

ПОЗИЦИЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТУ «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКЕ»

1. Краткое резюме

Законопроект «О государственной кадастровой оценке» от 12 августа 2015 года (далее – Законопроект) необоснованно вводит кардинальные изменения в систему государственной кадастровой оценки (далее – ГКО), которые приведут к снижению качества результатов ГКО, увеличению количества конфликтных ситуаций, связанных с налогообложением недвижимости, а также общему росту социальной напряженности.

2. «Конструкция» законопроекта

2.1. Вводится государственная монополия на проведение кадастровой оценки. Кадастровую оценку делают бюджетные учреждения, зарплата сотрудников которых фактически зависит от Администрации Субъектов РФ. Администрация Субъекта имеет все условия для оказания административного давления на бюджетное учреждение в части формирования базы налогообложения, исходя из желания конкретных чиновников наполнить бюджет любой ценой, а не объективной величины кадастровой стоимости.

2.2. Фактически процедура оспаривания кадастровой стоимости превращается в профанацию:

- для рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости создаются межведомственные коллегии (далее – МВК), в

состав которых входят исключительно представители органов власти. Администрация Субъекта РФ может также оказывать административное давление на членов МВК – представителей органов власти в части необходимости выдачи отрицательных решений на отчеты об оценке рыночной стоимости объектов, выполненных с целью оспаривания кадастровой стоимости;

- исключается экспертиза отчетов об определении кадастровой стоимости, а также отчетов об оценке, выполненных в целях оспаривания, Экспертными советами саморегулируемых организаций оценщиков (далее – СРОО);
- Оценщик с Заказчиком, оспаривающие кадастровую стоимость, оказываются один на один с властными структурами.

3. Анализ изменений, предлагаемых в Законопроекте

3.1. Законопроект вводит кардинальные изменения в процесс проведения кадастровой оценки.

В настоящее время кадастровую оценку проводят Оценщики в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» № 135-ФЗ от 29.07.1998 г. (далее – Закон об оценке), стандартами оценки и методическими рекомендациями, а отчет по определению кадастровой стоимости должен получить положительное экспертное заключение по результатам экспертизы в СРОО. В соответствии с законопроектом (статья 6), полномочия по проведению кадастровой оценки передаются бюджетным учреждениям. К сожалению, и сегодня нередки случаи, когда администрации Субъектов РФ – Заказчики кадастровой оценки оказывают административное давление на Оценщиков с целью получить необходимую базу для налогообложения. В этой части наиболее показательны ситуации в Республике Татарстан и Владимирской области.

Введение монополии на проведение ГКО доведет административное давление до абсолюта, поскольку: заработная плата Исполнителя работ фактически зависит от Заказчика (Администрации Субъекта РФ) → создаются все условия для формирования базы налогообложения, исходя из желания конкретных чиновников наполнить бюджет любой ценой, а не объективной величины кадастровой стоимости.

Считаем необходимым внести изменения в действующее законодательство, направленные на повышение качества кадастровой оценки, в том числе утвердить Приказы МЭР устанавливающие:

- требования к исполнителям работ по государственной кадастровой оценке;
- требования к договорам на проведение государственной кадастровой оценки;
- требования к качеству исходной информации по объектам оценки.

3.2. В соответствии со ст.20, в Субъектах РФ создаются Межведомственные коллегии (МВК), в состав которых входят исключительно представители органов власти.

Члены МВК-представители органов власти в большинстве случаев не будут обладать необходимыми специальными знаниями, навыками и опытом экспертизы (проверки) отчетов об оценке и оценочной деятельности в целом. Это не позволит им проводить экспертизу (проверку) отчетов об оценке с достаточным уровнем качества, что станет причиной большого количества конфликтных ситуаций.

Вместе с тем СРОО Законом об оценке наделены полномочиями по проведению экспертизы отчетов об оценке, имеют Экспертов необходимой квалификации в достаточном количестве во всех регионах России (суммарная численность Экспертных советов СРОО составляет около 1 000 человек).

Считаем необходимым формировать МВК по принципу «3 + 2 + 2»:

- 3 представителя органов власти
- 2 представителя профессионального сообщества (саморегулируемые организации оценщиков);
- 2 представителя предпринимательского сообщества (бизнес-объединения, например, ТПП РФ).

