

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С Е К Р Е Т А Р Ь

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 27 » ФЕВ 2020 20 г. № 60П-1/ 388

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.В. ВОЛОДИНУ

О направлении заключения
Общественной палаты Российской Федерации

Уважаемый Вячеслав Викторович!

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 814739-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственной кадастровой оценки», внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации.

Направляем на рассмотрение вышеуказанное заключение, просим учесть и поддержать позицию Общественной палаты Российской Федерации.

Приложение: на 10 л. в 1 экз.

С уважением
Л.Ю. Михеева Л.Ю. Михеева



Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 814739-7 «О внесении изменений в
отдельные законодательные акты Российской Федерации в части
совершенствования государственной кадастровой оценки»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 814739-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственной кадастровой оценки» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам состоявшихся 13 ноября 2019 года публичных обсуждений законопроекта с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, привлеченных к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно–консультативного совета при Общественной палате, профессионального сообщества, общественных экспертов.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 16 октября 2019 года.

Согласно пояснительной записке к законопроекту законодательная инициатива разработана в соответствии с пунктом 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 марта 2018 года № Пр-436 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, в соответствии с которым необходимо обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование порядка определения кадастровой стоимости объектов недвижимости в целях

недопущения применения при налогообложении величины кадастровой стоимости объекта недвижимости, превышающей величину его рыночной стоимости. Законопроект также направлен на выполнение подпункта «б» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 года № Пр-300, в соответствии с которым необходимо применять в целях налогообложения кадастровую стоимость земельного участка (в случае ее изменения по решению комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости или решению суда) с даты внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о кадастровой стоимости, которая являлась предметом оспаривания.

Предложенные в проекте федерального закона меры направлены на формирование действенных механизмов исправления накопленных ошибок в ранее утвержденных результатах кадастровой оценки, доступных для широкого круга правообладателей, а также на совершенствование отдельных положений Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее - Федеральный закон № 237), направленное на недопущение определения необоснованной кадастровой стоимости в будущих государственных кадастровых оценках.

Следует отметить, что в Общественной палате уделяется особое внимание институту кадастровой оценки и оспариванию кадастровой стоимости.

Общественная палата отмечает, прежде всего, что нарушение в результате кадастровой оценки прав и законных интересов соответствующих правообладателей недопустимо.

В рамках деятельности Общественной палаты не раз проводились общественные обсуждения (8 октября 2015 года, 11 марта 2016 года, 6 марта 2018 года), а также было проведено нулевое чтение проекта федерального закона № 1060652-6 31 мая 2016 года, на которых обсуждались проблемы кадастровой оценки, института оспаривания кадастровой стоимости, предлагались механизмы их решения, а также рассматривались

законодательные инициативы в сфере регулирования государственной кадастровой оценки.

В ходе проведения общественной экспертизы участниками были сформированы предложения и замечания, которые во время публичного обсуждения было предложено учесть при доработке законопроекта, в частности:

1. Согласно проектируемой статье 9 Федерального закона №237 федеральный государственный надзор предлагается организовать посредством исключительно наблюдения за соблюдением обязательных требований без плановых проверок. Вместе с тем в действующей редакции под надзором понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление, пресечение нарушений порядка проведения государственной кадастровой оценки, в том числе методических указаний о государственной кадастровой оценке, посредством организации и проведения проверок. Понятие «наблюдение» значительно уступает в регулирующем воздействии в сравнении с проверками, в том числе в части методических указаний о государственной кадастровой оценке. При этом в случае выявления нарушений вместо выдачи предписания об устранении выявленных нарушений предлагается направлять уведомление о необходимости устранения выявленного нарушения. Кроме того, указано, что Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации направляет не результат устранения нарушений, а информацию о мерах, принятых для устранения соответствующего нарушения, что, по мнению экспертов, может значительно снизить ответственность за конечный результат.

Таким образом, принятие предложенного в законопроекте положения может привести к снижению надзорной и регуляторной функции Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) за проведением государственной кадастровой оценки. Как следствие, ответственность уполномоченного органа субъекта Российской

Федерации будет снижена, недостатки своевременно не будут выявлены и устранены.

В свете изложенного представляется необходимым оставить порядок применения надзорных функций Росреестра в действующей редакции.

2. По мнению участников общественной экспертизы, рассматриваемый проект федерального закона затрагивает ряд концептуальных положений, касающихся оспаривания результатов определения кадастровой стоимости.

2.1. Изменение механизма внесудебного установления кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости.

В законопроекте предполагается изменение механизма внесудебного установления кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости, что, по мнению разработчиков законопроекта, является переходом от формального рассмотрения соответствующих заявлений в комиссиях к их содержательному рассмотрению в ГБУ, осуществляющих определение кадастровой стоимости.

