

Проблемы административного судопроизводства по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости

З.С. Лусегенова*, Н.В. Самсонов*, Т.А. Пасикова*

* Ростовский филиал, ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», г. Ростов-на-Дону, Россия
zinalus@gmail.com

Введение. В статье освещается работа научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава и практикующих юристов, организованной кафедрой гражданского процессуального права Ростовского филиала Российского государственного университета правосудия, приводятся резюме основных докладов, подводятся итоги конференции.

Материалы и методы. Выделены наиболее значимые проблемы, возникающие как при государственной кадастровой оценке, так и при судебном оспаривании ее результатов, отражены позиции докладчиков по основным направлениям конференции.

Результаты исследования. Приводятся итоги обсуждения дискуссионного вопроса о роли и функциях суда при рассмотрении споров об определении кадастровой стоимости – выполняет суд функцию судебного контроля или администрирования. Рассмотрен вопрос о месте актов Конституционного Суда Российской Федерации в правовом регулировании среди источников права, который имеет особое значение для защиты прав в кадастровых отношениях. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации не должна выходить за границы правоприменительной деятельности и создавать новых правовых норм, в том числе процессуальных, регулирующих порядок оспаривания кадастровой стоимости. Создание Конституционным Судом Российской Федерации новых процессуальных институтов ярко свидетельствует о противостоянии в современных условиях частных и публичных интересов.

Обсуждение и заключение. Обсуждалась теоретически верно обоснованная В.В. Ершовым концепция интегративного правопонимания, с помощью которой возможно разрешение целого ряда спорных моментов теории и практики, так как формирование права из принципов и норм, складывающихся в единую многоуровневую, эволюционирующую систему, позволяет закрыть пробелы национальных правовых актов принципами и нормами иных форм внутригосударственного и (или) международного права. Особое внимание было уделено роли суда в использовании интегративного правопонимания для преодоления коллизий и выработки непротиворечивой судебной практики.

Ключевые слова: государственная кадастровая стоимость, административное судопроизводство, источник права, оценочная деятельность

Для цитирования: Лусегенова З.С., Самсонов Н.В., Пасикова Т.А. Проблемы административного судопроизводства по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости // Правосудие. 2019. Т. 1, № 1. С. 215–224. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.1.215-224

Problems of Administrative Proceedings in Cases of Challenging the Results of the Cadastral Value Determination

Zinaida S. Lusegenova*, Nicolay V. Samsonov*,
Tatiana A. Pasikova*

* Rostov Branch, Russian State University of Justice, Rostov-on-Don,
Russia

For correspondence: zinalus@gmail.com

Intruduction. The article highlights the content of the scientific and practical conference of the teaching staff and practicing lawyers, organized by the Department of civil procedure law of the Rostov branch of Russian State University of Justice, provides a summary of the main reports, summarizes its results.

Materials and Methods. The most important problems that arise as the state cadaster evaluation, and in court challenging its results, reflected the position of the speakers in the main areas of the conference.

Results. In particular, the article presents the results of the discussion on the role and functions of the court in disputes on the determination of cadastral value – whether the court performs the function of judicial control or administration.

Was the problem the value of the acts of the constitutional court of the Russian Federation in the legal regulation and the need to define their place among the sources of law is of particular importance for the legal regulation of protection of rights in the cadastral relations. The competence of the constitutional court should not go beyond the boundaries of law enforcement and create new legal norms, including procedural ones, regulating the procedure for challenging the cadastral value. The creation of new procedural institutions by the constitutional court clearly demonstrates the confrontation of private and public interests in modern conditions.

Discussions and Conclusion. The author discusses the concept of integrative legal understanding, which is theoretically justified by V.V. Ershov, with the help of which it is possible to resolve a number of controversial points of theory and practice, since the formation of law from the principles and norms that form a single multi-level, evolving system allows to close the gaps in national legal acts by the principles and norms of other forms of domestic and (or) international law. Particular attention was paid to the role of the court in the use of integrative legal understanding to overcome conflicts and develop consistent judicial practice.

