

На правах рукописи



Пылаева Алена Владимировна

**КАДАСТРОВАЯ ОЦЕНКА
ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(Землеустройство)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Москва – 2021

Диссертационная работа выполнена на кафедре городского кадастра Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный университет по землеустройству» (ФГБОУ ВО «ГУЗ»), г. Москва.

Научный консультант:	Севостьянов Анатолий Васильевич доктор экономических наук, профессор кафедры городского кадастра ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (ФГБОУ ВО ГУЗ), г. Москва.
Официальные оппоненты:	Хаметов Тагир Ишмуратович доктор экономических наук, заведующий кафедрой землеустройства и геодезии ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства», профессор, г. Пенза Чешев Анатолий Степанович доктор экономических наук, профессор кафедры землепользования и землеустройства Новочеркасского инженерно-мелиоративного института имени А.К. Кортунова – филиала ФГБОУ ВО «Донской государственный аграрный университет», г. Новочеркасск Рогатнев Юрий Михайлович доктор экономических наук, профессор кафедры землеустройства ФГБОУ ВО «Омский государственный аграрный университет имени П.А. Столыпина», г. Омск.
Ведущая организация:	ФГБОУ ВО «Пермский государственный аграрно-технологический университет имени академика Д.Н. Прянишникова» (г. Пермь)

Защита диссертации состоится «20» января 2022 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д 220.025.02 при ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» по адресу: 105064, г. Москва, ул. Казакова, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научном зале библиотеки ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству».

Отзывы на автореферат просим присылать по адресу: 105064, г. Москва, ул. Казакова, д. 15, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», диссертационный совет Д 220.025.02.

Автореферат диссертации размещен на сайте ФГБОУ ВО ГУЗ www.guz.ru и на официальном сайте Министерства науки и высшего образования Российской Федерации <http://vak.ed.gov.ru> «18» октября 2021 г.

Автореферат разослан «1» декабря 2021 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 220.025.02
кандидат экономических наук, доцент



О.А. Сорокина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Институт оценки кадастровой стоимости служит основой системы регулирования земельно-имущественных отношений, определяет базу налога на имущество. Взаимодействия налогоплательщиков и государства по вопросам установления базы налогообложения носят конфликтный характер, главной причиной которого является завышенная кадастровая стоимость, что подтверждается большим количеством обращений по поводу ее уменьшения в каждом регионе РФ. Возникает противоречие между необходимостью долгосрочного использования результатов кадастровой оценки в регулировании земельно-имущественных отношений и непредсказуемостью значений оспариваемой кадастровой стоимости земельных участков.

Двадцатилетний опыт определения кадастровой стоимости земель в РФ удивителен, противоречив и многообразен: это и феноменальные эксперименты с регулированием деятельности; неустойчивость методических посылов относительно первенства и обязательности применения методов сравнительного и затратного подходов; диаметрально противоположность позиций по поводу учета либо исключения налога на добавленную стоимость; крайности запрещения либо одобрения применения методов индексации кадастровой стоимости земель; безуспешность попыток практического воплощения доктрины перехода к учету и оценке единого объекта недвижимости. Подтверждением динамики нововведений служат события 2016 года, связанные с установлением и последующей через четыре месяца отменой моратория на определение кадастровой стоимости недвижимости.

Почему механизмы кадастровой оценки подвержены столь частым и столь кардинальным изменениям? Насколько реализуемы намерения построить устойчивую систему регулирования земельно-имущественных отношений в условиях нестабильности рынка недвижимости, феномена множественности достоверных стоимостей, несоответствия информационной модели объекта оценки его реальному прототипу, возможности оспаривания кадастровой стоимости земельных участков? Необходимость найти ответы на эти вопросы подтверждает актуальность исследования

Степень разработанности проблемы. Значительный вклад в методологию эффективного использования земель, управления земельными ресурсами внесли В.В. Вершинин, С.Н. Волков, Т.А. Емельянова, Н.В. Комов, О.Б. Леппке, С.А. Липски, П.Ф. Лойко, Г.А. Полунин, Ю.М. Рогатнев, А.Э. Сагайдак, В.Н. Хлыстун, Ю.А. Цыпкин, Е.В. Черкашина и др.

Общие проблемы оценочной деятельности рассмотрены в трудах В.В. Григорьева, А.Г. Грязновой, В.Е. Есипова, Т.Г. Касьяненко, Е.С. Озерова, В.А. Прорвича, Е.И. Тарасевича, М.А. Федотовой и др.

Кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения уделили внимание Л.Ю. Ададимова, А.А. Варламов, С.А. Гальченко, В.А. Махт, С.И. Носов, А.К. Оглеzneв, В.М. Руди, П.М. Сапожников, А.В. Севостьянов и др.;

земель промышленного назначения – Н.В. Волович; земель особо охраняемых территорий – И.А. Басова; земель лесного фонда – А.В. Зуйков.

Адаптацией методов регрессионного анализа для оценки недвижимости занимались Н.П. Баринов, Р. Глаудеманс, С.В. Грибовский, Л.А. Лейфер, Б.Е. Лужанский.

Применение стоимости земель в регулировании земельных и имущественных отношений рассмотрели зарубежные авторы Д. Малме, Р. Олми, Д. Фридман, Д. Эккерт, Д. Янгмен и российские ученые С.П. Коростелев, И.В. Косорукова, Д.М. Хлопцов и др.

Процессы оспаривания кадастровой стоимости исследуют В.В. Булгаков, Ю.С. Головина, Е.Н. Кадырова, В.А. Савиных. Информационным обеспечением процесса землеустройства занимается Т.В. Папаскири, оценкой экологического состояния использования земель – А.А. Мурашева.

