

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

**ДЕПУТАТ**  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

22 11 2013 г.

№ 6М-ПК-2/101

Председателю Государственной  
Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации

**С.Е.Нарышкину**

**Уважаемый Сергей Евгеньевич!**

В соответствии со ст.104 Конституции Российской Федерации вносится на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Приложение:

- текст законопроекта на бл.;
- пояснительная записка на бл.;
- финансово-экономическое обоснование на 1.;
- перечень актов федерального законодательства, подлежащих изменению утратившими силу, приостановлению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона на 1 л.

**Р.В. Кармазина**



Вносится  
Депутатом Государственной  
Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации  
Р.В.Кармазиной

Проект

№ 391238-6

## **РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

### **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

#### **О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 24.19 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОЦЕНОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

##### **Статья 1**

Внести в статью 24.19 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3813; № 49) изменение, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 24.19. Рассмотрение споров о результатах определения кадастровой стоимости

Результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в арбитражном суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее - комиссия) физическими лицами, юридическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц, органами государственной власти, органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, расположенных на территории соответствующего

муниципального образования и являющихся объектами налогообложения местными налогами (далее – заявители).

Основанием для оспаривания результатов определения кадастровой стоимости является недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости.

Результаты определения кадастровой стоимости могут быть пересмотрены комиссией в случае установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость, при условии установления его рыночной стоимости до истечения шести месяцев с даты опубликования утвержденных результатов определения кадастровой стоимости.

Комиссии создаются органом, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В состав комиссии входят по одному представителю органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа, осуществляющего функции по государственной кадастровой оценке, органа кадастрового учета, Национального совета по оценочной деятельности, органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположен объект недвижимости.

Порядок создания и работы комиссии, в том числе формы принимаемых ею документов, устанавливается уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности.

Решения комиссии могут быть оспорены в арбитражном суде лицами, указанными в первом абзаце настоящей статьи.

При оспаривании результатов определения кадастровой стоимости заявитель обращается в комиссию с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (далее – заявление об оспаривании кадастровой стоимости).

В целях выявления оснований для оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости заявитель вправе обратиться к заказчику работ по определению кадастровой стоимости и в орган кадастрового учета с запросом о предоставлении сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости.

В течение семи рабочих дней с даты поступления указанного запроса заказчик работ по определению кадастровой стоимости и орган кадастрового учета обязаны предоставить заявителю соответствующие сведения.

К заявлению об оспаривании кадастровой стоимости прилагаются:

кадастровый паспорт объекта недвижимости;

нотариально заверенная копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости в случае, если заявление об оспаривании кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на объект недвижимости;

документы, подтверждающие недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости.

Заявление об оспаривании кадастровой стоимости без приложения указанных документов не принимается.

К заявлению об оспаривании кадастровой стоимости также могут прилагаться иные документы.

По результатам рассмотрения заявления об оспаривании кадастровой стоимости комиссия вправе принять одно из следующих решений:

об отклонении заявления об оспаривании кадастровой стоимости в случае использования достоверных сведений об объекте недвижимости при определении кадастровой стоимости;

об удовлетворении заявления об оспаривании кадастровой стоимости в случае использования недостоверных сведений об объекте недвижимости при определении кадастровой стоимости.

В случае принятия решения об удовлетворении заявления об оспаривании кадастровой стоимости заказчик работ по определению кадастровой стоимости обеспечивает определение кадастровой стоимости объекта недвижимости, в отношении которого было принято такое решение, в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности.

Для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости заявитель обращается в комиссию с заявлением о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости (далее – заявление о пересмотре кадастровой стоимости).

К заявлению о пересмотре кадастровой стоимости прилагаются:

кадастровый паспорт объекта недвижимости;

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;

отчет о рыночной стоимости объекта недвижимости, составленный до истечения шести месяцев с даты опубликования утвержденных результатов определения кадастровой стоимости;

положительное заключение уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, в том числе требованиям настоящего Федерального закона, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативному регулированию оценочной деятельности, требованиям стандартов и правил оценочной деятельности саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, в случае, если рыночная

стоимость объекта недвижимости отличается от его кадастровой стоимости более чем на тридцать процентов.

Заявление о пересмотре кадастровой стоимости без приложения указанных документов к рассмотрению не принимается.

К заявлению о пересмотре кадастровой стоимости также могут прилагаться иные документы.

По заявлению о пересмотре кадастровой стоимости комиссия принимает решение об определении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости, за исключением случаев, предусмотренных порядком создания и работы комиссии.

