

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЛИЧНОСТЬ

Научный журнал

LAW LEGISLATION PERSON

Research Journal

Выходит 2 раза в год

№ 1(18) 2014

Распространяется по подписке

Подписной индекс **37221**

ISSN 2077-6187

Т.В. Волкова*, М.Ш. Текеев**

УСТАНОВЛЕНИЕ КАДАСТРОВОЙ И РЫНОЧНОЙ ЦЕНЫ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Земля в любом государстве главное богатство народов, основной природный ресурс и одновременно главный объект недвижимости и оборота, эффективность использования которого влияет на полноценное формирование бюджетных отношений, поскольку доходы от использования земли должны поступать регулярно и служить основным средством финансового благополучия.

Рациональное использование природных ресурсов должно отвечать требованиям земельного, экологического и иного смежного с ним законодательства, но также оно обязано обеспечивать экономические интересы государства, в связи с чем возрастают роль и значение правовой политики в сфере управления рынком земли на современном этапе, а также развития экономического механизма охраны окружающей среды.

Так, например, Л.А. Тимофеев указывает на необходимость акцентирования внимания на корректировку позиции законодателя применительно к осуществлению деятельности в области использования и охраны отдельных компонентов природной среды, что, по его мнению, объясняется модернизацией природоресурсного законодательства и некоторыми изменениями в структурах исполнительных органов государственной власти¹.

Как верно отмечает С.А. Боголюбов, в отличие от административных методов регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, которые являются традиционными методами для российского законодательства, современные экономико-правовые меры регулирования начали применяться относительно недавно².

Проблемы реализации экономического механизма охраны окружающей среды и платности природопользования, в т.ч. и земельных участков, с учетом рыночного развития страны исследовались как учеными в сфере экономики, так и правоведами с позиции комплексного обобщения и специальных концептуальных предложений.

В.В. Петров обоснованно отмечает, что в содержании экономического механизма различают две категории факторов: позитивные и негативные. В данной связи к позитивным для субъектов относятся непосредственно меры экономического стимулирования, такие как планирование, кредитование, предоставление льгот при внедрении экологически чистых технологий и т.д., к категории негативных, с точки зрения субъектов этой сферы

* Волкова Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда.

** Текеев Марат Шамилович – консультант отдела анализа и обобщения судебной практики, информатизации и статистики Двенадцатого арбитражного апелляционного суда.

отношений, автор относит меры экономического стимулирования посредством изъятия определенной части дохода, лишения соответствующих льгот³.

Специалисты в экономической сфере О.С. Шимова, Н.К. Соколовский определяют экономический механизм природопользования как совокупность экономических методов управления, создающих материальную заинтересованность природопользователей в оптимизации их взаимодействия с природной средой⁴.

Особенности детального и концептуального рассмотрения экономического механизма охраны окружающей среды и платности природопользования отражены также во многих трудах Т.В. Петровой⁵.

На наш взгляд, большое внимание, уделяемое учеными и практиками различных сфер и отраслей права исследованию и обсуждению вопросов экономического стимулирования и платности природопользования, свидетельствует об особенном значении развития рынка природных ресурсов и активном вовлечении земельных участков в гражданско-правовой оборот.

В ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) закреплён, а в ст. 65, 66 развивается принцип платности использования земли, согласно которому любое ее использование осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

В этой связи в судебной практике за последнее 5 лет возникло большое количество споров по поводу установления кадастровой стоимости и замены ее на рыночную стоимость, поэтому мы считаем, что необходимо совместными усилиями всех органов управления земельными ресурсами и судебной властью способствовать формированию единообразной правоприменительной практики при разрешении споров, связанных с применением земельного и смежного с ним законодательства.

Бесспорным является тот факт, что стабильные поступления в бюджет платежей за пользование земельными участками, находящимися в публичной собственности, являются залогом экономической устойчивости и инвестиционной привлекательности любого государства, где важными условиями выступают прозрачные, четкие для всех правила определения налоговой базы и расчета размера арендной платы.

В настоящее время правовую основу рассматриваемых споров данной категории составляют: ЗК РФ, Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.)⁶, Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.)⁷, Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» (в ред. от 30 июня 2010 г.)⁸, Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2008 г. № 52 «О порядке

доведения кадастровой стоимости земельных участков до сведения налогоплательщиков»⁹ и другие нормативно-правовые акты.