Цель диссертационного исследования – совершенствование системы регулирования земельно-имущественных отношений на основе развития теоретических положений, процессов и методов кадастровой оценки земель населенных пунктов.

Для достижения цели в работе поставлены следующие **задачи**:

- выполнить анализ теоретических положений применения кадастровой стоимости земельных участков в системе регулирования земельно-имущественных отношений;
- выявить противоречия и проблемы кадастровой оценки земель, учесть их влияние на устойчивость системы регулирования земельно-имущественных отношений;
- развить теоретические положения определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов;
- предложить принципы и правила оценки кадастровой стоимости земельных участков, позволяющие повысить ее экономическую обоснованность;
- структурировать этапы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов, определить их длительность в соответствии с объемом и характером решаемых задач;
- доработать механизмы уточнения сведений об объектах оценки, приводящие к сближению значений кадастровой стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов к их рыночной стоимости;
- выявить факторы, оказывающие существенное влияние на величину кадастровой и рыночной стоимостей застроенных земельных участков;
- предложить методы определения кадастровой стоимости в целях получения однозначных и адекватных результатов оценки земель населенных пунктов;
- разработать модель автоматизированной информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов;
- дать предложения по внедрению представленных методов определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов и полученных на их основе

результатов в организационно-экономический механизм регулирования земельно-имущественных отношений.

Объект исследования – теоретические положения, процессы и методы кадастровой оценки земель населенных пунктов в системе регулирования земельно-имущественных отношений.

Предмет исследования – технологии и инструменты повышения экономической обоснованности кадастровой стоимости земель населенных пунктов; закономерности и тенденции в практике оценки, применения и оспаривания кадастровой стоимости застроенных земельных участков.

Область исследования соответствует паспорту научной специальности ВАК 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (землеустройство)»: **п.14.6.** Организационно-экономические механизмы регулирования земельно-имущественных отношений; **п.14.8.** Информационное обеспечение управления земельными ресурсами и регулирования земельно-имущественных отношений; **п.14.9.** Земельный кадастр, оценка земель и ценовое зонирование территорий.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Усовершенствована система регулирования земельно-имущественных отношений на основе развития теоретических положений, процессов и методов кадастровой оценки земель населенных пунктов.

2. Уточнено определение понятия «кадастровая стоимость» и установлена отличительная совокупность его признаков: многоаспектность в экономическом (денежное выражение ценности объекта недвижимости), учетном (учетная характеристика объекта недвижимости), налоговом (налоговая база по земельному налогу), социальном (феномен понятия «справедливая кадастровая стоимость») отношениях.

3. Дополнены принципы и правила, соответствующие содержанию и особенностям деятельности по определению кадастровой стоимости земель населенных пунктов. Следование принципам внутренней целостности (правилам: иерархичность, преемственность, наследование, устойчивость, соответствие) и необходимого разнообразия (правилам: адекватность, изменяемость, адаптация) приведет к повышению экономической обоснованности кадастровой стоимости застроенных земельных участков.

4. Дополнен перечень этапов кадастровой оценки для повышения точности расчетов кадастровой стоимости земельных участков путем последовательного получения и анализа промежуточных результатов ее определения.

5. Разработаны организационные механизмы:

1) согласования предварительного ценового зонирования территории;

2) определения предварительных диапазонов значений кадастровой стоимости в ценовых зонах;

3) использования в земельно-имущественных отношениях предварительных результатов (сопоставление полученной и предшествующей кадастро-

вых стоимостей, обоснование изменений), применение которых приведет к уменьшению конфликтов в процедурах установления кадастровой стоимости.

6. Предложены единые правила расчета экономического устаревания улучшений земельных участков в субъекте РФ, для оценки кадастровой стоимости и для ее оспаривания, что приведет к устранению разрозненности методических подходов в деятельности специалистов по определению кадастровой стоимости и оценщиков, занимающихся ее оспариванием.

7. Предложен порядок расчета и применения коэффициентов учета изменения кадастровой стоимости после оспаривания для определения стоимости вновь образованных земельных участков.

8. Модифицирован способ расчета удельных показателей кадастровой стоимости земельных участков для определения стоимости в условиях недостаточности информации:

- 1) на основе средних значений в кадастровых кварталах;
- 2) от ближайшей по функциональному назначению группы земельных участков, оцененных с помощью построения регрессионных моделей;
- 3) на основе территориальной близости объектов оценки;
- 4) улучшений застроенных земельных участков (зданий) с использованием минимального значения удельного показателя расположенных в них помещений;
- 5) земельных участков под объектами незавершенного строительства.

9. Обоснована необходимость установления на федеральном уровне минимальной кадастровой стоимости объектов недвижимости, так как выявленные существенные различия в практике ее определения на региональном уровне, путем суммирования затрат на межевание и оформление прав на земельные участки, приводят к несопоставимости минимальных значений стоимости земель в субъектах РФ.

10. Разработана модель информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов, включающая иерархическое строение, состав, описательные модели объектов оценки, отношения и связи с внешними системами.

Теоретическая значимость исследования. Усовершенствованы теоретические положения и дополнена научная терминология кадастровой оценки земель. Предложены принципы и правила, соответствующие содержанию и особенностям деятельности по определению кадастровой стоимости земель населенных пунктов. Установлены этапы проведения кадастровой оценки, увеличивающие точность расчетов кадастровой стоимости земельных участков.