Keywords: state cadastral value, administrative proceedings, sources of law, the assessment activities

For citation: Lusegenova, Z.S., Samsonov, N.V. and Pasikova, T.A., 2019. Problems of administrative proceedings in cases of challenging the results of the cadastral value determination. *Pravosudie = Justice*, 1(1), pp. 215–224. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.1.215-224

Одними из сложнейших вопросов в сфере земельно-имущественных отношений являются вопросы определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, соотношения ее с рыночной, особенно при использовании для целей налогообложения. Конференция и была организована для обсуждения вопросов, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, в частности, связанных с:

- распределением судебных расходов и решением иных процессуальных проблем, возникающих при рассмотрении дел указанной категории;

- оценкой достоверности отчетов об определении кадастровой стоимости;
- особенностями методов определения рыночной стоимости объектов недвижимости, используемых при оценке;
- назначением и проведением экспертизы.

Открывая конференцию, с приветственным словом выступил А.В. Гаврицкий, директор Ростовского филиала Российского государственного университета правосудия, который обратил внимание участников на важность законной и объективной судебной защиты по делам данной категории, необходимость минимизировать субъективность в оценке кадастровой стоимости и создать надежные социальные и юридические гарантии защиты прав собственников, поскольку ошибки в подобных делах влекут не только правовые, но и социальные, экономические и политические проблемы.

Исследования по предложенной тематике, как пояснила З.С. Лусегенова, произведены на основе двух подходов – правового и экономического. Исходя из правовой природы такого способа защиты прав, как оспаривание результатов определения государственной кадастровой стоимости, деятельность суда предполагает дисквалификацию нормативного акта об утверждении государственной кадастровой стоимости в порядке прямого судебного контроля. Нормативное содержание такого акта сводится к определению налоговой базы как элемента налогообложения. Следовательно, в основе юридического интереса граждан и организаций лежит прежде всего их экономический интерес как налогоплательщиков. Экономическому интересу граждан противостоит фискально-бюджетный (публичный) интерес, которому законодатель предоставил процессуальные преимущества. Модель действий суда не включает традиционного для судебного контроля выяснения нарушений прав и законных интересов административного истца и проверку нормативного акта на его соответствие федеральному закону по содержанию, форме, полномочиям принявшего его субъекта, порядку принятия и опубликования. Целью судебной деятельности, предвосхищением ее конечного результата является корректировка государственной кадастровой стоимости, а средством достижения такой цели выступает формальная проверка соблюдения правил и стандартов оценки, исходных для оценки сведений и материалов¹.

Спор о кадастровой и рыночной стоимости не предназначен пресекать правонарушающие посягательства в сфере налоговых и публичных земельных отношений. Судебный порядок сводится к проверке

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2016 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

соблюдения правил и стандартов оценки, корректного исполнения законных процедур оценочной деятельности и не является судебным контролем деятельности саморегулируемых организаций оценщиков. Определенная на основе судебной экспертизы рыночная стоимость объекта недвижимости не является объективной. В силу характера индивидуальной оценки конкретного объекта законодатель закрепил за рыночной стоимостью доказательственное преимущество. Экономический подход, подчеркнула докладчик, возлагает на суд бремя оценки кадастровой стоимости по критерию экономической обоснованности налоговой базы.

Докладчик отметила, что Н.Г. Салищева называла основополагающим отличием административного судопроизводства от гражданского неравенство сторон в материальных отношениях, что отражается на распределении бремени доказывания и активной роли суда [Салищева, Н.Г., 2011, с. 478–479].

В рассматриваемом судебном порядке нарушен принцип возложения бремени доказывания на административного ответчика, а активная роль суда минимизирована возложением на административного истца обязанности уточнить предмет спора, а при невыполнении этого – оставлением судом административного иска без рассмотрения. Фактически, отметила З.С. Лусегенова, судебная власть выполняет управленческие дискреционные функции, устанавливая в судебном порядке иную кадастровую стоимость объекта недвижимости. Возложение на лиц частного права процессуальных обязанностей субъектов публичного права без возмещения их финансовых затрат обесценивает экономический эффект рассматриваемого способа защиты прав, делает его неэффективным.

В выступлении Н.В. Самсонова исследована возможность отнесения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11.07.2017 № 20-П² (далее – Постановление) к источникам (формам) процессуального права. Он отметил многократное упоминание значения роли подобных актов в отечественной правовой системе. Говоря о месте актов Конституционного Суда России применительно к процессуальному праву, Н.В. Самсонов согласился с утверждениями о том, что данные акты имеют особое значение, обусловленное ролью этого органа по отношению к Конституции России, занимающей главенствующее место в иерархической системе источников гражданского процессуального права [Жилин, Г.А., 2010], и что в актах Конституционного Суда

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2017 г. № 20-П по делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н.Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

России обязательное значение имеет не только резолютивная, но и мотивировочная часть [Фокина, М.А., 2005].