По мнению экспертов, в предлагаемой редакции проект федерального закона не разрешает обозначенные проблемы, а может повлечь возникновение новых. Так, например, отнесение к полномочиям ГБУ обязанности по рассмотрению заявлений об установлении кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере их рыночной стоимости и принятие решений по ним потребует значительного увеличения штата ГБУ, наполнение его высококвалифицированными оценщиками-экспертами в области рыночной оценки и экспертизы отчетов об оценке. Указанное, в совокупности с судебной защитой прав ГБУ, потребует дополнительного финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, передача ГБУ полномочий по установлению кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости неизбежно вызовет конфликт интересов. ГБУ вынуждено отстаивать результат проведенной им кадастровой оценки и не заинтересовано в установлении в отношении объекта недвижимости кадастровой стоимости в размере

рыночной стоимости в случае, если она существенно отличается от определенной им кадастровой стоимости.

Согласно пояснительной записке к законопроекту передача ГБУ указанных полномочий направлена на повышение прозрачности и прогнозируемости рассмотрения заявлений, на снижение субъективизма при принятии решений. Вместе с тем аккумуляция у одного учреждения полномочий по определению кадастровой стоимости и полномочий по установлению кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости может, напротив, повлечь увеличение субъективизма при рассмотрении отчетов об оценке рыночной стоимости и установление необоснованно широких пределов усмотрения, что является коррупциогенными факторами.

В соответствии с действующим регулированием заказчиком работ по государственной кадастровой оценке является субъект Российской Федерации, исполнителем – ГБУ, созданное и контролируемое субъектом Российской Федерации, профессиональная экспертиза результатов определения кадастровой стоимости отсутствует (Росреестр не проверяет результаты определения кадастровой стоимости и не несет за них ответственность ни по действующему законодательству, ни по законопроекту). В соответствии с законопроектом ГБУ получают полномочия по рассмотрению отчетов об оценке рыночной стоимости с целью установления кадастровой стоимости, создается единый центр принятия решения: заказчик – исполнитель работ – орган по «оспариванию». Субъект Российской Федерации напрямую заинтересован в формировании доходной части бюджета, поэтому с очень высокой вероятностью на полностью подконтрольное ему ГБУ может оказываться административное давление с целью недопущения снижения налоговой базы.

Если учесть, что контроль качества результатов ГКО отсутствует (Росреестр не проверяет результаты ГКО), данная законодательная новелла может привести к созданию благоприятных условий для коррупции.

По мнению участников общественной экспертизы, для обеспечения состязательности оценщик и сторона, проверяющая отчет об оценке, должны быть независимы. При введении предлагаемой нормы, когда ГБУ, проводившее кадастровую оценку, будет проверять отчеты, выполненные для целей оспаривания кадастровой стоимости, принцип независимости будет нарушен.

2.2. Изменение механизма оспаривания в суде кадастровой стоимости.

В силу конституционных принципов и норм, в частности, принципов доступности правосудия, независимости и самостоятельности судебной власти, состязательности и равноправия сторон, предполагается, что заинтересованное лицо может беспрепятственно обратиться в суд за защитой своего нарушенного права и получить такую защиту.

Подавляющее большинство судебных дел рассматривается с привлечением независимых судебных экспертов; решения, вынесенные на основании экспертных заключений о рыночной стоимости объектов недвижимости, в дальнейшем не оспариваются административным истцом и административным ответчиком по делу, так как содержат значения рыночной стоимости, полученные в результате объективного рассмотрения материалов судебного дела.

По мнению экспертов, изменение уже сложившегося механизма установления кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости в судебном порядке может повлечь снижение ее эффективности, а в некоторых случаях и ущемление прав заинтересованных лиц на всестороннее, полное и объективное рассмотрение заявлений об установлении кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере их рыночной стоимости.

Эксперты отмечают, что важно сохранить существующий порядок, когда у правообладателей недвижимости есть возможность обратиться в суд (минуя досудебные процедуры) с заявлением об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости, определенной в отчете об оценке.

2.3. В законопроекте допускается возможность судебного оспаривания органами местного самоуправления решений ГБУ об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости объектов недвижимости, которые не являются собственностью муниципальных образований. Таким образом, принятое положительное решение ГБУ для граждан и юридических лиц не является окончательным, и не указано, в какой срок может быть оспорено в судебном порядке. Данная зависимость применения кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости вносит неопределенность и зависимость собственников недвижимости от «волеизъявления» муниципальных образований оспорить решение ГБУ, что будет способствовать развитию условий для возникновения коррупциогенных факторов со стороны муниципальных образований.

2.4. Таким образом, предложенный в законопроекте порядок может привести к лишению граждан и юридических лиц возможности установить кадастровую стоимость в размере рыночной стоимости в судебном порядке, а также создает условия для возникновения коррупции со стороны ГБУ и муниципальных образований в процессе данного установления.

