижимости, содержащего информацию об их характеристиках, необходимых для проведения оценки, в свою очередь, может быть осуществлено без создания государственной монополии на проведение кадастровой оценки.

Из законопроекта не совсем ясно, каким образом будут строиться отношения между исполнительным органом субъекта Российской Федерации и органом, осуществляющим надзор. Не решен вопрос об ответственности в случае причинения вреда неправильной оценкой тем или иным субъектам. Не совсем ясно, каким образом возможно осуществление защиты прав лиц, чьи права нарушены в результате такой оценки, какой документ будет допустимым доказательством в суде при оспаривании решения об оценке. Какой оценщик имеет право давать альтернативную оценку. Какое лицо может быть вызвано в суд в качестве специалиста (эксперта) и так далее. Вышеуказанные недостатки законопроекта указывают на его недоработку и могут повлечь за собой нарушение права граждан на судебную защиту закрепленного в Конституции Российской Федерации.

В сложившейся ситуации представляется более целесообразным совершенствование существующего механизма определения кадастровой стоимости, сопряженное с одновременным созданием реестра информации об объектах недвижимости, выработкой более совершенной единой методики проведения оценки, разработкой действенной системы мер ответственности за нарушение методики и упрощением системы оспаривания результатов определения кадастровой стоимости для обеспечения баланса между интересами общества и государства.

Следует отметить, что существенного улучшения качества результатов кадастровой оценки и повышения эффективности института оспаривания можно достичь эволюционным посредством внесения незначительных по объему изменений в действующее законодательство. Принятие данного законопроекта не приведет к повышению качества результатов кадастровой оценки – не устранит существующие проблемы, может создать новые.

Вместе с тем в законопроект предлагается внести следующие изменения в целях снижения рисков налогоплательщиков в случае его принятия:

1. Необходимо внести дополнения в статью 7 законопроекта «О государственной кадастровой оценке» в части уточнения функций государственных бюджетных учреждений:

* сбор и актуализация качественной (полной, достоверной, непротиворечивой) информации, необходимой для определения кадастровой стоимости;
* отбор на конкурсной основе исполнителей работ по определению кадастровой стоимости.

1. В случае если будет принято решение законодательного закрепления за государственными бюджетными учреждениями полномочий по определению кадастровой стоимости, необходимо установить требование к сотрудникам государственного бюджетного учреждения, проводящим кадастровую оценку, не ниже установленных Постановлением Правительства от 1 октября 2015 г. №1051 «О внесении изменений в приложение № 2 к постановлению правительства российской федерации от 4 февраля 2015 г. №99 п.7 приложения «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» – 12 оценщиков, 5 из которых должны иметь опыт работ по оценке не менее 5 лет, а также опыт составления отчетов об определении кадастровой стоимости или опыт составления не менее 10 отчетов об определении рыночной стоимости объектов недвижимости.
2. В статью 3, пункт 2 законопроекта необходимо внести определение термина «кадастровая стоимость» как рыночной стоимости, определенной при текущем использовании методами массовой и индивидуальной оценки, а нормативно-правовое регулирование кадастровой оценки необходимо закрепить за федеральным органом по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности. Реализация данных положений создаст основу для сохранения и развития института оспаривания кадастровой стоимости. Для оспаривания необходимо, чтобы кадастровая стоимость была максимально приближена к рыночной стоимости. Следовательно, определением кадастровой стоимости должны заниматься профессиональные оценщики, а кадастровая оценка должна относиться к профессиональной оценочной деятельности и регулироваться органом по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности.
3. В статье 14, пункт 8, подпункт 3, законопроекта вместо «описания процесса определения кадастровой стоимости» в федеральном фонде данных государственной кадастровой оценки должен размещаться «проект отчета об определении кадастровой стоимости». В проекте Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» «проект отчета об определении кадастровой стоимости» фактически подменяется «описанием процесса», что недопустимо, так как к описанию процесса невозможно написать замечания по определению кадастровой стоимости конкретных объектов, например, у заявителя не будет информации по производимым расчетам.
4. Из статьи 14 законопроекта следует, что органу регистрации прав необходимо будет создавать отдельные внутренние структуры для проверки такого огромного массива документов по кадастровой оценке (85 субъектов Российской Федерации, по 7 категорий земель и объектам капитального строительства, периодичность оценки 5 лет, проверке подлежат промежуточные отчетные документы и итоговые отчеты по определению кадастровой стоимости, а также отчеты, исправленные по замечаниям контролирующего органа - в среднем более 300 отчетов ежегодно). При этом данная работа требует привлечения высококлассных специалистов, так как определение кадастровой стоимости является одной из самых сложных областей в оценочной деятельности.

