

# ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

## ДОСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ ПО ЗЕМЕЛЬНОМУ НАЛОГУ

И.Р. Пертли<sup>1</sup>, В.А. Синенко<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)  
*ул. Азовская, 2-1, Москва, Россия, 117638*

<sup>2</sup>Агроинженерный департамент  
Аграрно-технологический институт  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 8/2, Москва, Россия, 117198*

В настоящее время земельные ресурсы все чаще выступают объектом различных сделок, процедур и проектов, в которых требуется оценить их стоимость. Согласно Федеральному закону от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки либо рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости в суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости. При процедуре определения стоимости учитываются основные особенности земли, такие как местоположение земельного участка, уровень цен и конкуренции на рынке недвижимости, возможность получения прибыли с данного земельного участка при его использовании, имеющаяся инфраструктура, расположенная рядом с земельным участком, а также различные внешние факторы. В данной статье авторы исследуют вопросы, связанные с урегулированием споров по земельному налогу, который исчисляется по кадастровой стоимости земельного участка; подробно освещены вопросы, связанные с досудебным порядком и административно-правовым регулированием определения и оспаривания кадастровой стоимости как налоговой базы.

**Ключевые слова:** земельный налог, кадастровая стоимость, земельные споры, объекты недвижимости, земельные участки, суд, комиссия по оспариванию кадастровой стоимости, досудебный порядок.

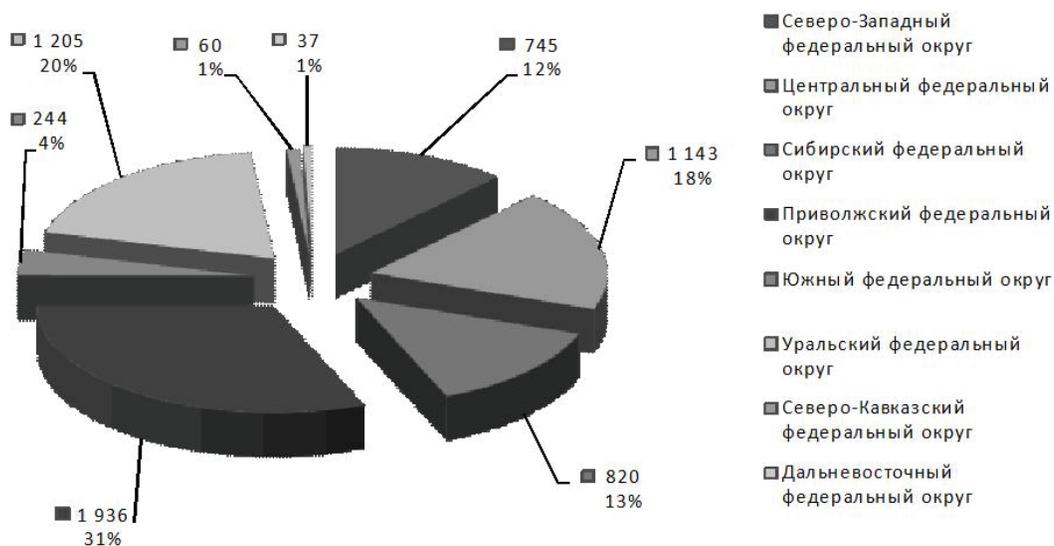
Вопросы, связанные с земельными спорами, относятся к достаточно часто разбираемым в гражданском производстве делам, ввиду того, что оборот земельных участков и сделок с ним становится важным базовым элементом функционирования экономики государства, а земля, управление земельными ресурсами, землепользования и отдельные угодья служат основой для обеспечения функционирования современного общества, в том числе одним из средств производства благодаря своим природным свойствам.

В данной работе проведено исследование земельных споров, связанных с земельным налогом.

В соответствии с существующим порядком налог на землю обязаны уплачивать все юридические и физические лица и предприниматели, обладающие земельными участками. Начисление данного налога производится налоговым органом на основании кадастровой стоимости земельного участка. Обязанность уплатить налог на землю наступает с даты регистрации права на земельный участок — внесения записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП). Разрешение земельных споров, осуществляемое компетентными судебными органами, является одним из способов защиты прав и законных интересов собственников, арендаторов земельных участков, землепользователей и землевладельцев.

