# Как оспорить результаты определения кадастровой стоимости недвижимости в 2021 г.

Кадастровая стоимость является одной из стоимостных характеристик недвижимости и играет важнейшую роль при определении размера налогов и иных имущественных платежей. Так, в случае если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности юридических лиц вследствие явного несоответствия кадастровой стоимости объекта недвижимости его рыночной стоимости, возникает необходимость задействовать механизм ее оспаривания. Оспаривание кадастровой стоимости осложняется еще и тем, что законодательство, регулирующее порядок пересмотра кадастровой стоимости, постоянно претерпевает изменения. В статье рассмотрены как действующий порядок пересмотра кадастровой стоимости, так и нюансы процедуры оспаривания кадастровой стоимости в судебном порядке.

Ксения УЛЬЯНОВА,
*старший юрист,*
*руководитель практики*
*Land Law Firm*

В соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее — Закон № 237-ФЗ) кадастровая стоимость объекта недвижимости — полученный на определенную дату результат оценки объекта недвижимости, определяемый на основе ценообразующих факторов в соответствии с действующим законодательством.

Учитывая, что кадастровая стоимость является базой для расчета ряда платежей, предусмотренных законодательством (например, земельный налог, налог на имущество, арендная плата за земельные участки, выкупная стоимость объекта недвижимости и т.д.), объективность и соразмерность кадастровой стоимости является важной экономической составляющей для ведения бизнеса.

Согласно п. 1.2 приказа Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке» кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости. При определении кадастровой стоимости на базе рыночной стоимости кадастровая стоимость объекта недвижимости не может превышать величины его рыночной стоимости, определенной на ту же дату.

Таким образом, кадастровая стоимость — это рыночная стоимость, определенная массовыми методами на основе сегментации и группировки объектов недвижимости со схожими географическими, экономическими, социально-политическими показателями.

Учитывая, что кадастровая стоимость проводится массовыми методами, в отсутствие индивидуального подхода к объекту оценки, на практике кадастровая стоимость часто бывает значительно выше рыночной, что обязывает правообладателей объектов недвижимости платить экономически не обоснованные, завышенные платежи за объекты недвижимости.

С целью восстановления баланса между кадастровой и рыночной стоимостью законодателем разработан механизм пересмотра кадастровой стоимости.

## ДВОЙСТВЕННОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Законодательство, регулирующее проведение государственной кадастровой оценки и порядок пересмотра кадастровой стоимости, постоянно претерпевает изменения. Указанное обстоятельство привело к тому, что на сегодняшний день единовременно на территории России действуют три системы пересмотра кадастровой стоимости:

1) в соответствии с правилами ст. 24.18 Федерального закона от 29.07.98 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон № 135-ФЗ);
2) в соответствии с правилами ст. 22 Закона № 237-ФЗ;
3) в соответствии с правилами ст. 22.1 Закона № 237-ФЗ.

Учитывая, что решение о переходе процедур, связанных с государственной кадастровой оценкой, по правилам Закона № 237-ФЗ принимается высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации, практика оспаривания кадастровой стоимости имеет значительные региональные особенности.

## ОСПАРИВАНИЕ ЧЕРЕЗ ОБРАЩЕНИЕ В КОМИССИЮ И СУД

Закон № 135-ФЗ уже не применяется для целей проведения государственной кадастровой оценки. В случае если кадастровая оценка объектов недвижимости, действующая в регионе, была проведена по его правилам, то пересмотр кадастровой стоимости также осуществляется в соответствии со ст. 24.18 Закона № 135-ФЗ (согласно ст. 24 Закона № 237-ФЗ).

Для данной системы оспаривания характерно обязательное досудебное обращение юридических лиц с заявлением об установлении кадастровой стоимости равной рыночной в Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее — Комиссия). Так как на практике обращение в Комиссию не всегда оказывается эффективным, правообладатели после получения отказа Комиссии имеют право на защиту своих интересов в суде.

## ЧТО ВЫБРАТЬ: КОМИССИЮ ИЛИ СУД?

Статья 22 Закона № 237-ФЗ, в отличие от ст. 24.18 Закона № 135-ФЗ, позволяет правообладателю объекта недвижимости обратиться за защитой своих прав сразу в суд, минуя этап Комиссии. В этом случае результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены юридическими лицами и физическими лицами, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают их права или обязанности.

В Комиссии или в суде оспаривание результатов определения кадастровой стоимости возможно по заявлению об оспаривании на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости, определенной на дату, по состоянию на которую определена его кадастровая стоимость. А для обращения в суд предварительное обращение в Комиссию не является обязательным.

При этом формирование Комиссии — это право, а не обязанность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, возможность обращения в Комиссию есть только в случае, если соответствующая Комиссия была сформирована в регионе. Указанная норма достаточно логична, учитывая сложившуюся практику оспаривания, так как в ряде регионов «поход» в Комиссию был скорее формальностью, нежели реальной возможностью пересмотреть кадастровую стоимость.

Тем не менее в некоторых регионах шансы на успех в Комиссии были весьма вероятны. В таких субъектах функционирование Комиссии, снижающей судебную нагрузку, объяснимо и рационально.