Считаем необходимым оставить полномочия по проверке отчета об определении кадастровой стоимости у саморегулируемых организациях оценщиков, которые в настоящее время осуществляют данную функцию.

1. Законопроект предусматривает, что Комиссии по рассмотрению споров об определении кадастровой стоимости создаются по желанию администраций субъектов Российской Федерации, данная норма может привести к отсутствию в некоторых субъектов такого рода комиссий, что практически лишает граждан и бизнес права на досудебное урегулирование споров. Во избежание указанных последствии представляется целесообразным следующее:

* комиссии по рассмотрению споров об определении кадастровой стоимости должны быть созданы в обязательном порядке в каждом субъекте Российской Федерации, что должно быть закреплено в законопроекте. Для этого из статьи 22, пункта 1 законопроекта следует исключить слова «в случае ее создания в субъекте Российской Федерации»;
* в законопроект необходимо включить требование о разработке федеральным органом по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности положения о формировании Комиссий по рассмотрению споров об определении кадастровой стоимости. В соответствии с проектом Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» должны быть разработаны 14 нормативных документов, но среди них нет положения о формировании Комиссий по рассмотрению споров об определении кадастровой стоимости;
* в законопроект предлагается внести положение о том, что при наличии положительного заключения саморегулируемой организации оценщиков на подтверждение стоимости на отчет об оценке, прилагаемый к заявлению, – Комиссия по рассмотрению споров об определении кадастровой стоимости принимает решение об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости.

7. Законопроект не содержит требования о проведении экспертизы в саморегулируемой организации оценщиков отчета об определении кадастровой стоимости и отчетов об оценке рыночной стоимости, выполненных в целях оспаривания. Это негативно скажется на качестве отчетов об оценке, повысит нагрузку на Комиссии по оспариванию, суды и, в конечном итоге, снизит качество результатов определения кадастровой стоимости. В законопроекте необходимо установить требования как по экспертизе отчетов об определении кадастровой стоимости, так и отчетов об оценке рыночной стоимости объектов недвижимости для целей оспаривания (в случае отклонения кадастровой стоимости от рыночной более чем на 30%) в саморегулируемой организации оценщиков.

8. В соответствии с законопроектом должны быть разработаны 14 нормативных актов, которые будут регламентировать такие важные вопросы как требования к отчету об определении кадастровой стоимости, порядок рассмотрения обращений бюджетными учреждениями, порядок работы комиссий и так далее. При этом срок вступления в силу законопроекта в случае его принятия – 1 января 2017 года. Учитывая вышеизложенное очевидна маловероятность принятие необходимых документов до указанной даты, или принятие их в непроработанном виде. При этом переходными положениями предусмотрено, что «решение о дате перехода к проведению государственного кадастрового учета в соответствии с настоящим Федеральным законом принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации». Данное регулирование может привести к ситуации проведения государственной кадастровой оценки в отсутствие указанных выше нормативных актов, что, в свою очередь, приведет к произвольному установлению порядка проведения кадастровой стоимости, исправления ошибок, а также оспаривания результатов определения кадастровой стоимости.

9. Статья 4 «Принципы проведения государственной кадастровой оценки» говорит о непрерывности актуализации сведений, необходимых для проведения государственной кадастровой оценки. Иначе говоря, результаты судебного и досудебного оспаривания кадастровой стоимости должны в обязательном порядке исследоваться государственным бюджетным учреждением на предмет наличия системных ошибок, выявлению группы аналогичных объектов недвижимости и корректировке математической модели для всей группы с последующим изменением кадастровой стоимости объектов, входящих в группу. Следует отметить, что это реальный шаг навстречу гражданам и бизнесу. Данной теме посвящена статья 21 «Рассмотрение обращений об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости», которая в пункте 5 абзаца 2 исключает возможность оспаривания в Комиссии и в Суде системных технических и методических ошибок и закрепляет это исключение в пункте 20 статьи 21.

В связи с вышеизложенным предлагается п.5 ст.21 в следующей редакции: «Обращение об исправлении единичных и системных технических ошибок и (или) единичных и системных методических ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, могут быть поданы в бюджетное учреждение после дня …., в комиссию по оспариванию кадастровой стоимости, в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, в суд или в соответствии со статьей 16 настоящего Федерального закона». Абзац 2 пункта 5 статьи 21 предлагается удалить.