В 2013 г. судами было рассмотрено 6 190 судебных исков по оспариванию результатов определения кадастровой стоимости в субъектах Российской Федерации [4]. В связи с многочисленными спорами между налогоплательщиками и налоговыми органами по поводу начисления и уплаты земельного налога данная тема видится непростой и достаточно актуальной.

На рисунке 1 представлены сведения о количестве судебных процессов в разрезе федеральных округов Российской Федерации, а также динамика количества судебных процессов по оспариванию кадастровой стоимости в Российской Федерации: 1200 в 2012 г., 6190 в 2013 г., 14 807 в 2014 г., 5682 в 2015 г. [7].



**Рис. 1.** Количество судебных процессов в разрезе федеральных округов Российской Федерации

Налоговый кодекс Российской Федерации установил обязательное досудебное урегулирование налоговых споров. Так, налоговым органом может быть проведена камеральная или выездная налоговая проверка. Итогом каждой из них является

решение (решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения), которое обжалуется в обязательном порядке в вышестоящий налоговый орган и, только после этого, — в суд.

В случае вынесения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, или в иных случаях, когда внесудебный порядок взыскания налоговых санкций не допускается, соответствующий налоговый орган обращается с заявлением в суд о взыскании с этого лица, привлекаемого к ответственности за совершение налогового правонарушения, налоговой санкции, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации.

До обращения в суд налоговый орган обязан предложить лицу, привлекаемому к ответственности за совершение налогового правонарушения, добровольно уплатить соответствующую сумму налоговой санкции. В случае, если лицо, привлекаемое к ответственности за совершение налогового правонарушения, отказалось добровольно уплатить сумму налоговой санкции или пропустило срок уплаты, указанный в требовании, налоговый орган обращается в суд с заявлением о взыскании с данного лица налоговой санкции, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации, за совершение данного налогового правонарушения.

Как известно, кадастровая стоимость земельного участка является базой для расчета земельного налога для собственников и размера арендной платы для арендаторов. Существующий до конца 2014 г. механизм установления кадастровой стоимости в размере рыночной потерял свою актуальность с внесением изменений в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135 «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон № 135-ФЗ), которыми создана 2-уровневая процедура оспаривания результатов кадастровой оценки, в том числе путем применения рыночных значений стоимости земли [1].

Необходимость приравнивания кадастровой стоимости к рыночной заключается в следующих аргументах.

На основании п. 3 ст. 66 Земельного кодекса в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости.

Согласно п. 1 ст. 390 Налогового кодекса Российской Федерации налоговая база для исчисления земельного налога определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 Налогового кодекса Российской Федерации.

Налоговая база по земельному налогу определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом (п. 1 ст. 391 Налогового кодекса Российской Федерации).

Согласно ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон об оценочной деятельности) основанием для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости является в том

числе установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость.

Несоответствие кадастровой и рыночной стоимости земельных участков, учитываемая порядок исчисления земельного налога в процентном отношении к кадастровой стоимости, нарушает права собственников в связи с превышением реальных рыночных стоимостных характеристик земельных участков.

Права собственников, нарушенные несоответствием внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости Земельного участка его рыночной стоимости, могут быть защищены лишь посредством внесения изменений в государственный кадастр недвижимости сведений о кадастровой стоимости спорного земельного участка.

В соответствии со ст. 24.18 Закона № 135-ФЗ результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены физическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц, в суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее — комиссия). При этом для оспаривания физическими лицами результатов определения кадастровой стоимости в суде предварительное обращение в комиссию не является обязательным.

Для юридических лиц обращение в комиссию строго обязательно. В соответствии со ст. 135 ГПК РФ в случае прямого обращения в суд исковое заявление подлежит возврату по причине несоблюдения обязательного досудебного порядка урегулирования спора (например, Определение Нижегородского областного суда от 25.11.2014 года по делу № 3-0/110-2014; Апелляционное определение Тульского областного суда от 23.10.2014 по делу № 33-3021).