Практическая значимость исследования. Процесс массовой оценки недвижимости дополнен организационными механизмами: 1) согласования предварительного ценового зонирования территории с муниципальными образованиями (МО); 2) определения диапазонов значений кадастровой стоимости в согласованных ценовых зонах; 3) сопоставления полученных и предшествующих значений кадастровой стоимости и обоснования полученных изменений.

Формула расчета коэффициента учета изменения кадастровой стоимости в кадастровых кварталах после оспаривания для применения к вновь образованным земельным участкам и модифицированный метод удельных показателей кадастровой стоимости земель могут быть использованы специалистами в области оценочной деятельности, экспертами в сфере оспаривания кадастровой стоимости. Модель информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов будет полезна для развития фонда данных государственной кадастровой оценки (далее – ГКО) и модификации федеральной информационной системы «Подсистема сопровождения кадастровой оценки для осуществления контроля деятельности по определению кадастровой стоимости».

Теоретической и методологической базой диссертации послужили основы рыночной и институциональной экономики; экономические категории, термины и методология официальной статистики; труды отечественных и зарубежных ученых в области земельно-имущественных отношений и оценки стоимости земель. Аппарат исследования включает методы исторического, структурно-функционального, сравнительного, категориального, субъектно-объектного, эмпирического, монографического анализа. Для разработки информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов взят за основу системный анализ: декомпозиция (выделение системы из среды), анализ (структурный анализ), синтез (разработка модели системы). Применение методов кластерного, факторного и регрессионного анализа осуществлялось с помощью специального программного обеспечения. Использовались инструменты геоинформационных систем и технологий, в том числе геоинформационная система «MapInfo Professional 12.5».

Информационной базой исследования послужили федеральные и региональные законы; постановления Правительства Российской Федерации; нормативно-правовые акты; труды научно-исследовательских учреждений, высших учебных заведений, научно-практических конференций федерального и регионального уровней; статистические исследования; материалы фонда данных ГКО; отчеты об определении кадастровой стоимости различных категорий земель за период с 2015 по 2020 гг. в субъектах РФ; отчеты об определении рыночной стоимости для целей оспаривания кадастровой стоимости; данные Федеральных государственных информационных систем «Мониторинг рынка недвижимости» (далее – ФГИС МРН) и «Земли сельскохозяйственного назначения» (далее – ФГИС ЗСН); информационные и аналитические ресурсы сети Интернет.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Дополненные теоретические положения, принципы и правила, позволяющие разработать методические подходы, обеспечивающие получение экономически обоснованной кадастровой стоимости земель населенных пунктов.
2. Установленные этапы проведения кадастровой оценки, их состав, длительность и структура, повышающие точность расчетов кадастровой стоимости

земельных участков путем последовательного получения и анализа промежуточных результатов ее определения.

3. Рекомендации по расчету и применению коэффициентов учета изменения кадастровой стоимости после оспаривания в разрезе кадастровых кварталов для определения стоимости вновь образованных земельных участков.

4. Уточненные методы оценки застроенных земельных участков, минимизирующие различие их кадастровой и рыночной стоимостей.

5. Предложения по применению результатов кадастровой оценки земель населенных пунктов в системе регулирования земельно-имущественных отношений.

6. Модель автоматизированной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов для развития информационного обеспечения земельно-имущественных отношений.

Степень достоверности базируется на глубоком анализе ранее выполненных научно-исследовательских работ по теме исследования, подтверждается обобщением статистических данных, аргументируется использованием официальных источников информации, обеспечивается применением совокупности методов исследований и автоматизированных программных средств обработки информации.

Внедрение результатов исследования. В государственном бюджетном учреждении (далее – ГБУ) Рязанской области «Центр государственной кадастровой оценки» и Еврейской АО «Центр государственной кадастровой оценки и технической инвентаризации Еврейской автономной области» введены дополнительные этапы в стадию подготовки к массовой оценке. В ГБУ «Хабаровский краевой центр государственной кадастровой оценки и учета недвижимости» проведено ценовое зонирование на основе коэффициентов экономического устаревания, дифференцированных в разрезе районов Хабаровского края. В ГБУ Рязанской и Саратовской областей в практику расчета кадастровой стоимости вновь образованных земельных участков введены определяемые поквартально коэффициенты учета изменения кадастровой стоимости земельных участков после оспаривания. В ГБУ Чувашской, Нижегородской, Иркутской областей, Ханты-Мансийского автономного округа адаптированы и внедрены элементы автоматизированной информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов.

Результаты исследований приняты к внедрению в производство в период с 2018 по 2020 гг. государственными бюджетными учреждениями в субъектах РФ, что подтверждается актами внедрения.

Апробация работы. Участие в Международных научно-практических конференциях, в том числе: в научно-практическом семинаре «Кадастровая оценка коммерческих и промышленных земель» (2007 г., Белоруссия, г. Минск); во II Международной конференции «Управление недвижимостью корпораций» (2014 г., Россия, г. Москва); в Международной научно-практической конференции «Экономика и управление» (2015 г., Россия,

г. Москва); в XVIII, XI, XX, XXI Международных конгрессах «Международный научно-промышленный форум "Великие реки"» (2016–2020 гг., Россия, г. Нижний Новгород). Тезисы выступлений были опубликованы в материалах IV Всероссийского оценочного форума (2015 г., Россия, г. Москва); IX Международной научно-методической конференции «Стоимость собственности: оценка и управление» (2017 г., Россия, г. Москва); Всероссийской научно-практической конференции «Государственная кадастровая оценка в РФ. Предварительные итоги» (2018 г., Россия, г. Санкт-Петербург); Всероссийской научно-практической конференции «Современные реалии кадастровой оценки объектов недвижимости» (2019 г., Россия, г. Москва); Всероссийской научно-практической конференции «Государственная кадастровая оценка-2020. Новые горизонты. Цифровизация» (2020 г., Россия, г. Санкт-Петербург).

