

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВИДА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ

TO THE PROBLEM OF DETERMINING LAND USE TYPE FOR CADASTRAL VALUATION

**О. Lepikhina
Т. Baltyzhakova**

Summary. The article devoted to some present problems of land cadastral valuation of related to the definition of their use. Particular attention is paid to the issue of establishing the type of permitted use of land. The existing classifiers of permitted use types are considered, their disadvantages are noted. On the example of the territory of one of the municipalities of St. Petersburg a number of problems related to the definition of the permitted land use type is identified, such as unidentified permitted land use type, mismatch of permitted and actual use of land plot, as well as the permitted land use type and capital construction located on it. Also there are cases of several permitted land use types, which causes uncertainty of their assignment to a certain group for the purpose of subsequent cadastral evaluation and taxation.

Keywords: land plot, real estate, type of permitted land use, classifier of permitted land use types, type of actual land use, cadastral valuation.

Лепихина Ольга Юрьевна

К.т.н., доцент, Санкт-Петербургский горный университет

Olgalepikhina1984@gmail.com

Балтыжакова Татьяна Игоревна

К.т.н., ассистент, Санкт-Петербургский горный университет

Tatiana.baltyzhakova@gmail.com

Аннотация. В статье освещены некоторые проблемные аспекты оценки кадастровой стоимости земель, связанные с определением вида их использования. Особое внимание авторами уделяется вопросу установления вида разрешенного использования земель. Рассмотрены существующие классификаторы видов разрешенного использования, отмечены их недостатки. На примере территории одного из муниципальных образований Санкт-Петербурга выявлен ряд проблем применительно к определению виду разрешенного использования, таких как неустановленный вид использования, несовпадение разрешенного и фактического использования участка, а также вида разрешенного использования земельного участка и объекта капитального строительства, расположенного на нем. Также отмечены случаи наличия у земельного участка нескольких видов разрешенного использования, что обуславливает неопределенность отнесения их к определенной группе с целью последующей кадастровой оценки и налогообложения.

Ключевые слова: земельный участок, недвижимость, вид разрешенного использования земель, классификатор видов разрешенного использования земель, вид фактического использования земель, кадастровая оценка.

Введение

Беспорным представляется тот факт, что на сегодняшний день земля выступает в качестве важнейшего объекта недвижимости и приоритетного ресурса общественного развития.

Вместе с тем, высокоурбанизированные региональные сегменты, в числе которых, безусловно, фигурирует Санкт-Петербург, иллюстрируют ситуацию с дефицитом земельных ресурсов, и, в особенности, основных сельскохозяйственных земель по причине особой ценности их почвенного слоя. Увеличение случаев использования земельных участков для жилищного строительства и иных неземледельческих целей в условиях формирования конкурентного рынка недвижимости обусловило возникновение потребности в регулировании процесса землепользования и его рационализации.

Как видится, именно кадастровой оценке земель принадлежит ниша одного из базисных инструментов такого регулирования наряду с налоговым механизмом,

поскольку в качестве непреложного условия повышения эффективности использования земли, максимизации ее плодородного потенциала выступает комплексное исследование, качественная характеристика, а также количественная и стоимостная оценка земли как средства производства.

Именно той ролью, которое занимает земля в качестве естественного базиса материального производства в современных условиях обуславливается актуальность темы исследования настоящей статьи, и, кроме того, в свете нестабильности законодательства и неоднородности практики правоприменения обнаруживается немало спорных нюансов в сфере кадастровой оценки земельных участков и коллизий в аспекте их вида разрешенного использования (Пылаева А. В., 2011).

Кроме того, на современном этапе ярко проявляют себя тенденции увеличения количества дел, связанные с оспариваем кадастровой стоимости земельных участков (Горшков С. И., 2016, Григорьев В. В., 2015, Лыжко Е. А., 2015), что не может не оказывать деструктивное влияние

на стабильность и качество процессов и методик кадастровой оценки и свидетельствует о необходимости совершенствования методов массовой оценки, необходимых для определения кадастровой стоимости объектов недвижимости (Дубовик Б. И., Павлова Е. Б., 2016).