Кроме того, следует отметить, что на начальном этапе формирования института ГКО, нерешенных кадровых и финансовых проблем ГБУ, в условиях некачественного информационного обеспечения и несовершенства методики определения кадастровой стоимости объектов недвижимости возложение на бюджетные учреждения полномочий по установлению кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости представляется преждевременным и необоснованным.

Следует обратить внимание, что еще не наработан необходимый объем правоприменительной практики по Федеральному закону № 237, в сложившейся ситуации исключение возможности оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в судебном порядке, передача ГБУ полномочий по установлению кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости может повлечь не совершенствование

порядка определения кадастровой стоимости, а, напротив, может негативно отразиться на налаживающихся механизмах определения кадастровой стоимости, предусмотренных действующими нормами Федерального закона № 237.

2.5. Эксперты Общественной палаты считают целесообразным рассмотреть следующие предложения по минимизации негативных последствий от предлагаемых в проекте федерального закона кардинальных мер в части изменения процедуры оспаривания кадастровой стоимости (в порядке приоритета):

– Сохранить предусмотренный в статье 22 Федерального закона № 237-ФЗ механизм оспаривания кадастровой стоимости, в том числе право собственника имущества обратиться в суд с заявлением об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной.

– Установить, что статья 22¹ начинает действовать с 1 января 2025 года.

– К сотрудникам ГБУ, проверяющим отчеты об оценке, установить требования не ниже предусмотренных к таковым в Федеральном законе от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

– Проектируемый в законопроекте пункт 2 части 11 статьи 22¹ изложить в следующей редакции: «об отказе в установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости в связи с нарушением требований законодательства об оценочной деятельности при составлении отчета об оценке рыночной стоимости такого объекта недвижимости, оказывающих существенное влияние на итоговую величину рыночной стоимости, определенную в отчете об оценке (далее – решение об отказе в установлении рыночной стоимости)».

В течение переходного периода ряд ГБУ смогут наработать опыт, применяя на практике новую систему рассмотрения отчетов об оценке, а

большинство ГБУ проведут кадастровую оценку наиболее сложных и проблемных групп объектов.

2.6. Для совершенствования действующего механизма оспаривания кадастровой стоимости, по мнению участников общественной экспертизы, представляется целесообразным дополнить законопроект следующими положениями:

– комиссии по рассмотрению споров об определении кадастровой стоимости должны быть созданы в обязательном порядке в каждом субъекте Российской Федерации, для этого в части 1 статьи 22 Федерального закона № 237 нужно исключить словосочетание «в случае ее создания в субъекте Российской Федерации»;

– часть 16 статьи 22 Федерального закона № 237 изложить в следующей редакции «Комиссия принимает решение об отклонении заявления об оспаривании только в случае наличия в отчете об оценке нарушений законодательства об оценочной деятельности, оказывающих существенное влияние на итоговую величину рыночной стоимости, указанной в отчете об оценке. В Решении должны быть приведены исчерпывающие обоснования для отклонения заявления»;

– обязательное создание комиссий во всех субъектах Российской Федерации создаст одинаковые условия для правообладателей недвижимости.

Учитывая, что у правообладателей недвижимости останется право обратиться сразу же в суд, предлагаемый механизм досудебного оспаривания будет работать только в том случае, если он будет простым, понятным, прозрачным и эффективным, что также будет выступать дополнительным гарантом соблюдения прав и законных интересов соответствующих собственников.

4. Согласно проектируемой в законопроекте части 3¹ статьи 10 предлагается ввести требование об обязательном расторжении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения, если в течение года судом неоднократно (т.е. более одного раза) удовлетворены заявления об

оспаривании решений бюджетного учреждения об отказе исправления ошибок кадастровой оценки или об отказе от установления кадастровой стоимости в размере рыночной. Согласно сообщениям экспертов в субъектах Российской Федерации ежегодно рассматриваются сотни и тысячи подобных обращений, в связи с чем принятие законопроекта в представленной редакции создает угрозу ежегодной смены руководителя и дестабилизации деятельности бюджетного учреждения.

В данном ключе представляется целесообразным установить следующую редакцию пункта 3¹ статьи 1: «Помимо иных оснований, предусмотренных законодательством и трудовым договором, трудовой договор с лицом, осуществлявшим руководство бюджетным учреждением в течение календарного года, подлежит расторжению по инициативе работодателя в месячный срок, если в течение календарного года судом были удовлетворены требования об оспаривании решений бюджетного учреждения об отказе в исправлении ошибок в соответствии со статьей 21 настоящего Федерального закона более чем в десяти процентах случаев».

5. Наряду с изложенным эксперты отмечают необходимость проведения парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по рассмотрению проекта федерального закона № 814739-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственной кадастровой оценки».

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации считает необходимым учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении проекта федерального закона № 814739-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственной кадастровой оценки».