Публикации. Основные положения диссертации отражены в 50 публикациях, общим объемом 44,19 п.л. (авторских – 33,73 п.л.), в том числе в 3 монографиях, в 1 статье журнала, входящем в библиографическую и реферативную базу данных Scopus, и в 20 изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Структура и объем работы. Диссертация изложена на 384 страницах (в т. ч. 267 страниц – текст, 53 страницы – литературные источники), включает 39 таблиц, 57 рисунков, состоит из введения, 5 глав, заключения, списка литературы (406 единиц) и сопровождается 10 приложениями.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Дополненные теоретические положения, принципы и правила, позволяющие разработать методические подходы, обеспечивающие получение экономически обоснованной кадастровой стоимости земель населенных пунктов

Институт оценки кадастровой стоимости служит основой организационно-экономического механизма регулирования земельно-имущественных отношений, в состав которого включены процедуры ее определения, применения и оспаривания (Рисунок 1).

Развитие теории определения кадастровой стоимости земельных участков в отношении формирования терминологии до настоящего времени не привело к построению стройной, однозначной, непротиворечивой и полной системы фундаментальных понятий. Главной терминологической проблемой кадастровой оценки, с момента начала ее проведения в России в 1999 году и по настоящее время, остается проблема определения понятия «кадастровая стоимость». Несомненным был постулат об отношении этого понятия к такому роду понятий, как «стоимость»; на этом определенность заканчивалась и начинались попытки выделить его самостоятельные видовые и типовые свойства.



Рисунок 1 – Организационно-экономический механизм регулирования земельно-имущественных отношений

Для содержательного научного определения понятия «кадастровая стоимость» выделены его отличительные признаки и особенности. В зависимости от контекста понятие «кадастровая стоимость» рассматривается в следующих аспектах:

1) в экономическом – как денежное выражение ценности земельных участков. В этом качестве оно соотносится с категорией «стоимость». Проведено поэлементное сравнение понятий «рыночная стоимость» и «кадастровая стоимость» (Таблица 1);

Таблица 1 – Поэлементное сравнение понятий «кадастровая стоимость» и «рыночная стоимость»

№	Параметры сравнения	Кадастровая стоимость	Рыночная стоимость
1	Регулирование	ФЗ № 237 «О государственной кадастровой оценке»	ФЗ № 135 «Об оценочной деятельности в РФ»
2	Расчетная величина	Зависит от применяемых методов. В большинстве случаев – да; иногда приравнивается к нормативу	Да
3	Отражает полезность	Да	Да
4	Отражает спрос	Необязательно	Да
5	Отражает дефицитность	Необязательно	Да
6	Отчуждаемость, возможность перехода права	Необязательно	Да
7	Положение субъекта	Зависим от Заказчика, работник ГБУ	Независим
8	Заказчик	Органы исполнительной власти субъекта РФ	Широкий спектр заказчиков
9	Использование рыночной информации	Не всегда	Да
10	В чем выражена	Деньги	Деньги
11	Представляет собой меру ценности	Для государства	Для отдельного субъекта рынка или рынка в целом
12	Тип стоимости	Стоимость в использовании	Стоимость в обмене
13	Принцип наилучшего и наиболее эффективного использования	Нет	Да
14	Объект оценки	В общем случае – класс объектов	Индивидуальный объект
15	Характеристики	Обобщенные характеристики класса объектов	Индивидуальные особенности объекта
16	Описание территории	Обязательно	Необязательно
17	Тип используемой информации	Внешняя (декларации) и внутренняя	Внешняя и внутренняя
18	Периодичность проведения	На регулярной и казуарной основе	На казуарной основе

2) в налоговом – как налоговая база, количественный показатель экономического основания налогов на земельные участки;

3) в учетном – как учетная характеристика земельных участков и их улучшений в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН);

4) в социальном – как «справедливая/несправедливая кадастровая стоимость». Это социальный аспект, соотнесенный с категорией «экономическая справедливость».

Доказано, что справедливость кадастровой стоимости: а) связывается с ее приведением к значению рыночной стоимости; б) связывается с ее экономической обоснованностью; в) опосредованно трактуется лишь в случае справедливости основанного на ее базе экономического регулирования земельно-имущественных отношений; г) соотносится со степенью доверия к результатам ее определения; д) соотносится с использованием при ее оценке присущих категориям земель отличительных характеристик; е) предполагает сравнимость кадастровой стоимости аналогичных земельных участков.

Если перейти на следующий уровень обобщения, можно заключить, что суждение о справедливости кадастровой стоимости подразумевает 1) либо некое социальное равенство для всех; 2) либо логически правильное и обоснованное решение. В первом случае справедливость ее определения будет следствием справедливого налогообложения (если посмотреть шире – стабильности при использовании кадастровой стоимости в регулировании земельно-имущественных отношений); во втором – справедливость есть экономическая обоснованность. Во втором случае дискуссии относительно приведения кадастровой стоимости к значению рыночной стоимости – это дискуссии относительно экономической обоснованности кадастровой стоимости.

