

Использование кадастровой оценки для сделок с публичным имуществом

С. И. Файнгерш

кандидат юридических наук, начальник Управления приватизации городского имущества
Департамента городского имущества города Москвы.

Адрес: 125993, г. Москва, 1-й Красногвардейский проезд, д. 21, стр. 1

E-mail: fayngershsi@mos.ru

Д. Д. Зубков

аспирант кафедры судебной экспертизы юридического факультета
Национального исследовательского Нижегородского государственного
университета имени Н. И. Лобачевского

Адрес: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный
университет им. Н. И. Лобачевского», 603950, Н. Новгород, проспект Гагарина, 23.

E-mail: sudexpert2011@mail.ru

Use of Cadastral Valuation for Transactions with Public Property

S. I. Fayngersh

PhD in Law, Head of the City Property Privatization Department
Department of City Property of Moscow

Address: 125993, Moscow, 1st Krasnogvardeysky passage, 21, bld. 1.

E-mail: fayngershsi@mos.ru

D. D. Zubkov

Post-Graduate Student of the Department of Forensic Science of the Faculty of Law of National Research
Nizhny Novgorod State University N. I. Lobachevsky

Address: National Research Nizhny Novgorod State University N. I. Lobachevsky,
23 Gagarin Avenue, N. Novgorod, 603950, Russian Federation

E-mail: sudexpert2011@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье рассматривается ряд проблемных вопросов, связанных с использованием кадастровой оценки при совершении сделок с имуществом, находящимся в публичной собственности. Обозначены преимущества использования кадастровой оценки для определения стоимости объектов публичной собственности. Исследованы правовые коллизии, возникающие при совершении сделок с публичным имуществом, а также выдвинуты предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего данную сферу.

Ключевые слова: кадастровая оценка, рыночная оценка, публичное имущество.

Abstract

This article discusses a number of problematic issues related to the use of cadastral valuation in transactions with publicly owned property. The advantages of using cadastral valuation for determining the value of public property objects are outlined. Legal conflicts that arise when making transactions with public property are investigated and proposals are made to improve the legislation of the Russian Federation regulating this sphere.

Keywords: cadastral valuation, market valuation, public property.

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон о кадастровой оценке) в отношении государственного или муниципально-

льного недвижимого имущества (как и в отношении любой иной недвижимости) периодически проводится государственная кадастровая оценка, а сведения о кадастровой стоимости вносятся в Единый государственный реестр недвижимости

(далее – ЕГРН) и носят открытый и общедоступный характер.

В соответствии с Методическими указаниями о государственной кадастровой оценке, утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 12 мая 2017 г. № 226 во исполнение статьей 5 Закона о кадастровой оценке при определении кадастровой стоимости используются по общему правилу методы массовой оценки, при которых осуществляется построение моделей определения кадастровой стоимости, единых для групп объектов недвижимости, имеющих схожие характеристики (пункт 1.3). Таким образом, с методологической точки зрения сегментация недвижимости по формам собственности при проведении кадастровой оценки если и возможна, то в любом случае весьма затруднительна.

При этом кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости без учета иных, кроме права собственности, имущественных прав на данный объект (пункт 2 статьи 3 Закона о кадастровой оценке и пункт 1.2. Методических указаний), для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе для целей налогообложения.

Фактически, цели определения кадастровой оценки носят исключительно фискальный характер в самом широком смысле – формирование доходной части бюджетов (как в части налоговых, так и неналоговых доходов), а также недопущение необоснованных расходов и выпадение обоснованных доходов (путем установления в законе строгой периодичности процедуры установления и пересмотра кадастровой стоимости).

Указание в Законе и Методических указаниях на неисключительность целей определения налоговой базы (важнейшего элемента имущественного налогообложения) посредством кадастровой стоимости в настоящее время имеет основания лишь в случае, если речь идет о кадастровой стоимости земельных участков. Действительно, в отношении указанной категории недвижимости кадастровая стоимость используется для иных фискальных целей – регулируемого ценообразования в отношении сделок аренды и купли-продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (например, пункт 3 статьи 39.4, пункты 12 и 14 статьи

39.11 Земельного кодекса Российской Федерации, далее – ЗК РФ).