По мнению докладчика, ряд исследователей, например Н.С. Бондарь, Б.А. Страшун, В.А. Сивицкий, Е.А. Терюкова, трактуют содержащиеся в решениях Конституционного Суда России правила поведения как специфические нормы права (нормы особого характера, нормы права доктринального назначения, квазинормы) [Бондарь, Н.С., 2007; Сивицкий, В.А. и Терюкова, Е.А., 1997, с. 75; Страшун, Б.А., 1996, с. 3]. Другие авторы, признавая нормативный характер решений Конституционного Суда России, причисляют их к категории судебного прецедента. Например, Н.Л. Гранат и В.В. Лазарев прямо относят решения Конституционного Суда России к сфере правотворчества и указывают, что данный орган на законном основании создает судебный прецедент в России [Лазарев, В.В., 2001]. О.В. Зайцев, в свою очередь, рассматривает решения Конституционного Суда России как вид судебных прецедентов, однако, обращая внимание на их исключительность, отмечает, что решения Конституционного Суда России сближаются с правовыми нормами настолько тесно, что граница между ними становится условной [Зайцев, О.В., 2018, с. 106]. Н.В. Самсонов отметил, что данные умозаключения представляются не вполне верными, не учитывают необходимость разграничения судебных прецедентов, с одной стороны, и таких актов высших судебных органов, как решения Конституционного Суда России, – с другой стороны.

Далее докладчик подверг критике точку зрения М.В. Преснякова, заявляющего о наличии у правовых позиций Конституционного Суда России юридической силы конституционно-правовых норм, которые, «составляя неразрывное единство с текстом Конституции, образуют так называемую реальную или фактическую конституцию» [Пресняков, М.В., 2017, с. 14]. Подобное возвышение роли актов конституционного правосудия расценено как излишне поэтичное и несколько поспешное, не отражающее существующие правовые реалии и размывающее само понятие Конституции. Уравнивание решений Конституционного Суда России с текстом Конституции, предложение рассматривать их как составную ее часть противоречат самой природе Конституции как нормативного правового акта, принятого всенародным голосованием, являющегося основой отечественной правовой системы и имеющего высшую юридическую силу, в отношении которого действует специальный порядок внесения изменений, нацеленный на обеспечение максимальной устойчивости и стабильности текста Конституции России. Признание за решениями Конституционного Суда России юридической силы конституционно-правовых норм, по мнению Н.В. Самсонова, в силу большого и ежегодно увеличивающегося объема первых, привело бы к размыванию самой Конституции.

Докладчик упомянул позицию В.Д. Зорькина, согласно которой Конституционный Суд России как судебный орган конституционного кон-

троля задает ориентиры для развития отечественной правовой системы, ее законотворчества и правоприменительной практики, тем самым укрепляя позиции «российского права как составной части единого европейского правового пространства», базирующегося на Римской конвенции о защите прав человека и основных свобод [Зорькин, В.Д., 2004]. Н.В. Самсонов обратил внимание присутствующих на то, что профессор В.В. Ершов, полемизируя с учеными, отстаивающими взгляд на Конституционный Суд России как на правотворческий орган, в обоснование противоположной позиции отметил, что во время выступления 6 декабря 2016 г. на IX Всероссийском съезде судей даже В.Д. Зорькин признал Конституционный Суд России «не правотворческим, а правоприменительным органом» [Ершов, В.В., 2017, с. 557].

После обзора теоретических воззрений Н.В. Самсонов проанализировал Постановление, которым признаны не соответствующими Конституции России положения ст. 111, ч. 5 ст. 247, п. 2 ч. 1 ст. 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), а также ч. 1 и 2 ст. 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Правоприменительная практика расценивала указанные нормы как фактически препятствующие взысканию судебных расходов в пользу лица, чей иск (административный иск) об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости был удовлетворен судом. Суды не взыскивали судебные расходы по таким искам, в том числе при отсутствии возражений противной стороны, даже если права истца были нарушены в результате ошибки, связанной с формированием методики определения кадастровой стоимости или при ее применении к конкретному объекту недвижимости, а расходы не связаны с процессуальным поведением после подачи иска (административного иска). В результате принятия указанного Постановления законодатель обязан усовершенствовать оспоренные нормы, а до этого момента они подлежат применению с учетом правовых позиций, изложенных в Постановлении. В заключение Н.В. Самсонов призвал присутствующих прислушаться к идее В.В. Ершова, считающего использование термина «правовая позиция» неоправданным и контрпродуктивным [Ершов, В.В., 2017, с. 445–446].