В результате исследования научных трудов выделено два аспекта категории «справедливость» применительно к понятию «кадастровая стоимость». Во-первых, это социальная справедливость, обостренная проблемами и конфликтами применения кадастровой стоимости в налогообложении, в регулировании земельно-имущественных отношений. Попыткой решения этих проблем является установление интервалов либо коэффициентов вероятности ее определения; сравнимость кадастровой стоимости сопоставимых объектов оценки; обязательное включение в ее расчет значимых атрибутов земельных участков. Во-вторых, это экономическая справедливость, которая соотносится с экономической обоснованностью кадастровой стоимости при ее оценке. В этой связи предлагается разделять и контекстуально уточнять эти аспекты, так как понятие «социальная справедливость» – более широкое понятие, чем экономическая справедливость; в применении кадастровой стоимости в регулировании земельно-имущественных отношений оно связывается со справедливым налогообложением. Здесь следует говорить не только о «справедливости» налоговой базы, в качестве которой выступает либо кадастровая стоимость, либо ее уменьшенное на степень доверия значение, но и о других элементах налога (ставка, льготы, вычеты), которые в совокупности должны воплощать принципы справедливого налогообложения.

Категорию «справедливость» применительно к оценке кадастровой стоимости как прикладной экономической науки предлагается рассматривать как категорию экономической теории, а именно – в значении «экономическая

справедливость». Экономическая справедливость есть экономическая обоснованность кадастровой стоимости: она должна соответствовать рыночной стоимости в тех случаях, когда определяется с учетом рыночных данных, и быть экономически обоснованной в случаях применения других оснований и методов ее установления.

Предлагается детализированное определение понятия «кадастровая стоимость» (*понятие в ФЗ № 237 «О государственной кадастровой оценке» от 03.07.2016 г. (далее – Закон о ГКО): кадастровая стоимость – полученный на определенную дату результат оценки объекта недвижимости, определяемый на основе ценообразующих факторов в соответствии с настоящим Федеральным законом и методическими указаниями о государственной кадастровой оценке*):

1. Кадастровая стоимость является видовым разнообразием понятия «оценочная стоимость».

2. Кадастровая стоимость как экономическая характеристика объекта, учтенная в ЕГРН, представляет собой меру ценности: *либо для рынка в целом; либо для государства*, отражая его позицию относительно ценности земель, земельных участков и их улучшений для использования в регулировании земельно-имущественных отношений, рынок которых ограничен либо не существует; *либо для государства и собственника объекта*, отражая согласованное мнение относительно ценности принадлежащего собственнику объекта (в случае ее приравнивания к рыночной стоимости в результате оспаривания).

3. В зависимости от характера используемой информации и методов оценки, кадастровая стоимость может быть: 1) рыночного (стоимость в обмене) типа; 2) нерыночного (стоимость в использовании) типа. Его неоднозначность порождена объективными и субъективными причинами. К объективным причинам можно отнести особенности законодательного регулирования рынка недвижимости; уровень его развития в субъектах РФ; функциональное разнообразие категорий земель; особенности государственного учета земельных участков; множественность случаев оценки кадастровой стоимости. К субъективным причинам относятся квалификация кадастрового оценщика, его заинтересованность в повышении уровня детерминированности используемой информации; квалификация и интересы оценщика, установившего рыночную стоимость объекта недвижимости; интересы заказчика ГКО и инициатора определения рыночной стоимости объекта налогообложения в целях оспаривания.

4. При определении кадастровой стоимости не используется принцип наилучшего и наиболее эффективного использования.

5. Кадастровая стоимость рассчитывается на основе рыночной, геопространственной и иной информации; с учетом категорий земель и оценочного зонирования территорий.

6. Кадастровая стоимость определяется на основе классификации объектов оценки по категориям земель, типам населенных пунктов и видам функционального использования земельных участков.

7. Кадастровая стоимость определяется в порядке, предусмотренном Законом о ГКО, и в соответствии с Методическими указаниями о государ-

ственной кадастровой оценке № 226 от 12.05.2017 г. (далее – Методические указания о ГКО № 226; Методические указания; Методические указания о государственной кадастровой оценке) (*внешнее свойство понятия*).

8. Кадастровая стоимость (*целевое функциональное определение, налоговый аспект*) – это оценочная стоимость, определяемая при существующем использовании земельных участков и их улучшений и применяемая в налогообложении в качестве налоговой базы в случаях, определенных Налоговым кодексом РФ.

9. Информационный аспект понятия «кадастровая стоимость»: кадастровая стоимость определяется в результате построения информационной модели объекта оценки (информационного моделирования) посредством применения допущений в отношении недостаточных, отсутствующих либо противоречивых значений характеристик объектов оценки.

Законодательно установлены следующие принципы проведения ГКО: единство методологии оценки кадастровой стоимости; непрерывность актуализации сведений для ее определения; независимость и открытость процедур ГКО; проверяемость и экономическая обоснованность результатов расчетов. Они не являются отличительными принципами, характеризующими особенности деятельности по определению кадастровой стоимости, так как дословно повторяют принципы налогообложения, кадастрового учета, оценочной деятельности, подтверждая определяющее влияние этих систем на генезис и функционирование системы кадастровой оценки (Таблица 2).

Таблица 2 – Принципы внешних систем и собственные принципы, оказывающие определяющее влияние на деятельность по определению кадастровой стоимости

Законодательно установленные принципы оценки кадастровой стоимости			
Принципы налогообложения	Оценочная деятельность	Система регистрации прав и кадастрового учета недвижимости	Земельный кодекс РФ
• Принцип экономической обоснованности • Принцип однократности налогообложения	• Принцип экономической обоснованности • Принцип проверяемости расчета кадастровой стоимости • Открытость процедуры оценки	• Принцип единства методологии • Принцип непрерывности актуализации сведений	• Принцип единства судьбы земельного участка и улучшений • Принцип ограничения значения кадастровой стоимости величиной рыночной стоимости
Предложения: ввести принципы системного подхода: 1) принцип внутренней целостности (правила: иерархичность, преемственность, наследование, устойчивость, соответствие); 2) принцип необходимого разнообразия (правила: адекватность, изменяемость, адаптация)			

Раскрыты и дополнены принципы и правила, соответствующие содержанию и особенностям деятельности по определению кадастровой стоимости земель населенных пунктов (Таблица 3).

