

*authors draw attention to the need to improve the efficiency of public administration in the information sphere.*

**Keywords:** *information, information technology, information and technology innovation, right to information, information society, information law, public administration.*

#### **References**

1. Alekseeva M. V., Smolenskij M. B. *Informacionnoe pravo: Uchebnik. Ser. Bakalavriat.* M., 2019. 166 s.
2. Kovaleva N. N. *Informacionnoe pravo Rossii: uchebnoe posobie.* M., 2008. 359 s.
3. Vinner N. *Kibernetika i obshchestvo.* M., 1958.
4. Kopylov V. A. *Informacionnoe pravo: Uchebnik.* M., 2002. S. 49 – 51.
5. Alekseeva M. V., Linkin V. N. *Osobennosti strategii gosudarstvennogo upravleniya v sfere razvitiya informacionnogo obshchestva // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik.* 2018. № 1. S. 76 – 80.

УДК 342.924

DOI:10.22394/2074-7306-1-2-102-106

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ**

**Лусегенова** кандидат юридических наук, доцент кафедры  
**Зинаида** административного и служебного права,  
**Сергеевна** Южно-Российский институт управления –  
филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).  
E-mail: zinalus@gmail.com

#### **Аннотация**

*Анализ института государственной кадастровой оценки объектов недвижимости в целях налогообложения направлен на выявление потенциала правовой науки для решения задач государственного управления и экономики, создание социального механизма, необходимого для достижения результатов в регулируемой сфере. Автор, на основе теоретических трудов ученых-правоведов о социальных основаниях права, теории правоотношений, критике позитивизма, пришел к выводу о несовершенстве действующего института государственной кадастровой оценки.*

**Ключевые слова:** *переход от проектного государственного управления к процессному управлению; принцип научности государственного регулирования; политический характер правового регулирования; институт государственной кадастровой оценки; кадастровая стоимость, рыночная стоимость, юридическое распределение прав и обязанностей, экономическое распределение благ, социальные возможности государства.*

*О значении правовых научных трудов в жизни общества.*

В современных условиях вопросы законодательного регулирования и правоприменительной деятельности по исполнению гражданами конституционной обязанности платить налоги и сборы выдвигают новые требования к государственному управлению в сфере налогообложения граждан, имеющих статус собственников. Государство осуществляет переход от проектного государственного управления к управлению процессному, основанному на взаимодействии трех основных групп многопользовательской системы управления: граждан, бизнеса и государственных служащих. Государственным органам в

такой системе координат отведена роль организации взаимодействия этих групп, исходя из общих для них интересов<sup>1</sup>.

Научный анализ института государственной кадастровой оценки объектов недвижимости в целях налогообложения дает возможность осознать происходящие процессы преобразований государственного регулирования, выявить социальную и экономическую сущность предлагаемых законодателем правовых конструкций, предложить способы разрешения противоречий. Что может предложить правовая наука для решения задач государственного регулирования института кадастровой оценки? Ответ на этот вопрос предлагается в настоящем исследовании.

Серков П. П. рассматривает принцип научности правового регулирования государственного управления и экономики как активность юридической науки для решения задач эффективного обеспечения благополучия общественного развития, предсказуемость проводимых государством реформ. В данном контексте правовое регулирование выступает как сложнейшее социально-политическое мероприятие, осуществляемое государством и направленное на упорядочение развития общественных взаимоотношений. Реакция правовой науки на действительность, реальность, настоящее, ее воздействие на законодателя и правоприменителя, а в целом – на правопорядок, по мнению ученого, позволяют понимать, каким образом правоведение служит обществу и государству.

Серков П. П. выделяет негативное влияние комплементарных научных воззрений 70 – 80 годов прошлого столетия на государство и право, как одну из причин распада СССР. Развитие правовой науки исключительно в подчинении политических и идеологических замыслов власти создает лишь яркий юридический фасад, не способный предотвратить социальный хаос. По мнению ученого, политический характер правового регулирования не должен отрицаться, но модель регулирования должна основываться не на политических прожектах, а на правовых проектах, выгодных обществу и государству [1, Ч. I, с. 15 – 18].

Такой подход имеет современное теоретическое осмысление в работе Д. Ю. Шапсугова, посвященной анализу разрушительной силы позитивизма, разоблачению идеи основывать общественные преобразования исключительно на абстрактном принципе пользы, выдвинутом И. Бентамом. Суть его идеи заключается в разделении всего, в том числе и человека, на полезное (позволенное) и бесполезное (вредное). Выводы ученого поражают своей революционностью. Абстрактный принцип пользы, несмотря на внешнюю очевидность его позитивного значения для общества без опоры на обычаи и разум имеет огромную разрушительную силу, способную через законодательство уничтожить устои нравственности. Д. Ю. Шапсугов снимает новомодные красивые одежды с абстрактных принципов позитивизма, раскрывает его внутреннюю способность отождествлять рассудочность и разумность, интересы общества и интересы отдельных лиц, маскировать индивидуальное под общее, превращать помощь бедным со стороны государства в бесполезную щедрость и разрушать социальную природу человека [2].