В настоящее время комиссии функционируют во многих регионах России. Порядок создания и работы комиссий при территориальных органах Росреестра закреплен приказом Минэкономразвития России от 04.05.12 № 263 «Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 22 февраля 2011 г. № 69 „Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости“» [6].

При обращении в комиссию при территориальных органах Росреестра необходимо оформить заявление о пересмотре кадастровой стоимости. Согласно статье 24.18 Закона № 135-ФЗ к заявлению нужно приложить следующие документы:

— кадастровую справку о кадастровой стоимости объекта недвижимости, в которой содержатся сведения об оспариваемых результатах определения кадастровой стоимости;

— нотариально заверенную копию правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости, в том случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на данный объект недвижимости;

— документы, которые подтверждают недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;

— отчет оценщика, составленный на бумажном носителе и в форме электронного документа, в том случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости;

— положительное экспертное заключение на бумажном носителе и в форме электронного документа в отношении отчета об определении рыночной стоимости объекта недвижимости, которое подготавливается экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет.

Наибольшее внимание при подготовке документов в комиссию следует уделить заключению оценщика о рыночной стоимости объекта недвижимости и положительного заключения саморегулируемой организации (далее — СРО) оценщиков, членом которой является оценщик.

Заключение должно соответствовать требованиям закона, федеральным стандартам и правилам оценки.

Основными причинами отказа со стороны комиссий в удовлетворении заявлений о пересмотре кадастровой стоимости:

— экспертное заключение не соответствует требованиям Закона № 135-ФЗ или Федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)» [2];

— вместо кадастрового паспорта представлена выписка из государственного кадастра недвижимости;

— отсутствует положительное экспертное заключение СРО, членом которой является оценщик, выполнивший отчет;

— дата оценки в отчете независимого оценщика об определении рыночной стоимости не соответствует дате установления кадастровой стоимости. Оценка рыночной стоимости должна производиться на дату проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости в субъекте. Если рыночная стоимость будет оценена по состоянию на ненадлежащую дату, комиссия и суд непременно откажут в удовлетворении заявления;

— экспертное заключение не соответствует требованиям Федерального стандарта оценки «Виды экспертизы, порядок ее проведения, требования к экспертному заключению и порядку его утверждения (ФСО № 5)» [3].

Для успешного оспаривания размера кадастровой стоимости в суде необходимо тщательно готовить все необходимые документы, поскольку любое отступление от требований к оформлению документов (ст. 24.18 Закона № 135-ФЗ) предоставляет комиссии возможность отклонить заявление компании. В частности, если к заявлению будут приложены отчет оценщика или экспертное заключение в электронном виде, но без электронной подписи.

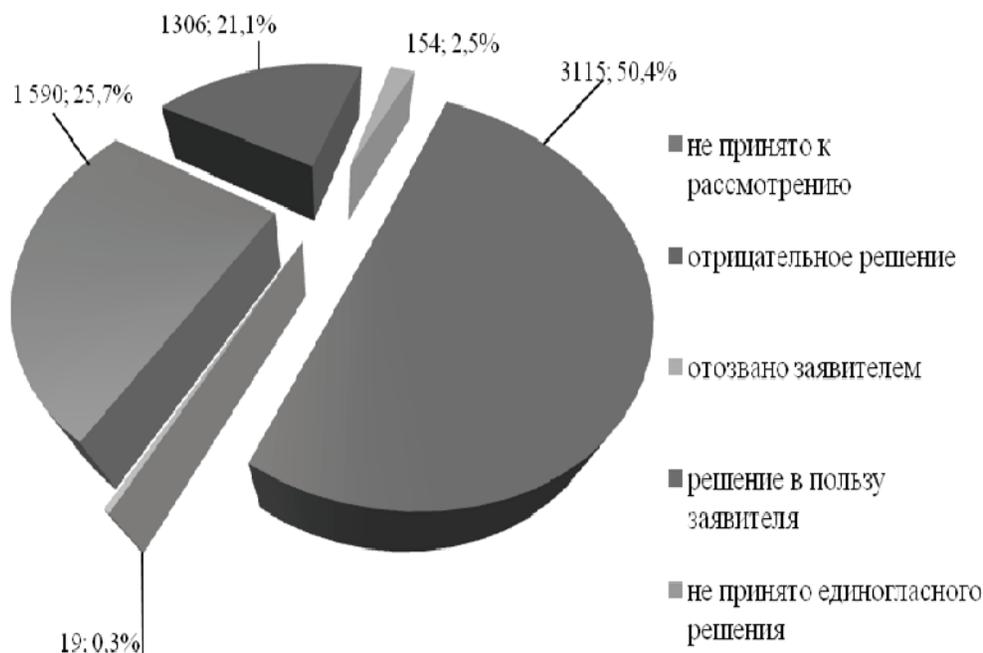
Согласно данным Росреестра за 2014 г. в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при территориальных органах Росреестра поданы 11 783 заявления о пересмотре результатов определения ка-