Таблица 3 – Принципы и правила оценки кадастровой стоимости земель населенных пунктов (фрагмент таблицы)

	Методические указания	Принципы, правила	Область применения правила
пп. 1.2; 8.2	Объект оценивается <i>исходя из его вида использования</i> (за исключением случаев подтверждения информации о фактическом использовании объекта)	Правило неприменения принципа наилучшего и наиболее эффективного использования для адекватного сопоставления рыночной и кадастровой стоимостей	Распространить правило на все случаи установления кадастровой стоимости
Пункт 7.1	По итогам группировки проводится ее анализ в разрезе кадастровых кварталов на достоверность и непротиворечивость (для методов массовой оценки)	Правило преемственности. Преемственность с предыдущим туром оценки	Распространить на все случаи и все методы определения кадастровой стоимости. Группировка анализируется: 1) на достоверность и непротиворечивость; 2) на преемственность с предыдущим туром оценки
6.1	В процессе определения кадастровой стоимости проводится оценочное зонирование...	Исправление ошибок и доработка Методических указаний	Так как только в случае ГКО проводится оценочное зонирование, исключить из п.6.1, перенести в п 1.19. Новая редакция: в процессе проведения ГКО проводится оценочное зонирование...
Предложения	Правило наследования характеристик от «родительского» объекта к связанным с ним «дочерним» объектам	Положение о единстве судьбы земельного участка и находящихся на нем улучшений предлагается рассматривать как системный принцип иерархичности	Ввести допущение при формировании объекта оценки: правило наследования атрибутов от «родительского» объекта к связанным с ним «дочерним» объектам в случае их отсутствия
	Правило преемственности	Дополнить Методические указания. Ввести принцип преемственности на всех этапах расчета кадастровой стоимости	Преемственность: 1) с предыдущим туром ГКО; 2) с результатами деятельности по исправлению ошибок при определении кадастровой стоимости, по назначению ее вновь образованным объектам. Добавить в результаты оценки сравнительный анализ полученных и предыдущих значений кадастровой стоимости
	Правило соответствия	В границах территориальных единиц, схожих между собой по уровню развития рынка недвижимости, сопоставимые объекты должны иметь сопоставимую стоимость	Ввести правило соответствия уровня развития территории, типа объекта оценки и его стоимости

2. Установленные этапы проведения кадастровой оценки, их состав, длительность и структура, повышающие точность расчетов кадастровой стоимости земельных участков путем последовательного получения и анализа промежуточных результатов ее определения

Несоответствия законодательно установленной структуры деятельности по оценке кадастровой стоимости ее характеру и особенностям минимизированы посредством установления циклов, фаз, стадий и этапов определения кадастровой стоимости.

Необходимость периодической актуализации кадастровой стоимости вызвана изменением ситуации на рынке недвижимости, появлением новых земельных участков, изменением их характеристик, уточнением находящихся на них улучшений, границ населенных пунктов и определением границ административно–территориальных образований. Кадастровая оценка земельных участков проводится с частотой, установленной федеральным законодательством. Возможно выделить *циклы кадастровой оценки* – в общем случае, это временные интервалы, длительностью от 3 до 5 лет.

Согласно ст. 11 Закона о ГКО (в ред. от 31.07.2020 г.) с 01.01.2022 года (в отношении проведения оценки земельных участков) и с 01.01.2023 года (в отношении проведения оценки зданий, помещений, сооружений, объектов незавершенного строительства, машино-мест) ГКО будет проводиться раз в четыре года (в городах федерального значения – раз в два года, в случае принятия соответствующего решения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ).

Циклы кадастровой оценки в субъектах РФ выполнялись по-разному, как одновременно, так и отдельно, в разрезе категорий земель, земельных участков и расположенных на них улучшений (Таблица 4).

Таблица 4 – Примеры циклов кадастровой оценки земель в субъектах РФ

Субъект РФ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Алтайский край		СХ, ОКС	ПРОМ		НП	ООТ			ОКС, СХ, ПРОМ	НП	ООТ	Все ЗУ
Архангельская область		НП, ОКС	СХ	ПРОМ	ООТ	ЛФ			НП, СХ	ПРОМ, ООТ, ЛФ, ВФ	ОКС	Все ЗУ
Астраханская область		ОКС	НП	СХ	ВФ, ЛФ, ПРОМ, СХ			ООТ	ОКС, НП	СХ		Все ЗУ
Белгородская область		НП, ОКС	СХ	НП, ПРОМ, СХ	ООТ, ОКС	НП		ВФ, ЛФ, СХ	ООТ, ПРОМ	ОКС	НП	Все ЗУ
Костромская область		СХ, ОКС	ВФ, НП, СХ	ООТ, ПРОМ		ОКС		ВФ, ООТ, ПРОМ	СХ			Все ЗУ

Примечание: ПРОМ – земли промышленности и иного специального назначения; СХ – земли сельскохозяйственного назначения; НП – земли населенных пунктов; ООТ – земли особо охраняемых территорий и объектов; ОКС – объекты капитального строительства; ЛФ – земли лесного фонда; ВФ – земли водного фонда; ЗЗ – земли запаса; ЗУ – земельные участки.