В отношении таких объектов недвижимости, как здания, сооружения, находящиеся в них помещения, а также объектов незавершенного строительства (далее используется, хотя и не тождественный всем перечисленным категориям недвижимости предусмотренный в пункте 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации термин «объект капитального строительства» [2], но позволяющий четко отграничить рукотворные (антропогенные) объекты недвижимости, являющиеся объектами обложения имущественными налогами, от земельных участков, в свою очередь являющихся объектами земельного налога) единственной, носящей не только экономические, но и юридические последствия целью определения кадастровой оценки, является установление налоговой базы по налогам на имущество организаций (статья 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации, далее – НК РФ) и физических лиц (статья 402 НК РФ).

Учитывая, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и (или) муниципальные образования (далее публично-правовые образования) в силу требований пункта 1 статьи 9, абзаца 2 пункта 2 статьи 11, статей 19, 373 и 400 НК РФ, а также пункта 1 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации не могут выступать плательщиками вышеуказанных имущественных налогов, бюджетные ресурсы, затрачиваемые на определение кадастровой стоимости в отношении объектов капитального строительства, находящихся в казне публично-правовых образований [3], расходуются без какого-либо эффекта (бессмысленно), что прямо противоречит одному из базовых принципов бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренных статьей 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации – эффективности использования бюджетных средств.

При этом в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценке) в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих публично-правовым образованиям, в том числе при определении стоимости объектов оценки в целях их приватизации, передачи в доверительное управление либо в аренду, проведение рыночной оценки является обязательным.

Согласно информационному письму Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 30 мая 2005 г. № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком» в случае, если предусмотрена обязанность привлечения независимого оценщика без установления обязательности определенной им величины стоимости объекта оценки, то такая оценка, данная имуществу оценщиком, носит лишь рекомендательный характер и не является обязательной (абзац 6 пункта 1). То есть, израсходовав бюджетные средства на проведение государственной кадастровой оценки (результаты которой не используются) при необходимости вовлечения в сделку публичного имущества, придется повторно потратить бюджетные средства, чтобы получить еще одну оценку (на этот раз рыночную), результат которой использовать не обязательно.

Необходимо обратить внимание на то, что, согласно Методическим указаниям, определение кадастровой стоимости предполагает расчет вероятной суммы типичных для рынка затрат, необходимых для приобретения объекта недвижимости на открытом и конкурентном рынке (пункт 1.2). При невозможности применения методов массовой оценки определения кадастровой стоимости осуществляются индивидуально сравнительный, и (или) затратный, и (или) доходный подходы к оценке (пункт 1.3), что практически асимптотически сближает кадастровую оценку с рыночной (для сравнения можно обратиться к определению рыночной стоимости, данному в статье 3 Закона об оценке) и закономерно нашло в законодательстве свое воплощение в пункте 3 статьи 66 ЗК РФ, согласно которой в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости.

При этом статья 8 Закона об оценке, принятая более 20 лет назад, не учитывает то, что сделки с государственным или муниципальным имуществом могут быть и безвозмездными (например, ссуда), формально обязывая проводить оценку, результат которой совершенно точно не будет использоваться для целей определения условий сделки.

Таким образом, в целях повышения эффективности бюджетных расходов представляется целесообразным *de lege ferenda* использование результатов кадастровой оценки также для целей

приватизации или передачи государственного или муниципального недвижимого имущества в возмездные сделки.

По аналогии с законом *de lege lata* можно привести использование кадастровой оценки для таких целей в земельном законодательстве.

Так, пунктом 12 статьи 39.11 ЗК РФ установлено, что начальной ценой предмета аукциона по продаже земельного участка является по выбору уполномоченного органа рыночная стоимость такого земельного участка, определенная в соответствии с Законом об оценке, или кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона.

Пунктом 14 статьи 39.11 ЗК РФ определено, что начальная цена предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка устанавливается по выбору уполномоченного органа в размере ежегодной арендной платы, определенной по результатам рыночной оценки в соответствии с Законом об оценке, или в размере не менее полутора процентов кадастровой стоимости такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона.

Таким образом, соответствующий уполномоченный орган может дискреционно выбрать: объявить ли ему аукцион сегодня по заранее известной и общедоступной кадастровой стоимости или же потратить время, усилия по отбору оценщика в рамках контрактной системы для государственных или муниципальных нужд, а также бюджетные средства на определение рыночной стоимости.