Подобное гибкое регулирование процедуры пересмотра кадастровой стоимости наделяет правообладателей выбором, что позволяет, в случае обращения напрямую в суд, сэкономить и время, и расходы.

В отношении ст. 22 и 22.1 Закона № 237-ФЗ до 1 января 2023 г. действует переходный период, в результате все субъекты РФ постепенно должны перейти на пересмотр кадастровой стоимости по правилам ст. 22.1 Закона № 237-ФЗ.

## БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ И СУД

С 31 августа 2020 г. вступила в силу ст. 22.1 Закона № 237-ФЗ, которая регламентирует новый порядок установления кадастровой стоимости равной рыночной. В соответствии с ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 31.07.2020 № 269-ФЗ «О внесении измене-

ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации» высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ может быть принято решение о дате перехода к применению положений ст. 22.1 Закона № 237-ФЗ. Таким образом, до принятия соответствующего решения вплоть до 1 января 2023 г. оспаривание кадастровой стоимости производится по правилам ст. 22 Закона № 237-ФЗ.

Статья 22.1 Закона № 237-ФЗ вводит новый административный механизм пересмотра кадастровой стоимости — обращение в бюджетное учреждение, проводившее государственную кадастровую оценку, с заявлением об установлении кадастровой стоимости равной рыночной. Только в случае отказа в пересмотре кадастровой стоимости бюджетным учреждением заявитель вправе обратиться в суд. При этом необходимо оспаривать и решение учреждения, и устанавливать кадастровую стоимость в размере рыночной.

На сегодняшний день уже более чем в двадцати субъектах РФ принято решение о переходе к применению положений ст. 22.1 Закона № 237-ФЗ.

Предположить, насколько эффективным окажется новый внесудебный механизм установления кадастровой стоимости в размере рыночной, на настоящий момент не представляется возможным в отсутствие повсеместной практики.

Разница в правовом регулировании и постоянно меняющееся законодательство вносит путаницу в процедуру оспаривания, о чем свидетельствует обширная региональная практика 2021 г. Заинтересованные лица пытаются оспорить кадастровую стоимость по ст. 22 Закона № 237-ФЗ, игнорируя обращение в бюджетное учреждение (не учитывая положения ст. 22.1, обязательные для конкретного региона).

При этом суды отмечают, что указанной статьей установлен не досудебный порядок, а иной, внесудебный, порядок установления кадастровой стоимости, несоблюдение которого влечет отказ в принятии заявления к производству (апелляционные определения Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 07.07.2021 по делу № 66а-842/2021, Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12.05.2021 по делу № 66а-1358/2021, Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 23.04.2021 по делу № 66а-2128/2021).

Учитывая, что даты определения рыночной стоимости для целей установления кадастровой стоимости по ст. 22 и 22.1 Закона № 237-ФЗ существенно различаются, ошибки, связанные с выбором способа защиты права, ведут к дополнительным расходам на подготовку нового отчета об определении рыночной стоимости объекта недвижимости.

## ОСПАРИВАНИЕ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

Споры, касающиеся пересмотра кадастровой стоимости, рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Однако новое регулирование процедуры установления кадастровой стоимости вносит неопределенность в судебный процесс по данной категории дел. Пункт 15 ст. 22.1 Закона № 237-ФЗ предусматривает, что требования об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости могут быть заявлены в суд только одновременно с оспариванием решения бюджетного учреждения.

Таким образом, часть требований должна быть заявлена в рамках главы 22 КАС РФ (производство по делам об оспаривании решений организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочия), а другая — в порядке главы 25 КАС РФ (производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости). В настоящий момент судебная практика не дает ответа, каким образом будет решаться данная коллизия.

При рассмотрении административного дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости главным обстоятельством, подлежащим доказыванию, является факт несоответствия кадастровой стоимости рыночной. Обосновать данное различие можно отчетом об определении рыночной стоимости или судебной экспертизой.

Вопрос назначения экспертизы зависит от ряда факторов:

- сложившаяся в конкретном регионе РФ судебная практика.

Практика назначения экспертиз в рамках данной категории споров, на наш взгляд, имеет существенные региональные особенности: в каких-то регионах (например, в Москве, Московской области) экспертизы назначаются почти всегда, в других (например, в Приморском крае, Хабаровской области) — экспертизы по делам почти не назначаются, в третьих — вопрос назначения зависит от конкретных обстоятельств дела (например, в Оренбургской области, Пермском крае);

- «процессуальная пассивность» административного ответчика.

В случае отсутствия обоснованных возражений относительно достоверности отчета со стороны административного ответчика и доказательств иной величины рыночной стоимости объекта недвижимости (заключения судебного эксперта) суд принимает отчет об определении рыночной стоимости и судебная экспертиза по делу не назначается (решение Ярославского областного суда от 09.07.2021 по делу № 3А-457/2021);

- качество досудебного отчета об оценке рыночной стоимости.

Экспертиза также не назначается, если при исследовании отчета судом делается вывод о том, что отчет является достоверным доказательством рыночной стоимости, отвечает требованиям относимости и допустимости, содержит необходимые сведения, выполненные расчеты соответствуют применяемым методам и подходам (решение Свердловского областного суда от 12.07.2021 по делу № 3А-434/2021).