Государственная кадастровая оценка земель проводится в Российской Федерации с 1999 года. По состоянию на 2021 год циклы оценки всех категорий земель пройдены четыре раза, а во многих субъектах РФ – более пяти раз. Улучшения земельных участков впервые были оценены в 2011–2012 гг. во всех субъектах РФ.

В современном периоде регулирования кадастровой оценки встречаются различные варианты принятия решений о проведении ГКО (в скобках приведены примеры субъектов РФ):

1) решение о проведении ГКО не принято ни для одной категории земель и ни для одного вида ОКС (2021 г., Астраханская, Брянская, Вологодская области);

2) решение о проведении ГКО принято для всех видов ОКС (2021 г., Амурская, Иркутская, Омская области);

3) решение о проведении ГКО принято не для всех видов ОКС (2021 г., Саратовская область, оценка сооружений);

4) решение о проведении ГКО принято не для всех категорий земель (2021 г., Белгородская, Владимирская, Ивановская области, оценка земель населенных пунктов);

5) решение о проведении ГКО принято не для всех видов ОКС и не для всех категорий земель (2021 г., Республика Мордовия, оценка земель промышленности и иного специального назначения, а также оценка сооружений);

6) решение о проведении ГКО принято для всех видов ОКС и не для всех категорий земель (2021 г., Липецкая, Тюменская области, оценка ОКС и земель населенных пунктов);

7) решение о проведении ГКО принято для всех категорий земель и всех видов ОКС (2021 г., Московская область).

Оценка в различные временные периоды земельных участков и их улучшений приводит к нарушению целостности, потере качества, понижению экономической обоснованности кадастровой стоимости.

Предлагается синхронизировать указанные события для получения сопоставимых результатов и их применения в регулировании земельно-имущественных отношений.

В цикле кадастровой оценки выделены фазы различных типов, отличающиеся по составу участников взаимодействия и характеру выполняемых процедур. Это фаза единовременного расчета кадастровой стоимости («Массовая оценка») и другие фазы, в процессе выполнения которых она также может устанавливаться или изменяться.

Фаза «Массовая оценка» в современном федеральном законодательстве соответствует понятию «государственная кадастровая оценка»: в 2018 г. она проводилась в 35 регионах, в 2019 г. – в 65 регионах, в 2020 г. – в 78 регионах. Фаза «Массовая оценка» состоит **из двух стадий**:

1) стадия подготовки к массовой оценке;

2) стадия проведения массовой оценки (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Цикл государственной кадастровой оценки (ГКО)

На стадии подготовки к массовой оценке предлагается поэтапно согласовывать с субъектами земельно-имущественных отношений промежуточные результаты работ, которые влияют на значение кадастровой стоимости, определяемой на последующей стадии, а также ввести новый этап в стадию подготовки к массовой оценке: на основе непрерывного проведения мониторинга рынка недвижимости выполнять предварительное ценовое зонирование населенных пунктов.

В указанную стадию в целях повышения экономической обоснованности кадастровой стоимости следует ввести организационные механизмы: 1) согласования предварительного зонирования территории с муниципальными образованиями; 2) определения предварительных диапазонов значений кадастровой стоимости в ценовых зонах; 3) оценки применения предварительных результатов в регулировании земельно-имущественных отношений.

На стадии проведения массовой оценки происходят взаимоотношения между ГБУ, с одной стороны, и, с другой стороны: 1) муниципалитетами, по поводу согласования видов разрешенного использования земельных участков; 2) правообладателями, в части подачи декларации относительно характеристик земельных участков; 3) заинтересованными лицами, по поводу замечаний к проекту отчета. Результаты указанных взаимодействий приведут к сближению кадастровой и рыночной стоимостей объектов недвижимости, если изменить состав фазы «Государственная кадастровая оценка» и увеличить время ее выполнения. Она должна длиться 4 года и состоять из двух стадий (Рисунок 3). Стадия №1 «Подготовка к массовой оценке» должна длиться 3 года и проводиться в три этапа. Результаты каждого этапа следует оформлять в виде отчетных документов.



Рисунок 3 – Фаза «Государственная кадастровая оценка»

3. Рекомендации по расчету и применению коэффициентов учета изменения кадастровой стоимости после оспаривания в разрезе кадастровых кварталов для определения стоимости вновь образованных земельных участков

По итогам работы комиссии в отношении заявлений о пересмотре результатов кадастровой оценки по основанию установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости за период 2016-2019 гг. в Нижегородской области произошло снижение суммарной величины кадастровой стоимости на 98,5 млрд рублей.

В результате проведенного анализа снижения кадастровой стоимости по итогам оспаривания за период 2016-2019 гг. в Нижегородской области было выявлено, что более, чем у 70% объектов недвижимости, в отношении которых были поданы заявления в комиссию и установлена рыночная стоимость, произошло существенное уменьшение кадастровой стоимости (в два и более раза). В Нижнем Новгороде за период 2016-2019 гг. только по итогам положительных решений комиссии в 444 кадастровых кварталах изменились кадастровые стоимости земельных участков (пример приведен на Рисунках 4, 5).