Благодаря мерам, предпринятым законодателем, равно как разъяснительной работе Верховного Суда РФ, были решены многие проблемные вопросы в сфере кадастровой оценки земельных участков, однако с учетом современных экономико-правовых реалий очевидна неизбежность появления спектра новых проблем, начиная от споров касаясь сущности кадастровой стоимости, завершая проблемой неопределенности при несогласованности между фактическим и установленным видами их разрешенного использования.

Основная часть

Бесспорен тот факт, что в качестве одного из ведущих критериев при определении правового статуса земельного участка выступает вид разрешенного использования (ВРИ), посредством которого строго определяется спектр возможных действий и прав его владельца.

Помимо определения функционального назначения, ВРИ необходим для определения кадастровой стоимости земельного участка или, к примеру, для установления его предельных размеров. Оценка ВРИ земли осуществляется органом кадастрового учета либо местной администрацией.

Следует указать, что в настоящее время действует классификатор, утвержденный приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (далее — Классификатор)¹

Классификатор разработан во исполнение пункта 13 дорожной карты «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»².

Классификатор направлен на устранение бессистемности, излишней конкретизации, ненужного разнообра-

зия видов разрешенного использования, сложившихся в результате многолетней практики самостоятельного их установления органами местного самоуправления путем закрепления их в правилах землепользования и застройки муниципальных образований.

Однако следует отметить, что, равно как любая иная законодательная новелла, регламент изначально сталкивался лишь с критическими комментариями. Так, в нем были обнаружены противоречия Земельному кодексу РФ. Некоторые эксперты высказали мнение о том, что введение единой системы не отвечает условиям обеспечения качества классификации. И действительно: не всегда можно привести в соответствие старую систему с новой, что порождает комплекс проблемных аспектов, и некоторые формулировки ВРИ при практическом применении вызывают больше затруднения, нежели устраняют неточности³. В результате практической деятельности по подготовке документов градостроительного зонирования специалистам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, а также иным правоприменителям пришлось столкнуться с рядом трудноразрешимых вопросов, вызванных нововведенными видами разрешенного использования, закрепленными в Классификаторе.

Так, один из главных, существенных недостатков, связанных с определением видов разрешенного использования для жилой застройки, был выявлен при первом же применении Классификатора на практике. В результате использования установленных норм сложилась неоднозначная ситуация в части определения ВРИ для зоны малоэтажной жилой застройки, являющейся характерной, как правило, для большинства муниципальных образований страны. Классификатор не предусматривал основной вид разрешенного использования, отражающий потребности и соответствующий в полной мере назначению зоны малоэтажной жилой застройки.

В первоначальной редакции Классификатора был предложен вид разрешенного использования «малоэтажная жилая застройка (индивидуальное жилое строительство; размещение дачных домов и садовых домов)», под которым фактически понималось индивидуальное жилое строительство, а именно «размещение жилого дома, не предназначенного для раздела на квартиры», что сразу устраняло возможность его применения для возведения многоквартирной жилой застройки малой этажности. Таким образом, Классификатором не был предусмотрен вид разрешенного использования, к которому однозначно и бесспорно

¹ Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 // «СПС ГАРАНТ».

² Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р // СПС «Консультант-Плюс».

³ Интервью с М. В. Бочаровым о классификаторе видов разрешенного использования земельных участков // Управление развитием территории. 2014. № 3. С. 16–20.

можно было бы отнести 2–3 этажные многоквартирные жилые дома.

В поисках наиболее подходящего решения был рассмотрен вариант включения в градостроительный регламент зоны малоэтажной жилой застройки такого основного ВРИ, как «блокированная жилая застройка» с максимальным количеством блоков до 10, что, в свою очередь, делает данную застройку приближенной к многоквартирным жилым домам. Такой вариант применения видов разрешенного использования не совсем подходит для муниципальных образований, где планируется или существует застройка многоквартирными жилыми домами в 2–3 этажа с количеством квартир больше 10.

Осознавая некую проблематичность данного подхода, в поисках иных решений был найден еще один вариант, заключающийся в установлении основного ВРИ «среднеэтажная жилая застройка» и ограничении его в параметрах — этажность до 3-х этажей.