Стоит отметить, что указанный фактор, как правило, работает во взаимосвязи с фактором процессуального поведения административного ответчика — так как суд не обладает специальными познаниями в области оценочной деятельности, при наличии аргументированных возражений ответчика назначается судебная экспертиза (решение Тверского областного суда от 07.07.2021 по делу № 3А-94/2021).

## РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ

Учитывая, что при рассмотрении дел о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости часто назначается судебная экспертиза, вопрос о распределении судебных расходов играет существенную роль, в том числе и на стадии принятия решения о пересмотре кадастровой стоимости. В зависимости от характеристик исследуемого объекта стоимость проведения экспертизы может быть существенной, что может в целом обесценивать процесс оспаривания и делать его экономически нецелесообразным.

Первоначально позиция относительно распределения судебных расходов была сформирована постановлением Пленума Верховного суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости». Основной тезис заключался в том, что удовлетворение требований административного истца сводится к реализации в судебном порядке права на установление кадастровой стоимости равной рыночной, поэтому решение суда не может расцениваться как принятое против административного ответчика, не имеющего противоположных с административным истцом интересов, в связи с чем судебные расходы относятся на административного истца.

Однако постепенно практика менялась, и в постановлении Конституционного суда РФ от 11.07.2017 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 111, ч. 5 ст. 247 и п. 2 ч. 1 ст. 248 КАС РФ, ч. 1 и 2 ст. 110 АПК РФ» была сформирована ключевая позиция в данном вопросе — при разрешении заявления о распределении судебных расходов необходимо анализировать диапазон отклонения кадастровой стоимости от рыночной; если отклонение не укладывается в приемлемый с точки зрения существующих стандартов диапазон, это является свидетельством ошибки, приводящей к нарушению конституционных прав и свобод правообладателя. Тем не менее суд не указал, какое именно отклонение является допустимым, что не позволило широко применять положения постановления на практике.

В дальнейшем Верховный суд РФ поддержал позицию Конституционного суда, установив, что допустимым процентом отклонения является значение в диапазоне пятидесяти процентов. Согласно позиции суда, в случае если по результатам оспаривания разница между кадастровой и рыночной стоимостью составляет менее пятидесяти процентов, отсутствуют основания полагать, что кадастровая стоимость определена с ошибкой и судебные расходы в пользу правообладателя взысканию не подлежат (Кассационное определение ВС РФ № 19-КГ18-42 от 23.01.2019, Определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 31.01.2019 № 46-КГ18-63, Кассационное определение коллегии по административным делам ВС РФ № 18-КА19-4 от 19.08.2019).

При этом какого-либо обоснования настолько весомого допустимого отклонения Верховный суд РФ не дает. На практике снижение кадастровой стоимости не так часто превышает пятьдесят (и более) процентов, и указанная директива Верховного суда существенно ограничивает права административного истца на компенсацию судебных расходов, даже при условии существенного, но не достигшего пятидесяти процентов снижения.

Только к концу 2020 г. Верховный суд РФ смягчил позицию и указал, что для правильного разрешения вопроса о распределении судебных расходов между сторонами суду необходимо установить соотношение судебных расходов и размера налоговой выгоды, а также установил допустимый процент отклонения в диапазоне тридцати процентов (Кассационное определение ВС РФ от 16.09.2020 № 58-КАД20-6-К9). Данная позиция позволила существенно расширить круг заявителей, претендующих на компенсацию судебных расходов.

На сегодняшний день практика распределения судебных расходов складывается неоднозначно. С одной стороны, право на возмещение административным истцом судебных расходов уже не оспаривается, но до сих пор существует неопределенность в вопросе допустимого процента отклонения кадастровой стоимости от рыночной.

Учитывая определение Верховного суда РФ от сентября прошлого года, в 2021 г. появилась тенденция взыскания в пользу административного истца судебных расходов при расхождении между кадастровой и рыночной стоимостью не менее тридцати процентов (решения Московского городского суда от 15.04.2021 по делу № 3А-0185/2021, Верховного суда Республики Коми от 06.04.2021 по делу № 3А-93/2021).

При этом достаточно часто в практике встречаются случаи применения неоправданно высокого пятидесятипроцентного критерия расхождения. К примеру, судебные расходы взыскиваются с административного истца, так как снижение кадастровой стоимости произошло менее чем в два раза (решения Пензенского областного суда от 08.04.2021 по делу № 3А-81/2021, Свердловского областного суда от 19.05.2021 по делу № 3А-299/2021).

> Как правило, кадастровая стоимость проводится массовыми методами, в отсутствие индивидуального подхода к объекту оценки. В связи с этим на практике кадастровая стоимость часто бывает значительно выше рыночной, что обязывает правообладателей объектов недвижимости платить экономически не обоснованные, завышенные платежи за объекты недвижимости. С целью восстановления баланса между кадастровой и рыночной стоимостью законодателем разработан механизм пересмотра кадастровой стоимости. На территории России действуют три системы пересмотра кадастровой стоимости