Высшие судебные инстанции неоднократно по данному вопросу давали разъяснения по спорным моментам, которые возникали в правоприменительной практике по указанной категории споров. Так, например, в соответствии с Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 ноября 2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» (в ред. от 25 декабря 2013 г.)¹⁰, Информационным письмом Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 мая 2005 г. № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком»¹¹, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010¹², которые существенно ограничивали возможность оспаривания кадастровой стоимости земельного участка и налогоплательщикам, и арендаторам, необходимо было подавать заявления о признании недействительными нормативных актов субъектов РФ, которыми утверждались результаты кадастровой оценки земельных участков.

Федеральным законом от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.) была включена глава «Государственная кадастровая оценка», в которой устанавливались правила определения кадастровой стоимости, а также пересмотра результатов государственной кадастровой оценки земельного участка и рассмотрения споров о результатах ее определения.

Указанным Федеральным законом в ст. 66 ЗК РФ был включен п. 3, предусматривающий возможность в определенных случаях замены кадастровой стоимости земельного участка на его рыночную.

С учетом произошедших изменений в законодательстве об оценочной деятельности и в сфере платности землепользования Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ была сформирована правовая позиция, изложенная в Постановлении от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010¹³. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал, что законодательство, подлежащее применению к спорным правоотношениям, не содержит запрета на возможность определения кадастровой стоимости земельного участка, сведения о котором внесены в государственный кадастр недвижимости с указанием его рыночной стоимости. При этом сами по себе достоверность кадастровой стоимости земельного участка и законность нормативного акта о ее утверждении предметом оспаривания в данном случае не являются.

Поскольку рыночная стоимость, как правило, существенно ниже кадастровой стоимости земельного участка, установление кадастровой стоимо-

сти, равной рыночной, позволяет уменьшить в разы размер земельного налога или размер арендной платы, уплачиваемых субъектами рынка земли и недвижимости в целом.

С учетом анализа судебной практики и мнений ученых и практиков необходимо отметить, что возможность обжалования кадастровой стоимости земельных участков в судебном порядке породила не только большое количество судебных споров, но и дискуссии в научно-практической среде относительно эффективности процесса управления земельными ресурсами при осуществлении такой важной функции, как установление кадастровой стоимости земельных участков в конкретных субъектах РФ. Так, по мнению группы авторов, правообладателям земельных участков фактически приходится выступать против решений государственной и муниципальной власти, осуществляющих управление земельными ресурсами, что, безусловно, снижает эффективность управления земельными ресурсами. Практики отмечают, что существующий судебный порядок установления кадастровой стоимости земельных участков не является предельно оптимальным, поскольку разделяет правообладателей земельных участков на две категории: тех, кто уже снизил (заменял) кадастровую стоимость земельного участка на его рыночную и тех, кто этого еще не сделал¹⁴.

После вступления в силу нового Федерального закона от 4 июня 2014 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами»¹⁵ (далее – Федеральный закон № 143-ФЗ) результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в арбитражном суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости физическими и юридическими лицами, если эти результаты затрагивают их права и обязанности.

Данным правом наделены также органы государственной власти, органы местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

По нашему мнению, Д.С. Некрестьянов верно указывает, что приведенная формулировка действующей ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» достаточно исчерпывающая и способна вызвать вопросы в правоприменительной практике, поскольку к данным субъектам могут быть отнесены и собственник, выкупающий участок под зданием, и в некоторых случаях лицо, приобретающее объект на торгах. Вопрос о правомочности оспаривания ими результатов кадастровой оценки остается открытым¹⁶.

Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» определены следующие основания для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости:

недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;

установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость. В этом случае кадастровая стоимость устанавливается равной рыночной стоимости, определенной в отчете об оценке.

Учитывая, что земельный налог, а также базовые ставки арендной платы за земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, рассчитываются исходя из кадастровой стоимости земельного участка и поступают в местный бюджет в 100 %-ном соотношении, при рассмотрении споров по оспариванию кадастровой стоимости земельных участков (приравниванию ее к рыночной стоимости) затрагиваются интересы физических и юридических лиц. Не в меньшей степени должны учитываться и публичные интересы.