Именно такая структура Комиссии была предложена в конце 2014 года в проекте приказа Минэкономразвития России «Об утверждении требований к входящим в состав комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости представителям предпринимательского сообщества, саморегулируемых организаций оценщиков, порядка создания и работы такой комиссии, форм принимаемых комиссией документов».

Для снижения количества жалоб заявителей на деятельность МВК необходимо законодательно установить требование об обязательном указании в протоколе МВК полного перечня выявленных в отчете об оценке нарушений требований законодательства (при наличии таковых), их обоснование, а также влияние (или возможное влияние) на итоговую величину рыночной стоимости (с указанием норм законодательства, которые были нарушены, и страниц отчета об оценке). В противном случае МВК будут безнаказанно использоваться в качестве инструмента

административного давления и передела рынка оценочных услуг, как это сейчас происходит в ряде регионов.

3.3. Из законопроекта исключается участие СРОО в ГКО, как в части экспертизы отчета по определению кадастровой стоимости (см. п.3.1.), так и в части экспертизы отчетов об оценке рыночной стоимости, выполненных для цели оспаривания результатов определения кадастровой стоимости.

Считаем необходимым:

- сохранить действующий порядок проведения экспертизы отчетов об оценке саморегулируемой организацией оценщиков, в том числе для целей оспаривания в случае, если рыночная стоимость, определенная в отчете об оценке, отличается от кадастровой стоимости более чем на 30%;
- законодательно установить требование, что при наличии положительного заключения СРОО на отчет об оценке, прилагаемый к Заявлению – Комиссия принимает решение об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости.

При проведении экспертизы в СРОО происходит отсев некачественных отчетов об оценке, которые просто не могут получить положительное заключение. Отчеты дорабатываются с учетом замечаний СРОО, в результате чего в большинстве случаев меняется и рыночная стоимость объекта недвижимости. Таким образом, после экспертизы в СРОО в Комиссию поступают более качественные отчеты с адекватной рыночной стоимостью объектов недвижимости. В Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 г. №135-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми в случае проведения экспертизы отчета об определении рыночной стоимости в экспертном заключении должен содержаться вывод о подтверждении (или не подтверждении) стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете. Таким образом, позитивная роль экспертного заключения СРОО должна возрасти.

Отказ от экспертизы отчетов об оценке в СРОО приведет к снижению качества отчетов, представляемых в Комиссии и, как следствие, увеличению нагрузки на членов Комиссии по их проверке. При этом на членов Комиссии и так ляжет огромный объем работы в связи с установлением обязательного досудебного обращения в Комиссию заявителей – юридических лиц. Увеличение нагрузки на Комиссию приведет к дополнительной волоките и невозможности полноценно рассматривать представляемые в Комиссию документы, что скажется на обоснованности принятых решений. В данном случае возможны два варианта развития событий:

- массовое принятие Комиссией отрицательных решений, что приведет к необходимости оспаривать результаты определения кадастровой стоимости в судебном порядке и, как следствие, затягиванию сроков оспаривания;
- массовое принятие Комиссией положительных решений, что приведет к занижению кадастровой стоимости, и, как следствие, занижению налоговых сборов и дальнейшему возможному ужесточению процедуры оспаривания.

Наличие такого «фильтра», как экспертиза СРОО, направлено на повышение качества отчетов об оценке, а также удерживает рынок оценочных услуг (для целей оспаривания) от ценового демпинга в ущерб качеству, поскольку необходимость прохождения экспертизы отчета об оценке, а, следовательно, более тщательной проработки отчета об оценке, не позволяет необоснованно снижать цены на данные оценочные услуги.

Также, установлением обязательной экспертизы отчетов об оценке, осуществляется защита интересов Оценщиков и заказчиков оценки. Помимо указанного выше предварительного выявления ошибок, допущенных Оценщиками, ряд СРОО помогают Оценщикам дорабатывать отчеты об оценке в соответствии с требованиями законодательства об оценочной деятельности – осуществляют методическую поддержку своих членов. Практика также показывает, что при наличии положительно экспертного заключения Оценщику и заказчику оценки проще отстоять свои интересы, как в Комиссии, так и в суде.

3.4. Одной из основных проблем ГКО является низкое качество исходной информации об объектах оценки, содержащейся в государственном кадастре недвижимости. Введение института государственных кадастровых Оценщиков не снимет вопроса некачественной исходной информации, здесь требуется длительная системная работа в части изменения законодательства, а также проверки и наполнения государственного кадастра недвижимости.