*О закономерностях правового регулирования общественных отношений на научной основе.*

Г. В. Мальцев в Концепции социальных оснований права, описал стратегию регулирования общественных отношений, исходя из социальной деятельности и социального поведения человека, предопределяемых мотивационной динамикой потребностей, интересов, факторов. Только на основе социального подхода выявляются закономерности переходов в общественных отношениях: от субъективного к объективному, от инди-

---

<sup>1</sup> Аналитический обзор Центра стратегических разработок, проведенных совместно с РАНХиГС и НИУ ВШЭ «Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество».

видуального поведения к коллективному поведению, от индивидуальных отношений личности к социальным отношениям групп.

Г. В. Мальцевым сформулированы следующие позиции-ориентиры, имеющие решающее значение для характеристики механизма правового регулирования государственной кадастровой оценки:

- социологические законы поведения социальных систем составляют первооснову регулирования;
- юридическое распределение прав и обязанностей имеет предвосхищающий характер, выступает как предварительное распределение юридических возможностей, которым еще предстоит стать действительностью;
- в законодательстве содержится код общественного распределения, расстановка прав и обязанностей, реализация которых определяет долю каждого участника на уровне юридических институтов;
- исключительно при исполнении определенной обязанности, субъект, имеющий право, может получать от общества;
- сбои в распределительных процессах могут происходить вследствие несовпадения линий юридического распределения прав и обязанностей и социального, экономического распределения благ, ценностей ресурсов, возможностей на которые направлены субъективные права;
- право опирается одновременно на юридические и экономические институты;
- экономическая наука изучает поведение индивидуальных и корпоративных субъектов в практических и нормативных координатах;
- экономическое поведение является одной из фаз институционального поведения;
- стабильность экономической системы зависит от нормативных стандартов, управляющих отношениями<sup>1</sup>.

Таким образом, сфера действия такого института, как государственная кадастровая оценка, не может ограничиваться юридическим распределением прав и обязанностей, должна включать управление финансами, рынком труда, экономическими процессами. Интеграция частного нормативного комплекса в публичный комплекс наглядно проявляется в институте государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, являющемся, по сути, вмешательством в экономическую автономию личности, и состоящем в отчуждении части принадлежащих налогоплательщикам денежных средств публично-правовым образованиям для финансового обеспечения их деятельности<sup>2</sup>.

Исходя из алгоритма – институт регулирует общественную среду, а общественная среда регулирует институт, – Г. В. Мальцев формулирует институциональное мышление, как распространенный образ мысли по поводу отдельных отношений между обществом и личностью, отдельных выполняемых ими функций. Целевая установка институтов, их идейно-целевое содержание способно придавать институту необходимый общественный смысл, направляющий психическую и социальную мотивацию человеческой деятельности в соответствии с нормативными требованиями институтов [3, с. 447]. Выдвинутые Г. В. Мальцевым аксиомы общественного развития – общество должно иметь полное представление о том, кто, в каких целях и в каком порядке создает институты, обес-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ 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» от 11 июля 2017 года № 20-П, официальный сайт Конституционного Суда РФ, <http://doc.ksrf.ru/decision/>, дата обращения 03 апреля 2019. С. 250-251, 436-438.

<sup>2</sup> Там же.

печивающие его существование, и сознательное конструирование нового социального института заключается в методической разработке и последующем соединении элементов, из которых он состоит [3, с. 462 – 464], – определяют научное исследование государственной кадастровой оценки, как правоотношения, административного по своей природе [4].

*Административная природа правоотношений института государственной кадастровой оценки и три индикатора его функционирования.*

Обладание недвижимостью на правах собственности наделяет гражданина статусом субъекта материального и процессуального правоотношения по установлению кадастровой стоимости объекта недвижимости, включая оспаривание государственной кадастровой оценки в административном и судебном порядках. Кроме того, такое статусное положение налагает на гражданина обязанность иметь денежные средства (финансы), необходимые для оплаты налогов, экспертиз, государственной пошлины. Наделение статусом субъекта правоотношения происходит принудительно, помимо его воли. Органы государственной власти наделяются статусом представителя государства. Объектом правоотношения по определению кадастровой стоимости является дуализм воплощения субъективной потребности-цели гражданина (минимизации финансовых потерь), субъективной потребности-цели юридического лица (субъективных интересов учредителей в получении дивидендов, субъективных интересов работников в получении заработной платы) и потребности-цели органа государственной власти (выполнение функций – компетенции, пополнение казны, получение заработной платы должностными лицами). Публичной потребностью выступает и форма публичной защиты собственников от недобросовестных органов власти и казны – от недобросовестных собственников.