Учитывая изложенное выше, наиболее целесообразным и результативным выходом являлось внесение изменений в Классификатор, которые позволяли бы однозначно определять вид разрешенного использования земельных участков и объектов, расположенных на них. Именно поэтому в конце 2015 года был принят приказ Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709 «О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540»¹.

Приказ № 709 направлен на уточнение формулировок отдельных видов разрешенного использования и дополнение Классификатора рядом новых ВРИ на основе правоприменительной практики. В частности, в Классификатор был внесен ряд изменений, устраняющих вышеперечисленные проблемы.

В новой редакции Классификатора малоэтажная жилая застройка разделена на индивидуальное жилищное строительство и малоэтажную многоквартирную жилую застройку. Введены новые виды разрешенного использования, среди которых — «ведение дачного хозяйства», предполагающее размещение жилых дачных домов на землях сельскохозяйственного назначения. Также уточнены описания ВРИ, в том числе, «Коммунальное обслуживание», «Деловое управление», «Автомобильный транспорт», «Специальная деятельность», «Спорт» и другие.

¹ О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540: приказ Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709 // «СПС КонсультантПлюс».

В Классификатор также внесен ряд иных изменений, устраняющих другие недостатки, выявленные при его применении. Данные изменения, безусловно, улучшают содержание Классификатора и повышают эффективность его использования в ходе практической деятельности².

Однако, несмотря на существенные корректировки Классификатора ВРИ, вопросы, требующие его дальнейшего совершенствования, все же остались.

Так, по-прежнему сохранились закрытые перечни в описании видов разрешенного использования («Культурное развитие», «Спорт», «Развлечения» и др.), что не позволяет учитывать индивидуальные особенности территории при подготовке документов градостроительного зонирования. Не полностью устранено дублирование тождественных формулировок («научная и селекционная работа») в разных ВРИ.

Тем не менее, специалисты не имели иного выхода кроме как поступательно приспосабливать свою практику к новому классификатору.

Новый классификатор устанавливает 81 вид разрешенного использования земельных участков, каждому из которых присваивается определенный числовой код. В свою очередь, весь плюрализм данных разновидностей компактно объединяется в 12 групп.

В целях кадастровой оценки недвижимости определяется вид использования объекта недвижимости на основе вида разрешенного использования земельного участка, вида использования объекта капитального строительства либо вида фактического использования земельного участка и (или) расположенных на нем объектов³. Следует отметить, однако, что на практике встречается большое количество проблемных ситуаций, связанных с установлением вида использования объекта недвижимости. Некоторые из них проиллюстрируем на примере территории одного из пяти муниципальных образований Василеостровского района города Санкт-Петербурга — Округ Морской.

Была проанализирована информация о видах разрешенного использования в отношении 172 сформированных земельных участков в 7 кадастровых кварталах. Результаты исследования территории показали, что для некоторых земельных участков существует проблема

² Борисов А. А. Новеллы градостроительного зонирования // Журнал российского права. 2015. № 7 (175). С. 132–136.

³ Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке: приказ Министерства экономического развития РФ от 12 мая 2017 г. № 226 // «СПС КонсультантПлюс».

Таблица 1. Состав сформированных земельных участков муниципального образования Округ Морской

| Кадастровый квартал | Количество участков | Не установлен вид разрешенного использования участка | Не совпадает разрешенное и фактическое использование участка |
|---------------------|---------------------|--|--|
| 78:06:0220102 | 14 | 2 | 2 |
| 78:06:0002240 | 2 | 0 | 2 |
| 78:06:0002204 | 33 | 1 | 3 |
| 78:06:0002239 | 2 | 0 | 2 |
| 78:06:0002201 | 102 | 10 | 2 |
| 78:06:0220402 | 13 | 0 | 0 |
| 78:06:0220401 | 6 | 0 | 0 |
| Итого: | 172 | 13 | 11 |

неустановленного ВРИ. Часть объектов также характеризуется несовпадением разрешенного и фактического использования участка (таблица 1).