Следует отметить, что при существующем низком качестве исходной информации доля объектов недвижимости, по которым кадастровая стоимость была «оспорена» составляет менее 1 %. Несмотря на широкое освещение процесса «оспаривания» в прессе, внимание к нему со стороны органов власти, указанный факт скорее подтверждает необходимость эволюционных изменений в рамках существующей системы ГКО, а не революционных преобразований.

Обратим внимание, что проблема низкого качества результатов ГКО возникла не сейчас. В последние годы уже был предпринят ряд конкретных

шагов, которые привели или приведут к повышению качества кадастровой оценки. Прежде всего:

- повышена эффективность выбора Исполнителей ГКО – решен главный вопрос с демпингом:
 - отменены аукционы для оценки объектов недвижимости, в т.ч. для кадастровой оценки;
 - в МЭР разработаны проекты Приказов, устанавливающих дополнительные требования к Исполнителям и договорам на проведение работ по государственной кадастровой оценке;
- для повышения эффективности работы Комиссий по рассмотрению споров о результатах ГКО (далее – Комиссий) МЭР подготовил проект приказа, устанавливающий новый принцип формирования состава Комиссий (3 представителя органов власти, 2 представителя СРОО, 2 представителя предпринимательского сообщества);
- для повышения качества отчетов об оценке и ответственности СРОО в Закон об оценке внесены изменения в части установления единого вида экспертизы отчетов об оценке рыночной стоимости (в т.ч. выполняемых в целях оспаривания) – экспертиза на подтверждение стоимости;
- новые Методические указания по государственной кадастровой оценке одобрены Советом по оценочной деятельности МЭР для целей практической апробации.

Практика института государственных кадастровых Оценщиков уже имела место на протяжении длительного периода времени в прошлом, уже показала свою несостоятельность. Значительная часть работ по ГКО «государственные Оценщики» отдавали на субподряд. Это типично для ситуации, когда профессиональные функции пытаются исполнять государственные структуры – стоимость работ (расходы бюджета) растут, а качество не улучшается. Таких примеров было достаточно много в других отраслях. Идут обратные процессы разгосударствления профессиональных функций, например, по выполнению кадастровых работ.

4. Предлагаемые решения

4.1. Сформировать позицию Сообщества о нецелесообразности принятия закона «О государственной кадастровой оценке».

4.2. Продолжить внесение изменений в законодательство для повышения качества кадастровой оценки и эффективности института

оспаривания кадастровой стоимости, в том числе утвердить приказы Минэкономразвития России, устанавливающие:

- требования к исполнителям работ по государственной кадастровой оценке;
- требования к договорам на проведение государственной кадастровой оценки;
- требования к качеству исходной информации по объектам оценки;
- минимальные тарифы на проведение оценки и экспертизы отчетов об оценке объектов жилой недвижимости, принадлежащих физическим лицам;
- требования по формированию состава Комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости в составе: 3 представителей органов власти, 2 представителей профессионального оценочного сообщества, 2 представителей предпринимательского сообщества.

4.3. Продолжить работу по реализации положений Плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование оценочной деятельности», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 26.09.2013 г. № 1744-р (разработчик – АНО «Агентство стратегических инициатив»).

4.4. Провести апробацию Методических указаний «О государственной кадастровой оценке» в 5-7 пилотных регионах в течение не менее 2 лет. Предусмотреть паритетное финансирование из федерального и субъектового бюджетов. По результатам апробации внести изменения в Методические указания, обязательные к применению, и разработать Методические рекомендации, носящие рекомендательный характер.

4.5. Законодательно обязать Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при рассмотрении заявлений о пересмотре кадастровой стоимости (далее – Заявления), поданных по основанию установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости:

- при наличии положительного заключения СРОО на отчет об оценке, прилагаемый к Заявлению – принимать решение об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости;
- при отсутствии положительного заключения СРОО на отчет об оценке, прилагаемый к Заявлению об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной в случае принятия решения об отклонении Заявления на основании несоответствия отчета об оценке требованиям законодательства Российской Федерации об

оценочной деятельности – указывать полный перечень выявленных в отчете об оценке нарушений требований законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности и их обоснование.

Реализация данных предложений приведет к формированию доверия между бизнесом, населением и властью, а также к снижению социальной напряженности.