Субъективные потребности-цели, по мнению Серкова П. П., пребывают в сфере налоговых платежей, зоне материальных возможностей государства выполнять свою родовую обязанность. Государству для исполнения родовой обязанности предоставляется правомочие на установление, введение и взимание налогов. Идейным отражением субъективных потребностей-целей администрации являются нормы Бюджетного Кодекса РФ, предусматривающие собственные местные бюджеты в бюджетной системе РФ для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Налоговым кодексом названы виды источников пополнения местного бюджета, в том числе земельный налог и налог на имущество физических лиц. Вопросы оценки имущества регулируются специальным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и законом «О государственной кадастровой оценке» [1, часть 2, с. 139]. В указанных законах названы три вида оценки имущества: рыночная, кадастровая и иная стоимость. Следует различать рыночную стоимость, кадастровую стоимость и государственную кадастровую оценку. Кадастровая стоимость устанавливается в процессе кадастровой оценки объектов недвижимости.

Однако институт кадастровой оценки, порожденный экономическими процессами, функционирует на основе формального подхода, без оценки экономического эффекта нормативно установленного способа определения кадастровой стоимости. Фактически, государственное регулирование кадастровой оценки объектов недвижимости решено юридически, без социального и экономического содержания. Трансформация кадастровой стоимости в стоимость, равную рыночной, происходит в соответствии с главой 25 Кодекса административного судопроизводства, при отсутствии нормативно закрепленных ориентиров балансировки интересов сторон спора.

Рассуждая о взаимосвязи прав и обязанностей субъектов административного механизма правоотношений как родовой обязанности государства и фундаменте юридикации общественной жизни, о первопричине прав и обязанностей граждан из их потребности в создании государства, П. П. Серков приходит к выводу о субъективных правах и

субъективных обязанностях, как потребностях граждан [1, Ч. II, с. 143], в связи с чем обязанность уплачивать налоги превращается в потребность, а государственная кадастровая оценка объектов недвижимости ограничивается только формальным соблюдением стандартов ее проведения, не увязываясь с социальными возможностями государства.

Вышеизложенное наглядно свидетельствует о наличии конфликта между экономической и правовой характеристиками действующего института государственной кадастровой оценки, отсутствии взаимосвязи между заявленными на нормативном уровне потребностями-целями и получаемым материально-правовым результатом, который был бы способен положительно влиять на социальные условия жизни общества.

### Литература

1. Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): монография: в трех частях / П. П. Серков. М.: Норма, 2018.
2. Шапсугов Д. Ю. О позитивистских основаниях нравственности и законодательства. Размышления, вызванные памфлетом В.Ф. Одоевского «Город без имени» // Северо-Кавказский юридический Вестник, 2018, № 4. С. 132 – 141.
3. Мальцев Г. В. Социальные основания права / Г. В. Мальцев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.

---

**Lusegenova Zinaida Sergeevna**, Candidate of Law, Associate Professor at the Department of Administrative and Service Law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: zinalus@gmail.com

### STATE REGULATION OF THE INSTITUTE OF CADASTRAL VALUATION OF REAL ESTATE

#### Abstract

*Analysis of the institute of state cadastral valuation of real estate for tax purposes is aimed at identifying the potential of legal science to solve the problems of public administration and the economy, creating a social mechanism necessary to achieve results in a regulated sphere. The author, on the basis of the theoretical works of legal scholars on the social foundations of law, the theory of legal relations, the criticism of positivism, came to the conclusion that the current institute of state cadastral valuation was imperfect.*

**Key words:** *transition from project state management to process management; the principle of scientific state regulation; political nature of legal regulation; Institute of State Cadastral Valuation; cadastral value, market value, legal distribution of rights and obligations, economic distribution of benefits, social possibilities of the state.*

#### References

1. Serkov P. P. Pravootnoshenie (Teoriya i praktika sovremennogo pravovogo regulirovaniya): monografiya: v trekh chastyah / P. P. Serkov. M.: Norma, 2018.
2. Shapsugov D. YU. O pozitivistskih osnovaniyah nrvstvennosti i zakonodatel'stva. Razmyshleniya, vyzvannye pamfletom V.F. Odоеvskogo «Gorod bez imeni» // Severo-Kavkazskij yuridicheskij Vestnik, 2018, № 4. S. 132 – 141.
3. Mal'cev G. V. Social'nye osnovaniya prava / G. V. Mal'cev. M.: Norma: INFRA-M, 2014.