Простота, быстрота, доступность, экономичность и прозрачность использования кадастровой стоимости для определения стартовых условий аукционов очевидна. Практика использования рыночной стоимости для целей установления начальных условий земельных аукционов в Москве свидетельствует о неэффективности данного подхода (уровень конкуренции, т. е. количество независимых участников; уровень роста итоговой цены (хаммер-прайса [1]) над начальной, количество состоявшихся торгов).

В частности, в связи принятием Постановления Правительства города Москвы от 9 апреля 2019 г. № 335-ПП, которым в Постановление Правительства города Москвы от 25 апреля 2006 г.

№ 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве» внесены изменения в части определения начальной цены земельных аукционов, осуществлен переход от рыночной оценки начальной цены права аренды земельных участков на такой порядок начального ценообразования, согласно которому для земельных участков устанавливается инвестиционно привлекательная начальная цена аренды на основании их кадастровой стоимости с учетом градостроительных показателей допустимого строительства (в наибольшей степени цена теперь зависит от плотности застройки), а для земельных участков, предоставляемых в аренду для строительства социально значимых или производственных объектов, установлена минимально возможная, согласно ЗК РФ, начальная цена арендного аукциона – 1,5% от кадастровой стоимости.

С начала 2019 г. и до момента принятия указанного постановления процент реализации земельных участков на аукционе составлял в среднем 40% (что соответствовало среднегодовым значениям этого показателя с 2011 г.), а после его принятия процент реализации составил 99%. Значительно повысился уровень конкуренции с 2–3 до 67 участников [2; 3].

В результате такого возросшего интереса в 2019 г. всего было реализовано 104 земельных участка общей площадью более 26 га на сумму 511,9 млн рублей (из них 14 земельных участков – с установленной стартовой ценой 1,5% от кадастровой стоимости). По итогам торгов превышение итоговой цены лота составило в среднем 266,7% от начальной цены.

При этом если сопоставить начальные ставки годовой арендной платы (далее – ГАП) с кадастровыми стоимостями вовлекаемых в оборот участков, выяснится, что после внесения изменений в порядок ценообразования начальный ГАП (за исключением социальных и промышленных объектов, выставляемых, как было указано выше, за 1,5% кадастровой стоимости в год) стал составлять примерно 10%, в то время как при прежнем порядке он доходил до 40% (в зависимости от нормативного, установленного приказом Минстроя России от 27 февраля 2015 г. № 137/пр срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений, и прямо пропорционально зависящего от такого срока в соответствии с пунктом 9 статьи

39.8 ЗК РФ предельного срока, заключаемого на торгах договора аренды земельного участка). То есть увеличение инвестиционного спроса было обусловлено снижением стартовых цен в абсолютном выражении, а не изменением порядка расчета, однако указанная практика наглядно демонстрирует, что без проведения рыночной оценки по каждому конкретному лоту уполномоченный орган публичной власти способен эффективно устанавливать начальные цены аукционов нормативными методами (установлением методики расчета), базирующимися на кадастровой оценке.

Кроме того, практика использования вторичных способов продажи объектов капитального строительства (посредством публичного предложения и без объявления цены – статьи 23 и 24 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», далее – Закон о приватизации) и их аренды (понижение цены на 30% в соответствии с подпунктом «б» пункта 3.3.1.9. Положения об управлении объектами нежилого фонда, находящимися в собственности города Москвы, утвержденного Постановлением Правительства города Москвы от 29 июня 2010 г. № 540-ПП), а также фиксированных начальных ставок ГАП за объекты капитального строительства (в основном – нежилые помещения для субъектов малого и среднего предпринимательства в соответствии с пунктом 2 Постановления Правительства города Москвы от 25 декабря 2012 г. № 809-ПП «Об основных направлениях арендной политики по предоставлению нежилых помещений, находящихся в собственности города Москвы») выявила существенный рост инвестиционного внимания к объектам, начальные цены торгов на которые определены не в размере рыночной стоимости, что, подобно практике земельных аукционов, привело к значительному увеличению числа участников результативных торгов и, как следствие, превышению итоговых цен.

Так, например, на торгах по приватизации городского имущества в Москве в 2019 г., когда стал активно применяться такой способ приватизации, как публичное предложение, и впервые в отношении недвижимости – способ продажи без объявления цены, количество реализованных объектов по сравнению с 2018 г. увеличилось в два раза (2018 г. – 283; 2019 г. – 592), значительно поднялся процент реализации (2018 г. – 53; 2019 г. –

68,9) и почти в два раза выросло среднее количество участников торгов (2018 г. – 7; 2019 г. – 13).