Заявление об оспаривании кадастровой стоимости, заявление о пересмотре кадастровой стоимости рассматривается комиссией в течение одного месяца с даты его поступления.

В семидневный срок с даты поступления заявления об оспаривании кадастровой стоимости, заявления о пересмотре кадастровой стоимости комиссия направляет уведомление о поступлении данного заявления и принятии его к рассмотрению с указанием даты его рассмотрения в орган местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимости, результаты определения кадастровой стоимости которого оспариваются, и лицу, обладающему правом на такой объект недвижимости.

В течение пяти рабочих дней с даты принятия по результатам рассмотрения заявления об оспаривании кадастровой стоимости, заявления о пересмотре кадастровой стоимости соответствующего решения комиссия уведомляет об этом лицо, обладающее правом на объект недвижимости, результаты определения кадастровой стоимости которого оспариваются, и орган местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимости.».

## Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент  
Российской Федерации



## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

### к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

Главой III.1 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ) установлена процедура проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости. Данная глава закона также регламентирует особенности рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости.

Особенности рассмотрения указанных споров заключаются в том, что результаты кадастровой оценки, проведенной по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с соблюдением всех норм и правил, и утвержденные нормативным правовым актом указанного органа власти, могут быть оспорены в комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее – Комиссия), создаваемой органом, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке (Росреестром), на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также в судебном порядке.

Одним из оснований для оспаривания кадастровой стоимости является представление в Комиссию правообладателем земельного участка заявления об установлении кадастровой стоимости в размере его рыночной стоимости, определенной согласно отчету независимого оценщика.

Необходимо отметить то, что кадастровая стоимость по своей сути является рыночной, которая определяется методами массовой оценки (пункт 3 ФСО № 4, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 22.10.2010 № 508). И само по себе определение рыночной стоимости объекта в ином размере, чем была определена его кадастровая стоимость, не может свидетельствовать о наличии спора. Следовательно, установление кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости не является оспариванием кадастровой стоимости, а является переоценкой (произведенной иным способом).

Таким образом, поскольку какой-либо спор при установлении кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости отсутствует, законопроектом предлагается, во-первых откорректировать понятие оспаривание, приведя в соответствие с его содержанием, а именно: разделить понятие «оспаривание» на оспаривание по основанию использования при определении его кадастровой стоимости недостоверных сведений об объекте недвижимости и на понятие «пересмотра» кадастровой стоимости по основанию установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости. Во-вторых, в связи с отсутствием спора как такого, предлагается исключить возможность непосредственного обращения (то есть минуя обращение в Комиссию) в арбитражный суд. Данное предложение обусловлено и тем, что арбитражные суды в настоящее время вынуждены осуществлять

несвойственную им функцию – изменять стоимость объекта недвижимости на основании отчета независимого оценщика о рыночной стоимости, и только в связи с тем, что при оценке рыночной стоимости использовался иной, по сравнению с определением кадастровой стоимостью, метод оценки. С учетом задач арбитражного суда, возложенных на него Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, данный вопрос не требует вынесения его рассмотрения именно на уровень судебного органа. Стоит отметить, что такие судебные процессы фактически стали носить механический характер и не свидетельствуют о каких-либо спорах. При этом проектом предусмотрено, что в случае несогласия с решением Комиссии, заинтересованное лицо вправе обжаловать данное решение.

С учетом изложенного, полагаем, что достаточным для обращения в суд является лишь основание оспаривания – недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости; а оценка рыночной стоимости объекта недвижимости может служить основанием лишь для обращения в Комиссию, но не в судебные органы.

Действующая редакция статьи 24.19 Федерального закона № 135-ФЗ не позволяет муниципальным образованиям выражать и защищать интересы местного бюджета, в частности результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены органами местного самоуправления в отношении лишь объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности.

Однако необходимо учитывать, в силу статей 1, 65 Земельного кодекса Российской Федерации одним из принципов земельного законодательства является платность использования земли; при этом формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата. Согласно же статье 62.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации одним из видов доходов городских округов является земельный налог, зачисляемый в местные бюджеты по нормативу 100 процентов. В соответствии со статьей 390 Налогового кодекса Российской Федерации налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков. Поэтому результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся на территории муниципального образования и являющихся объектами налогообложения, являются значимыми не только для правообладателей земельных участков, но и для муниципалитетов.

В целях защиты местных бюджетов проектом закона предлагается предоставить органам местного самоуправления право оспаривать результаты кадастровой стоимости не только земельных участков, являющихся собственностью соответствующих муниципальных образований, но и всех участков, расположенных на территории данного муниципального образования и являющихся объектами налогообложения земельного налога.