Еще одной проблемой, выявленной при описании территории муниципального образования, является ситуация несовпадения вида разрешенного использования земельного участка и объекта капитального строительства, расположенного на нем. Дело в том, что в связи с многочисленными изменениями законодательной базы, коррупционной составляющей существует практика появления соответствующих разночтений в документах. Так, при различных видах разрешенного использования процентная ставка для взимания налогов тоже будет варьироваться. К примеру, для видов разрешенного использования «Коммунальное обслуживание» (котельные, водозаборы, очистные сооружения, насосные станции, водопроводы, линии электропередачи, трансформаторные подстанции, газопроводы, линии связи, телефонные станции, канализация и др.), соответствующим коду 3.1 Классификатора, должна применяться налоговая ставка в размере, не превышающем 0,3% кадастровой стоимости, а в отношении земельных участков с видом разрешенного использования «Обслуживание жилой застройки» (код 2.7: размещение объектов недвижимости, размещение которых предусмотрено видами разрешенного использования с кодами 3.0 или 4.0, если их размещение связано с удовлетворением повседневных потребностей жителей) такая налоговая ставка должна применяться только в том случае, если на этих земельных участках предусматривается размещение объектов жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса. Иначе процентная ставка взимается в размере 1,5%. Следовательно, расхождения в сумме налога могут достигать 5 раз.

Также при установлении вида разрешенного использования, связанного с жилой застройкой, объекты обслуживания не должны занимать более 15% от общей площади здания. Однако на практике нередко встречаются ситуации, когда данная цифра не соблюдается. Иногда большую площадь объекта капитального строительства могут занимать объекты общественно-делового назначения, однако соответствующие внесения в документацию не производится.

Отдельный интерес вызывает ситуация, при которой у земельного участка используется не основной, а вспомогательный вид разрешенного использования или же существует несколько видов разрешенного использования. Ведь в таком случае может произойти ситуация, что расчёт кадастровой стоимости будет произведен по максимально возможному варианту. Ведь не существует установленной методики для этой ситуации.

В соответствии с разъяснениями Министерства Финансов Российской Федерации для исчисления земельного налога в отношении участков из земель населенных пунктов с более чем одним ВРИ должна применяться налоговая ставка, которая установлена представительным органом муниципального образования в отношении ВРИ земельного участка, которому соответствует установленная для данного земельного участка кадастровая стоимость¹. Следовательно, собственники могут утверждать, что расчет кадастровой стоимости и был произведен неправильно, что повлекло увеличение налогового бремени.

¹ Об установлении налоговой ставки для исчисления земельного налога в отношении земельных участков с более чем одним видом разрешенного использования: письмо Минфина России от 18 июня 2015 г. N03-05-04-02/35168 // ИПП «Гарант.ру»

Заключение

В завершение можно резюмировать, что на современном этапе значимость государственной кадастровой оценки земель не представляется возможным переоценить, поскольку она позволяет получить реальную картину стоимости земельных участков на территории Российской Федерации, что способствует осуществлению более эффективного управления земельными ресурсами и связанными с ними объектами недвижимости, а также

проведению сбалансированного планирования доходной части бюджетов всех уровней (в пределах платежей, поступающих от земельного налога и арендной платы), стимулированию развития инвестиционных процессов и экономики в целом, в силу чего законодателю необходимо акцентировать внимание на выявленных проблемах кадастровой оценки земель, связанных с определением вида их использования, в целях максимизации достоверности и качества земельно-оценочных работ, и адекватного распределения налогового бремени.

ЛИТЕРАТУРА

1. Горшков С. И. Оспаривание результатов кадастровой оценки объектов недвижимости // Научные труды Северо-западного института управления. 2016. № 3(20), том 6. С. 246–254.
2. Григорьев В. В. Проблемы определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости в Российской Федерации // Молодой ученый. 2015. № 21. С. 512–516.
3. Дубовик Б. И., Павлова Е. Б. Некоторые вопросы совершенствования методики кадастровой оценки земли // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 8. С. 67–72.
4. Лыжко Е. А. Кадастровая оценка объектов недвижимости и процедура ее оспаривания // Инновационная деятельность: теория и практика. 2016. 7(3). С3–7.
5. Пылаева А. В. Проблемы классификации в кадастровой оценке и налогообложении недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 10(121). С. 69–76.

© Лепихина Ольга Юрьевна (Olgalepikhina1984@gmail.com), Балтыжакова Татьяна Игоревна (Tatiana.baltyzhakova@gmail.com).
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Санкт-Петербургский горный университет