Пункт 20 статьи 21 предлагается изложить в следующей редакции: «Решение бюджетного учреждения, принятое по итогам рассмотрения обращения об исправлении единичных и системных технических ошибок и (или) единичных и системных методических ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, может быть оспорено в суде».

10. Пункт 13 статьи 21 создает риск неоднозначного толкования, и, по сути, отдает на усмотрение государственного бюджетного учреждения решение, каким образом будет осуществляться пересчет кадастровой стоимости в случае признания системной ошибки, что повышает риск коррупциогенности в данной сфере. Для уточнения и конкретизации редакция должна быть однозначной: «По итогам рассмотрения обращения об исправлении системной технической или (и) системной методической ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, бюджетным учреждением осуществляется пересчет кадастровой стоимости объектов недвижимости, в отношении которых не было представлено обращение об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости». Данное редактирование статьи 21, обязывающее государственное бюджетное учреждение реагировать на обращения не только внутренние, но и сторонние с обязательным анализом системности по каждому оспариванию обеспечит принцип непрерывности актуализации сведений и защиту граждан и бизнеса. Это касается собственников и пользователей многоквартирных и индивидуальных домов, дачных участков, гаражей, сельхоз паев, да и коммерческой и производственной недвижимости.

11. Пункт 17 статьи 22 предлагается дополнить текстом следующего содержания: «в случае принятия решения судом или комиссией об определении кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости бюджетное учреждение исследует данный факт на наличие системных технических и(или) методических ошибок, осуществляет пересчет кадастровой стоимости объектов недвижимости в отношении других объектов в соответствии с пунктом 13 статьи 21, и по которым не проводилось рассмотрение споров о результатах государственной кадастровой оценки».

12. Следует обратить внимание также на некоторые нормы, содержащиеся в законопроекте во избежание коррупциогенности в данной сфере общественных отношений. А именно:

а) Статья 9 законопроекта гласит: «Под федеральным государственным надзором за деятельностью, связанной с определением кадастровой стоимости, понимается деятельность органа регистрации прав, направленная на предупреждение, выявление, пресечение нарушений порядка проведения государственной кадастровой оценки, установленного настоящим Федеральным законом (далее - порядок проведения государственной кадастровой оценки), и соблюдения методических указаний о государственной кадастровой оценке посредством организации и проведения проверок в порядке, предусмотренным частью 5 настоящей статьи, а также принятие предусмотренных настоящим Федеральным законом мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений». Во избежание двоякого толкования речь следует вести об органе «государственной**»** регистрации прав.

б) Статья 3 законопроекта не устанавливает понятия рыночной стоимости, индекса рынка недвижимости, фонда данных.

в) Статья 6 пункт 4 гласит: «Для определения кадастровой стоимости осуществляется подготовка, включающая в себя, в том числе сбор и обработку информации, необходимой для определения кадастровой стоимости». Во избежание разночтений и двоякого толкования данной нормы законопроекта следует принять во внимание, что если это исчерпывающий список, который включает в себя подготовка, то фразу «в том числе» необходимо убрать, либо если это не полный перечень то указать полностью, что включает в себя подготовка.

г) Статья 10 законопроекта «основные требования к работникам бюджетного учреждения» пункт 1, подпункт 1 гласит: «Работники бюджетного учреждения, привлекаемые к определению кадастровой стоимости, должны отвечать следующим требованиям:

1) иметь высшее образование и (или) профессиональную переподготовку в областях, перечень которых устанавливается органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной кадастровой оценки» Следует уточнить, какое именно высшее образование может быть у работника государственного бюджетного учреждения.

д) Статья 10 пункт 3 гласит: «Порядок подтверждения соответствия требованиям, предъявляемым к работникам бюджетного учреждения, привлекаемым к определению кадастровой стоимости, устанавливается органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной кадастровой оценки».

Согласно пункту 1 статьи 5: «Государственное регулирование проведения государственной кадастровой оценки в части нормативно-правового регулирования осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (далее - федеральный орган, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной кадастровой оценки)».

Во избежание двоякого толкования в статье 10 пункт 3 следует вести речь о федеральном органе «осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной кадастровой оценки».

**На основании вышеизложенного, Общественная палата Российской Федерации предлагает учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении проекта федерального закона №1060652-6 «О государственной кадастровой оценке», а также рассмотреть возможность проведения парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.**