дастровой стоимости (далее — заявления) в отношении 27 434 земельных участков (в 2013 г. — 6184) [5]. За 2015 г. в комиссии поданы 31 277 заявлений в отношении 49 337 объектов недвижимости, из которых 45 054 — заявления о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости земельных участков.

По итогам рассмотрения заявлений в комиссиях положительные решения (решения в пользу заявителя) приняты в отношении 12 616 земельных участков (в 2012 г. — 1242, в 2013 г. — 3115). Решения о невозможности изменения величины кадастровой стоимости комиссиями принято в отношении 14 818 земельных участков (в 2013 г. — 1306). За 2015 г. положительные решения приняты в отношении 21 346 объектов недвижимости, о невозможности изменения величины кадастровой стоимости комиссиями принято отрицательное решение в отношении 15 825 объектов недвижимости.

На рис. 2 представлены сведения о количестве заявлений по оспариванию кадастровой стоимости в комиссиях в разрезе результатов рассмотрения за 2013 г.

Вместе с тем замечено, что если сумма кадастровой стоимости земельных участков до оспаривания составляла 3,3 трлн руб. (в 2013 г. — 850 млрд руб.), то после оспаривания — 2,06 трлн руб. (в 2013 г. — около 282 млрд руб.), что свидетельствует о ее снижении на 37,6% (в 2013 г. снижение в реальном выражении составило около 67%).



**Рис. 2.** Сведения о количестве заявлений, поступивших в комиссии в 2013 г.

На рис. 3 можно проследить динамику количества оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в комиссии при территориальных органах Росреестра.

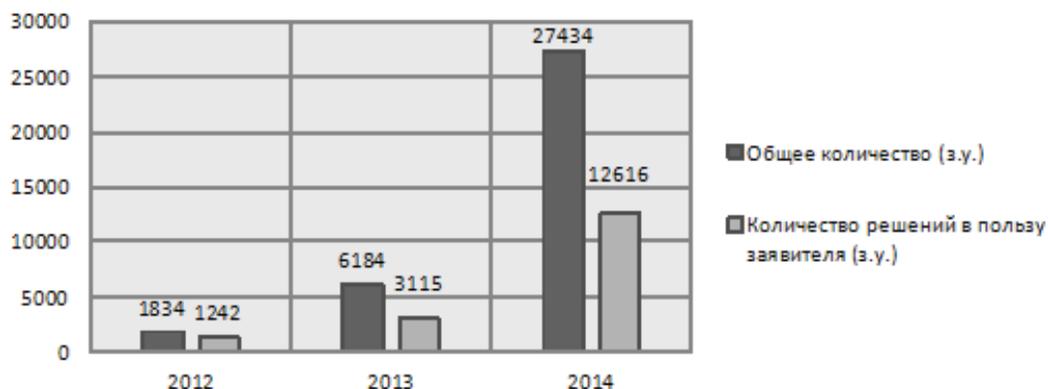


Рис. 3. Количество оспариваний результатов определения кадастровой стоимости в комиссиях

На сегодняшний день основной проблемой в отношении возникающих споров по земельному налогу так или иначе является завышенная кадастровая стоимость земельного участка, которая является налоговой базой в отношении земельного налога.