Причем если аналитически разложить процент реализации по способам продажи, то мы увидим, что в 2018 г. указанный показатель для продаж на открытых аукционах составил 54,1%, для продаж с публичного предложения – 40,9%, а продажа без объявления цены не применялась. В 2019 г. эти показатели (без учета продажи машино-мест, которые в 2018 г. массово не продавались и продажа которых имеет особенности) составили соответственно 60,58; 78,54 и 100%.

Поскольку указанные способы приватизации применяются последовательно и лишь в случае, если предыдущий способ не реализован по причине либо полного отсутствия заявок или участников во время процедуры, либо если заявок или участников менее двух (т. е. один участник или одна заявка), приведенная статистика свидетельствует, что предусмотренные законодательством вторичные способы успешно справляются с задачей нивелировать неточную оценку начальной цены на первичном аукционе, т. е. частота применения и результативность вторичных способов неопровержимо свидетельствует о том, что независимые оценщики в значительном количестве случаев не могут предсказать ценовой интервал, интересный инвестору.

На торгах на право заключения договоров аренды нежилых помещений (а также зданий), где с 2017 г. начальные цены определяются и в соответствии с отчетами об оценке, и по фиксированным ставкам (для специализированных аукционов среди субъектов малого и среднего предпринимательства), процент реализации составлял в 2017 г. 65%, в 2018 г. – 57%, а в 2019 г. – 82%, при этом рос (в 2019 г. составил 72,7%) удельный вес торгов по фиксированным начальным ставкам ГАП, причем процент реализации по таким торгам в среднем за весь рассматриваемый период составил 95,3%.

Из приведенных примеров можно сделать вывод, что само проведение рыночной оценки (довольно трудоемкий и длительный по времени процесс) не обеспечивает эффективность торгов. Изменить ситуацию можно двумя разнонаправленными способами: либо повышением качества оценки (за счет улучшения качества отбора и администрирования договоров с оценщиками), либо установлением начальных цен без использования рыночной оценки, в чем может помочь кадастровая оценка.

Так, в зарубежной и международной практике аукционной торговли (особенно в сфере торгов по продаже произведений искусства) уже давно выработан подход, когда эстимейт (т. е. оценка лота) может быть выше не только начальной, но и так называемой резервной цены [4] (цены, ниже которой консигнатор – клиент аукционного дома – не готов продавать свой лот). Эстимейт может и должен лежать в интервале между начальной и «молоточной» ценой (ценой сделки), а последняя находится в интервале между рыночной и инвестиционной стоимостью, как они определены в пунктах 6 и 7 Федерального стандарта оценки «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)», утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 20 мая 2015 г. № 298.

В отечественной практике антикоррупционная интерпретация статьи 12 Закона о приватизации (начальная цена равна определенной оценщиком в отчете, хотя в указанной статье так не написано) всегда делает ответственным за отсутствие спроса на торгах независимого оценщика, определявшего рыночную стоимость (которую уполномоченный орган произвольно приравнивает к начальной стоимости) лота.

Использование кадастровой оценки имеет ряд таких неоспоримых преимуществ при реализации преимущественного права выкупа в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 159-ФЗ), как:

- заранее определенная известность, конкретность, общедоступность и прозрачность цены для арендаторов – субъектов малого и среднего предпринимательства;
- сокращение срока оказания государственной услуги (фактически вплоть до оказания ее в режиме онлайн в момент обращения);
- риск оспаривания выкупной стоимости исключительно за пределами государственной услуги (разумный и добросовестный арендатор не обратится за выкупом помещения, цена которого его не устраивает). Де-факто на сегодняшний день арендатор, обращаясь за выкупом, ничего не знает о цене приобретаемого им имущества, так как оценка его проводится арендодателем в двухмесячный срок лишь после получения обращения

в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 9 Закона № 159-ФЗ);

– единая (универсальная) цена для выкупа объекта и налогообложения. В системе действующего правового регулирования покупатель выплачивает публично-правовому образованию платежи рассрочки исходя из одной стоимости (рыночной), а налог на имущество (причем в городах федерального значения даже в один и тот же бюджет) – из другой (кадастровой), что не может не вызывать определенного диссонанса и, как следствие, различные конфликты с властью.