Предложение о включении в статью 24.19 Федерального закона № 135-ФЗ

права органов местного самоуправления оспаривать кадастровую стоимость лишь в отношении земельных участков, расположенных на территории соответствующего муниципального образования (а не всех учтенных в государственном кадастре недвижимости объектов), обусловлено тем, что в настоящее время кадастровая стоимость является налогооблагаемой базой только для исчисления земельного налога, являющегося местным налогом и поступающим в местные бюджеты.

Полярность интересов плательщиков земельного налога и бюджетного интереса муниципальных образований, как получателей налога, предполагает поиск баланса частно-публичного интереса.

В настоящее время такой баланс нарушен тем, что не позволяет органам местного самоуправления достоверно планировать налоговые доходы по земельному налогу и, как следствие, в целом доходную часть местного бюджета. Это обусловлено тем, что установленный статьей 24.19 Федерального закона № 135-ФЗ срок для обжалования результатов определения кадастровой стоимости в Комиссии составляет шесть месяцев с даты их внесения в государственный кадастр недвижимости, а для обжалования в арбитражном суде не ограничен (кроме как общим сроком исковой давности в три года).

Следует также отметить, что предъявление требований с учетом статьи 24.19 Федерального закона № 135-ФЗ имеет целью не просто, как по статье 66 Земельного кодекса Российской Федерации «изменить стоимость» с даты вступления в силу судебного акта, а изменить ее размер на дату установления такой кадастровой стоимости (то есть не на дату определения рыночной). Поэтому рыночная цена при оспаривании кадастровой и определяется на дату, на которую была установлена кадастровая стоимость для сопоставимости всех факторов, повлиявших на определение стоимости.

Рыночная оценка объекта недвижимости для оспаривания кадастровой стоимости не на момент проведения такой оценки, а на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость, и так делает сомнительным достоверность результатов рыночной оценки, а значительный временной разрыв еще больше усиливает такую «сомнительность».

Статьей 11 Федерального закона № 135-ФЗ предусмотрено, что в отчете об оценке объекта недвижимости должно быть указано точное описание объекта оценки, перечень документов, устанавливающих количественные и качественные характеристики объекта оценки. Вместе с тем, один и тот же объект в прошедшее время и во время проведения рыночной оценки может значительно отличаться по своим индивидуальным характеристикам (например, ухудшение или улучшение плодородия почвы, экологическая обстановка и т.п.) и редко имеется возможность получить достоверные и полные сведения об индивидуальных качественных особенностях объекта недвижимости, существовавших в прошедшем времени (на момент проведения кадастровой оценки).

Поэтому полагаем целесообразным в случае пересмотра кадастровой

стоимости имущества путем установления его рыночной стоимости на дату, на которую была установлена кадастровая стоимость, установить срок для определения рыночной стоимости такого объекта не более шести месяцев с даты опубликования результатов кадастровой стоимости (на срок аналогичный сроку действительности рыночной оценки, с учетом норм пункта 26 ФСО № 1, утвержденного приказом Минэкономразвития РФ от 20.07.2007 № 256).

В данном случае нельзя говорить о каком-либо нарушении прав собственников земельных участков, так как они могут реализовать свое право, предусмотренное статьей 66 Земельного кодекса Российской Федерации иным способом.

Более того, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (постановление от 25.06.2013 № 10761/11 по делу № А11-5098/2010) указал, что поскольку при определении кадастровой стоимости вновь образуемого земельного участка применяется удельный показатель кадастровой стоимости преобразуемого земельного участка, который был рассчитан в соответствии с теми данными, которые использовались при проведении государственной кадастровой оценки земель до существования нового участка, датой, по состоянию на которую определяется рыночная стоимость нового участка, следует считать дату, по состоянию на которую установлена кадастровая стоимость преобразуемого участка.

Таким образом, в целях достоверного планирования местных бюджетов необходимо предусмотреть разумный срок, в течении которого лица могут оспорить (пересмотреть) кадастровую стоимость. Полагаем, что таковым является шесть месяцев с даты опубликования утвержденных результатов определения кадастровой стоимости, в том числе и в случае обращения в суд.

Остро встает вопрос и о достоверности отчетов независимых оценщиков о рыночной стоимости объектов недвижимости. Необходимо отметить, что Комиссия не наделена полномочиями по проверке достоверности отчета об оценке рыночной стоимости, следовательно, стоимость земельных участков, и как следствие, размер налогового платежа, фактически переоценивается не органом государственной власти, а индивидуально оценщиком по заказу правообладателя земельного участка.