Законодательством в Российской Федерации предусмотрен досудебный (обязательно для юридических лиц) и судебный (для физических и юридических лиц) порядок оспаривания результатов.

Рассмотренный авторами статьи досудебный порядок заключается в подаче определенного пакета документов (заявление, отчет независимого оценщика СРО и т.д.) в комиссию по рассмотрению результатов определения кадастровой стоимости при территориальных органах Росреестра.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135 // СЗ РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3813.
- [2] Федеральный стандарт оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)» // Утвержден приказом Минэкономразвития России от 20.07.07 № 256.
- [3] Федеральный стандарт оценки «Виды экспертизы, порядок ее проведения, требования к экспертному заключению и порядку его утверждения (ФСО № 5)» // Утвержден приказом Минэкономразвития России от 04.07.11 № 328.
- [4] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году. URL: <https://rosreestr.ru>.
- [5] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. URL: <https://rosreestr.ru>.
- [6] «Российская газета». № 177. 03.08.2012.
- [7] Информация о судебных спорах в отношении результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости. URL: <https://rosreestr.ru>.
- [8] Рассмотрение споров о результатах определения кадастровой стоимости. URL: <https://rosreestr.ru>.

## PRE-TRIAL PROCEDURE SETTLEMENT DISPUTES ON LAND TAX

I.R. Pertli, V.A. Sinenko

Department of soil science, agriculture and land management  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya st., 8/2, Moscow, Russia, 117198*

Currently, land resources are increasingly acting subject to various transactions, procedures and projects, which is required to estimate their value. According to the Federal Law of 29.07.1998 № 135-FZ "On Valuation Activities in the Russian Federation" under the cadastral value is the value of which is established as a result of state cadastral valuation of any consideration of disputes on the results of determination of the cadastral value of the court or the Commission for disputes about the results of the definition cadastral value. When the procedure of determining the value taken into account the main features of the land, such as the location of the land, the level of prices and competition in the real estate market, the ability to profit from this land when it is used, available infrastructure near the land, various external factors. In this article the authors examine the issues related to the settlement of disputes on land tax, which is calculated on the cadastral value of land; discussed in detail the issues related to pre-trial procedures and administrative and legal regulation of determination and contesting the cadastral value as the tax base.

**Key words:** land disputes, land tax, cadastral value, real estate, land, court, commission for contesting the cadastral value, pre-trial procedure.

### REFERENCES

- [1] Ob ocenочноj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 29 ijulja 1998 g. № 135. SZ RF, 03.08.1998, № 31, st. 3813.
- [2] Federal'nyj standart ocenki «Obshhie ponjatija ocenki, podhody k ocenke i trebovanija k provedeniju ocenki (FSO № 1)». Utverzhden prikazom Minjekonomrazvitija Rossii ot 20.07.07 № 256.
- [3] Federal'nyj standart ocenki «Vidy jekspertizy, porjadok ee provedenija, trebovanija k jekspertnomu zakljucheniju i porjadku ego utverzhdenija (FSO № 5)». Utverzhden prikazom Minjekonomrazvitija Rossii ot 04.07.11 № 328.
- [4] Gosudarstvennyj (nacional'nyj) doklad o sostojanii i ispol'zovanii zemel' v Rossijskoj Federacii v 2013 godu. URL: <https://rosreestr.ru>.
- [5] Gosudarstvennyj (nacional'nyj) doklad o sostojanii i ispol'zovanii zemel' v Rossijskoj Federacii v 2014 godu. URL: <https://rosreestr.ru>.
- [6] «Rossijskaja gazeta». № 177. 03.08.2012.
- [7] Informacija o sudebnyh sporah v otnoshenii rezul'tatov opredelenija kadastrovoj stoimosti ob#ektov nedvizhimosti. URL: <https://rosreestr.ru>.
- [8] Rassmotrenie sporov o rezul'tatah opredelenija kadastrovoj stoimosti. URL: <https://rosreestr.ru>.