При этом использование для всех вышеперечисленных целей кадастровой оценки вместо рыночной не повлечет упразднения органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных на рыночную оценку публичного имущества, а сместит фокус их внимания с размещения государственных или муниципальных заказов на проведение рыночной оценки на наиболее оперативную корректировку кадастровой оценки в сторону ее приближения к рыночной, чтобы в случае определения рыночной стоимости она обязательно отражалась в ЕГРН как кадастровая (как это предусмотрено в статье 66 ЗК РФ).

Учитывая изложенное, для использования кадастровой стоимости при совершении сделок с недвижимым имуществом потребуются внесение изменений в законы о приватизации, об оценке, о кадастровой оценке, Закон № 159-ФЗ и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

При этом использование кадастровой стоимости позволит сделать оборот государственной недвижимости, с одной стороны, более прозрачным (так как любой заинтересованный субъект сможет самостоятельно рассчитать собственные расходы на сделку), а с другой – более стабильным.

Учитывая отсутствие какой-либо иной стоимости, определенной в установленном законом порядке, аналогично кадастровой, во всех остальных случаях, кроме вовлечения в сделку публичного недвижимого имущества для недвижимости, вовлечение государственного или муниципального имущества целесообразно сохранить на базе рыночной стоимости, как это сегодня предусмотрено в действующих редакциях законов об оценке и о приватизации.

В связи с этим в целях гармонизации законодательства, регулирующего оборот недвижимости (сближение порядка вовлечения в оборот земельных участков и расположенных на них зданий и со-

оружений), в специальном законодательстве, регулирующем порядок совершения сделок с государственным или муниципальным имуществом, целесообразно предусмотреть, что при совершении возмездных сделок с государственным или муниципальным имуществом цена сделки (начальная цена при проведении первичных торгов) устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность, при условии, что со дня составления отчета об оценке объекта оценки до дня размещения на официальном сайте в Интернете информационного сообщения о торгах в отношении государственного или муниципального имущества либо заключения сделки без проведения торгов прошло не более чем шесть месяцев, за исключением случаев:

– сделок по ценам, установленным законом, либо принятым в соответствии с ним подзаконным актом (регулируемым ценам);

– сделок с недвижимым имуществом, если результаты его государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении торгов или совершения сделки без проведения торгов. При этом отчуждение недвижимого имущества осуществляется по кадастровой стоимости; цена по иным возмездным сделкам определяется на основании кадастровой стоимости в порядке, установленном правительством Российской Федерации или уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти в отношении федерального имущества, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления – в отношении государственного недвижимого имущества субъектов Российской Федерации и муниципального недвижимого имущества соответственно;

– установления актуальной рыночной цены объекта недвижимого государственного или муниципального имущества, если кадастровая оценка такого имущества, отраженная в ЕГРН, отличается от нее, орган государственной власти или местного самоуправления обязан внести в ЕГРН соответствующие актуальные сведения в порядке, установленном законодательством о кадастровой оценке в срок не более чем шесть месяцев со дня составления отчета об оценке объекта оценки;

– повторных торгов. При этом установить норму о снижении начальной цены предмета торгов (лота), но не более чем на 50% (как это предлагалось в пункте 5 статьи 17 подготовленного Минэкономразвития проекта Федерального закона «Об открытых торгах в Российской Федерации» [5]);

– если в отношении объекта государственного или муниципального имущества проводились торги менее одного года назад, то аналогичная сделка в отношении этого имущества без проведения торгов может быть заключена только по цене, сложившейся на торгах.

Список литературы

1. Гид по арт-бизнесу: словарь аукционных терминов. – URL: <https://baltzer.com/ru/news/310>
2. Торги имуществом – Инвестиционный порта Москвы. – URL: <https://investmoscow.ru/tenders>
3. Итоги реализации городского имущества по результатам торгов. – URL: <https://www.mos.ru/dgi/function/arenda-imushestva-goroda-moskvy/itogy-realizacii-gorodskogo-imushestva/>
4. Аукционы. Как они устроены? – URL: http://rosculturexpertiza.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=66%3Aauctions&catid=47%3Aauction&Itemid=67&lang=ru
5. Нормативные правовые акты. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=53011>