Затем выступили судьи Ростовского областного суда:

- А.Е. Филиппов осветил порядок назначения экспертизы и роль суда в ее организации; круг вопросов, которые следует поставить перед экспертом; требования допустимости к экспертизе как средству доказывания; проблемы распределения судебных расходов в случаях, когда экспертиза назначается по инициативе суда или по ходатайству сторон; процедуру приостановления производства по делу при назначении экспертизы и продлении сроков проведения экспертиз;
- Д.М. Абрамов изложил обобщенную практику разрешения Ростовским областным судом административных дел об оспаривании реше-

ний комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.

После судей с докладом выступил доцент кафедры административного и финансового права СПбГУ к.ю.н. В.А. Савиных. Он акцентировал внимание на проблеме соотношения кадастровой и рыночной стоимости, указал на противоречие, существующее в ныне действующем законодательстве, когда кадастровая стоимость может определяться по одним правилам, а оспариваться – по принципиально иным. Докладчик поставил вопрос: «Есть ли основания говорить о том, что должны применяться одинаковые правила, если в ходе государственной оценки методами массовой оценки устанавливается кадастровая стоимость, а в ходе оспаривания – индивидуальная рыночная?». И в качестве ответа выдвинул предположение, что следует различать правила проведения государственной кадастровой оценки и правила определения кадастровой стоимости.

Т.А. Пасикова в докладе «Совершенствование процедуры оспаривания результатов определения кадастровой стоимости» проанализировала основной вектор развития данного института на основе изменений, внесенных в главу 25 КАС РФ³. Она обратила внимание на то, что впервые легальная фиксация особого порядка рассмотрения данных дел произведена в КАС РФ. По истечении двух лет с момента принятия в три из пяти статей были внесены изменения, части оставшихся двух были признаны неконституционными. Докладчик с сожалением констатировала, что внесенные изменения носят формально-уточняющий характер, не отражая проблем, выявленных практикой в полной мере. Так, сформулированное Постановлением предписание о внесении изменений, которыми были бы уточнены правила распределения судебных расходов по рассматриваемой категории дел, не реализовано до настоящего времени.

Далее председатель Экспертного совета «Межрегионального союза оценщиков» (далее – Совет) Г.Г. Окуневич подчеркнул отсутствие единообразия в методах, применяемых оценщиками и судебными экспертами при определении рыночной и кадастровой стоимости, затем предложил на основе накопленного сравнительного материала о методах оценки объектов недвижимости упорядочить методику отбора исходных данных и правил определения кадастровой стоимости, что, по его мнению, приведет к снижению количества споров данной категории.

Решение некоторых проблем, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, с точки зрения экспертного сообщества изложила член Совета, эксперт Торгово-промышленной палаты Ростовской области А.М. Романова. По ее мнению, на законодательном уровне следует принять отсутствующие на сегодняшний день официально утвержденные методики в сфе-

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

ре финансово-экономических, стоимостных, оценочных экспертиз, при том что законодательно утверждено, что при проведении стоимостной экспертизы эксперт обязан ими руководствоваться; установить ответственность за нарушение процедур проверки компетенции и подлинности документов при допуске эксперта.

В дискуссии по заявленным направлениям конференции приняли участие также иные представители Совета, адвокаты, преподаватели Ростовского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» и Ростовского государственного экономического университета. После каждого доклада было выделено время для вопросов к выступавшим, большинство докладов вызвали интерес и оживленную дискуссию.

Депутат Законодательного Собрания Ростовской области Б.А. Вальтер признал социальную значимость поднятых проблем и подчеркнул необходимость совершенствования законодательства в направлении обеспечения доступности правосудия, прежде всего для граждан.

В завершение работы конференции Н.В. Самсонов и З.С. Лусегенова подвели итоги работы, выразили благодарность участникам за проявленный интерес к рассмотренной проблематике, вручили сертификаты участникам.

По итогам конференции формируется сборник статей и докладов участников, который будет индексирован в РИНЦ.