Поскольку фактически статья 24.19 Федерального закона № 135-ФЗ стала использоваться налогоплательщиками земельного налога исключительно с целью снижения размера земельного налога (получения налоговой льготы), можно сделать вывод, что применение указанной нормы способствует коррупционным проявлениям по схеме «налогоплательщик (правообладатель земельного участка) – оценщик – саморегулируемая организация (в случае, если отклонение рыночной стоимости свыше 30 процентов)».

Принимая за основу баланс частного-публичного интереса, считаем необходимым для проверки достоверности отчетов о рыночной стоимости земельных участков, представляемых в Комиссию с заявлением об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, и в целях

повышения ответственности оценщиков предлагается ввести требование о наличии положительного заключения уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, если рыночная стоимость объекта недвижимости отличается от его кадастровой стоимости более чем на 30 процентов. В настоящее время, с учетом норм пункта 20 Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 04.05.2012 № 263, такие заключения выдаются лишь саморегулируемыми организациями оценщиков, чего считаем недостаточно для случаев, когда фактически определяется размер налогового платежа.

Участие государственного органа, по нашему мнению, не только повысит ответственность оценщиков, но и позволит избежать нанесение ущерба фискальным интересам муниципальных образований, то есть будет являться инструментом противодействия злоупотреблению нормами законодательства в целях минимизации налогов.

Дополнительно следует в целом указать о недостатках существующей правовой конструкции, предусмотренной статьей 24.19 Федерального закона № 135-ФЗ.

В настоящее время нарушен баланс частного-публичного интереса тем, что не позволяет органам местного самоуправления достоверно планировать налоговые доходы по земельному налогу, иметь своих представителей в Комиссиях, эффективно оспаривать результаты рыночной оценки, заказанной налогоплательщиком.

Правовое регулирование земельного налога, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, носит комплексный характер и состоит из актов как налогового, так и земельного законодательства, которое используется для целей налогообложения (определения КС РФ от 19.05.2009, № 1047-О-О, 03.02.2010, № 165-О-О, 01.03.2011 № 275-О-О).

Поэтому право собственника земельного участка по оспариванию кадастровой стоимости и установлению ее размера равном рыночной стоимости не должно быть неограниченным в случае, когда такие действия направлены на существенное снижение налогооблагаемой базы и приводят к снижению поступлений в местные бюджеты.

Судебная практика также не позволяет защитить местные бюджеты, поскольку в рамках данных дел суды проверяют только соблюдение Комиссией процедуры рассмотрения заявлений, при этом суды отказывают в проведении судебных экспертиз, которые могли бы оценить достоверность отчетов о рыночной стоимости. Кроме того, суды не признают органы местного самоуправления заинтересованными лицами по данным спорам и зачастую не привлекают к участию в судебных спорах.

Таким образом, складывающаяся за последние годы практика, в том числе судебная, по оспариванию результатов определения кадастровой стоимости показала, что проблема носит глубокий и массовый характер и причиной ее возникновения является не только установленная возможность оспаривания кадастровой стоимости в Комиссии, а существующая неконтролируемая органами власти возможность владельцев земельных участков при содействии независимых оценщиков изменять кадастровую стоимость земельных участков в сторону уменьшения.

В частности, согласно сведениям официальных сайтов Территориальных управлений Росреестра в результате оспаривания кадастровой стоимости Комиссиями приняты решения, в результате которых налогооблагаемая база за 2012 год уменьшилась только ряде следующих регионов в следующих размерах:

в Омской области на 1 275,5 млн. руб. (выпадающий доход 20,5 млн. руб.);

в республике Башкортостан на 5 740,2 млн. руб. (выпадающий доход 86,1 млн. руб.);

в Краснодарском крае на 77 630,5 млн. руб. (выпадающий доход 1 164,4 млн. руб.);

в Красноярском крае на 4 119,6 млн. руб. (выпадающий доход 61,8 млн. руб.).

Также необходимо учитывать, что размеры выпадающих доходов будут возрастать, в том числе в связи возможностью оспаривания кадастровой стоимости земельных участков в судебных органах.

 6

## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ**

**проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 24.19  
Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской  
Федерации»**

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.



## ПЕРЕЧЕНЬ

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»**

В связи с принятием проекта Федерального закона «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» потребуется внесение изменений:

в постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» и приказ Минэкономразвития России от 04.05.2012 N 263 «Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу;

в приказа Минэкономразвития России от 22 февраля 2011 № 69 «Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости»