Федеральным законом № 143-ФЗ в скором времени из ст. 24.19 удаляется указание на арбитражный суд, что свидетельствует о том, что все споры по кадастровой стоимости будут с 6 августа 2014 г. отнесены к подведомственности судов общей юрисдикции.

Часть 1 ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусматривает исключительную подсудность таких дел, поскольку указывает, что «результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в арбитражном суде... физическими лицами, юридическими лицами...». Аналогично ч. 5 ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусматривает возможность оспаривания решения комиссии только в арбитражном суде, независимо от субъектного состава заявителей.

Федеральным законом № 143-ФЗ, кроме внесения изменений в ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», ч. 1 ст. 22 ГПК РФ дополняется п. 8, в соответствии с которым «суды рассматривают и разрешают дела... об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости».

Новая редакция ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в сочетании с п. 8 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ) указывает, что все споры о кадастровой стоимости земли будут рассматриваться в скором времени именно судами общей юрисдикции.

Так, в пояснительной записке к законопроекту содержалось следующее указание: «Проектом федерального закона предусматривается исключение из компетенции арбитражных судов дел по рассмотрению споров об оспаривании кадастровой стоимости и отнесение рассмотрения дел указанной категории к компетенции судов общей юрисдикции — верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов. В этих целях соответствующие изменения вносятся в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»».

Какую цель преследовал законодатель, принимая данный законопроект, покажет время. Федеральный закон № 143-ФЗ вступает в силу по истечении 180 дней после дня вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ».

На наш взгляд, пристальное внимание законодателя и всех высших судебных инстанций к проблемам обоснованности установления кадастровой и рыночной цены на землю указывает на особое значение и развитие правового института экономического механизма платности землепользования и природопользования как на главный инструмент функционирования современного рынка недвижимости и финансового благополучия всей бюджетной системы.

С учетом изменений в земельном и ином связанном с ним законодательстве в связи с реформированием судебной системы, независимо от компетенции рассмотрения судами этой категории земельных споров, должен быть соблюден, прежде всего, баланс сочетания публичных и частных интересов, где будут учтены все приоритеты пополнения бюджетов всех уровней от платности землепользования

Как будут применяться положения нового Закона в практике судов, покажет время, но при этом необходимо отметить, что немалое количество подобных споров, рассматриваемых ранее в арбитражных судах, и сформированная судебная практика заложили фундамент для последующего разрешения дел, связанных с оспариванием кадастровой стоимости земельных участков, независимо от того, к компетенции каких судов в дальнейшем перейдет рассмотрение данной категории споров.

¹ См.: Тимофеев Л.А. Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола» (9 апреля 2008 г., Москва). М., 2008. С. 218.

² См. Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 83.

³ См.: Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Закона «Об охране окружающей среды») // Экологическое право России: сборник материалов научно-практической конференции. Вып. 6. 2008–2009 гг.; Учебное пособие для вузов / под ред. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 505.

⁴ См.: Шимова О.С., Соколовский Н.К. Экономика природопользования: учебное пособие. М., 2009.

⁵ См., например, Петрова Т.В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; Ее же. Система правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды // Экологическое право России: сборник материалов научно-практической конференции. Юбилейный выпуск: в 3 т. 1995–2004 гг. / под ред. А.К. Голиченкова. Т. 2. М., 2004. С. 218.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3813; 2013. № 30, ч. I, ст. 4082.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30, ст. 3998; 2013. № 30, ч. I, ст. 4081.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16, ст. 1709.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 6, ст. 508.

¹⁰ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 1.

¹¹ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 7.

¹² См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 11.

¹³ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 11.

¹⁴ Волкова Т.В., Глазов Ю.В., Петрушкин В.А., Шараев С.Ю., Чмыхало Е.Ю. Актуальные проблемы судебной практики по установлению кадастровой стоимости земельных участков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. №1 (96). С. 255.

¹⁵ URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163927 (дата обращения: 14.04.2014).

¹⁶ См.: Некрестьянов Д.С. Изменения в процедуре оценки кадастровой стоимости земельных участков // Хозяйство и право. 2011. № 2. С. 11.