Список использованной литературы

- Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда Российской Федерации как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 75–81.
- Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : моногр. М. : РГУП, 2017. 628 с.
- Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : моногр. М. : Проспект, 2010. 576 с.
- Зайцев О.В. Роль судебных решений (прецедентов) и судебной практики в регулировании общественных отношений // Вестник гражданского процесса. 2018. Т. 8. № 2. С. 105–136.
- Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3–9.
- Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2001. 520 с.
- Пресняков М.В. Виды источников конституционного права: типичные и нетипичные формы права // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 11–15.

Салищева Н.Г. Избранное. М. : РАП, 2011. 568 с.

Сивицкий В.А., Терюкова Е.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 73–79.

Страшун Б.А. Вступительная статья к учебному пособию // Федеральное конституционное право России. Основные источники : учеб. пособие для студентов юридических вузов и факультетов / сост. Б.А. Страшун. М. : Норма, 1996. 385 с.

Фокина М.А. Роль судебной практики в совершенствовании доказывания по гражданским делам // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 4. С. 20–31.

References

Bondar', N.S., 2007. [Normative-doctrinal nature of decisions of the constitutional Court of the Russian Federation as sources of law]. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, 4, pp. 75–81. (In Russ.)

Ershov, V.V., 2017. *Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennykh otnosheniy* = [Legal and individual regulation of social relations]. Monograph. Moscow: RGUP. (In Russ.)

Fokina, M.A., 2005. [The role of judicial practice in improving evidence in civil cases]. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess* = [Arbitration and Civil Proceedings], 4, pp. 20–31. (In Russ.)

Lazarev, V.V., ed., 2001. *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* = [General theory of law and state]. Textbook. 3rd ed. M.: Yurist. (In Russ.)

Presnyakov, M.V., 2017. [Types of sources of constitutional law: typical and atypical forms of law]. *Rossiyskaya yustitsiya* = [Russian Justice], 7, pp. 11–15. (In Russ.)

Salishcheva, N.G., 2011. *Izbrannoe* = [Chosen]. Moscow: RAP. (In Russ.)

Sivitskiy, V.A. and Teryukova, E.A., 1997. [The decision of the constitutional Court of the Russian Federation as the sources of constitutional law of the Russian Federation]. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii* = [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 3, pp. 73–79. (In Russ.)

Strashun, B.A., 1996. [Introductory article to the textbook]. In: B.A. Strashun, comp. *Federal'noe konstitutsionnoe pravo Rossii. Osnovnye istochniki* = [Federal constitutional law of Russia. Main sources]. Textbook for students of law schools and faculties. Moscow: Norma. (In Russ.)

Zaytsev, O.V., 2018. [The Role of judicial decisions (precedents) and the judicial practice in the regulation of public relations]. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa* = [Bulletin of the Civil Proceedings], 2, pp. 105–136. (In Russ.)

Zhilin, G.A., 2010. *Pravosudie po grazhdanskim delam: aktual'nye voprosy* = [Justice in civil cases: topical issues]. Monograph. Moscow: Prospect. (In Russ.)

Zor'kin, V.D., 2004. [Precedent character of decisions of the constitutional court of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, 12, pp. 3–9. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Лусегенова Зинаида Сергеевна, заместитель заведующего кафедрой гражданского процессуального права Ростовского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (344038, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Ленина, д. 66), кандидат юридических наук, судья в отставке [**Zinaida S. Lusegenova**, Deputy Head of Civil Proceedings Law Department, Rostov Branch, Russian State University of Justice (66 Lenina Ave., Rostov-on-Don, 344038, Russia), Cand. Sci. (Law), Retired Judge]. E-mail: zinalus@gmail.com

Самсонов Николай Владимирович, доцент кафедры гражданского процессуального права Ростовского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (344038, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Ленина, д. 66), кандидат юридических наук, судья в отставке [**Nikolay V. Samsonov**, Associate Professor of Civil Proceedings Law Department, Rostov Branch, Russian State University of Justice (66 Lenina Ave., Rostov-on-Don, 344038, Russia), Cand. Sci. (Law), Retired Judge]. E-mail: nsamsonov@yandex.ru

Пасикова Татьяна Алексеевна, доцент кафедры гражданского процессуального права Ростовского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (344038, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Ленина, д. 66), кандидат юридических наук [**Tatiana A. Pasikova**, Associate Professor of Civil Proceedings Law Department, Rostov Branch, Russian State University of Justice (66 Lenina Ave., Rostov-on-Don, 344038, Russia), Cand. Sci. (Law)]. E-mail: Tatyana-plotko@yandex.ru