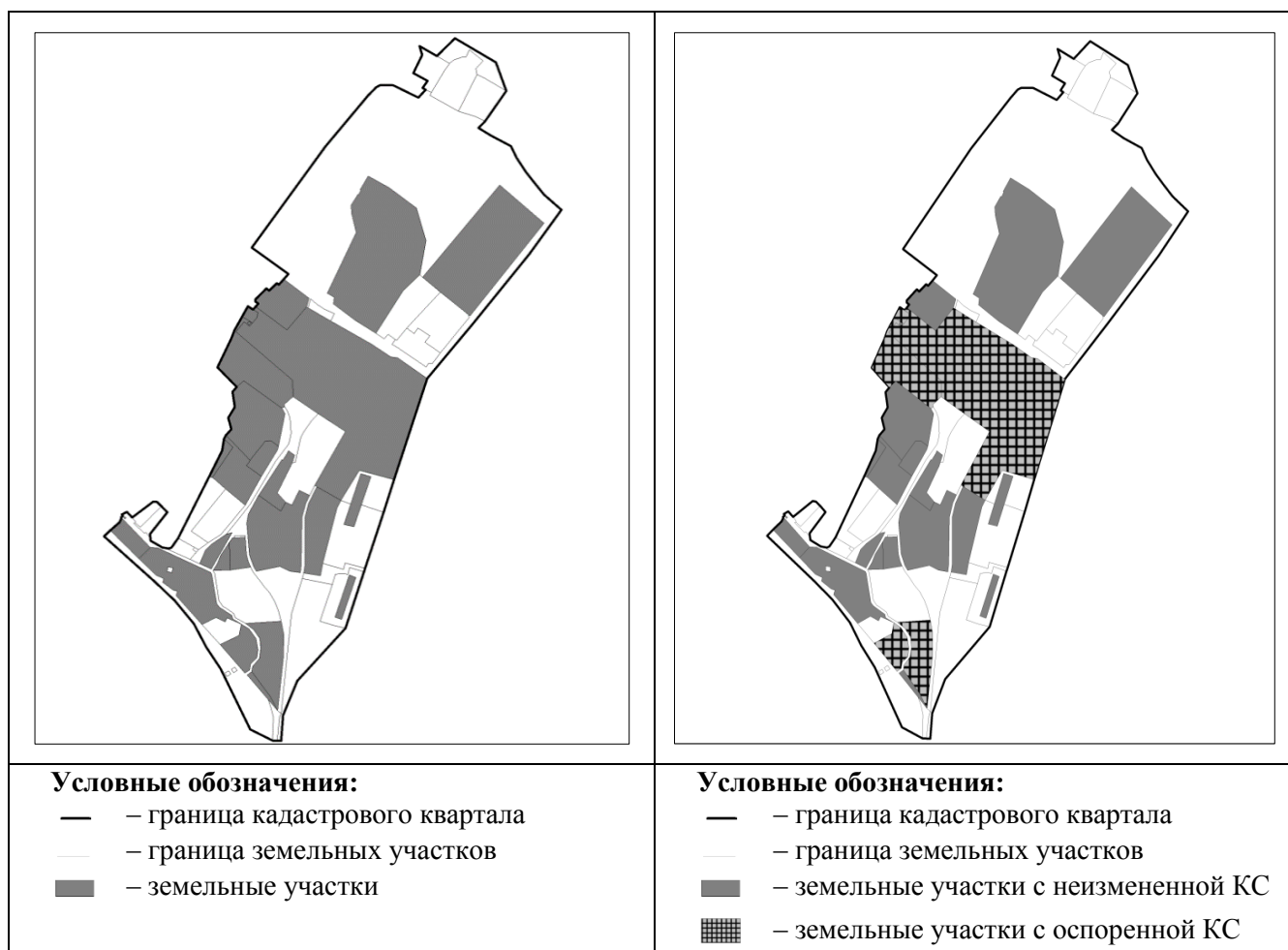


Рисунок 4 – Земельные участки, по которым определено среднее значение удельного показателя кадастровой стоимости (УПКС ЗУ)

Рисунок 5 – Земельные участки по состоянию на 2019 г.

Кадастровая стоимость **вновь образованного земельного участка**, согласно действующему законодательству, рассчитывается как произведение его площади на среднее значение УПКС ЗУ в квартале. Однако изменения кадастровой стоимости земельных участков в результате рассмотрения споров в комиссии или в суде оказывают прямое влияние на средние значения УПКС для кадастровых кварталов, в которых расположены земельные участки с оспоренной КС, что на современном этапе развития ГКО не учитывается **при определении кадастровой стоимости вновь образованных земельных участков** (Рисунок 6).



Рисунок 6 – Отсутствие коррекции значений УПКС после оспаривания в определении кадастровой стоимости вновь образованных земельных участков

Как видно из рисунка 6, стадия «Определение кадастровой стоимости на основании внесения сведений об объектах недвижимости в ЕГРН» и стадия «Рассмотрение споров о результатах определения КС» проходят в рамках одной и той же фазы (фаза «Деятельность в период между фазами массовой оценки»). Однако данные стадии не пересекаются, они выполняются параллельно друг другу. Новые средние значения УПКС земельных участков для кадастровых

кварталов, в которых расположены земельные участки с оспоренной кадастровой стоимостью, получаемые на стадии «Рассмотрение споров о результатах определения КС», никаким образом не учитываются в стадии «Определение кадастровой стоимости на основании внесения сведений об объектах недвижимости в ЕГРН».

В связи с этим предлагается ввести в действующую формулу расчета кадастровой стоимости **вновь образованного земельного участка** в составе земель населенных пунктов коэффициент учета изменения КС земельных участков после оспаривания (далее – Кизм) (пример расчета приведен в Таблице 5).

Таблица 5 – Пример расчета коэффициента Кизм, кадастровый квартал: 52:18:0010529

Кадастровый номер ЗУ	Площадь ЗУ, кв.м.	УПКС ЗУ, руб./ кв.м.	КС ЗУ, руб.	УПКС ЗУ, руб./ кв.м. (с учетом оспаривания)	КС ЗУ, руб. (с учетом оспаривания)	УПКС ЗУ (оспар.) / УПКС ЗУ (Коспар.)
52:18:0010529:11	81 500	1 783,72	145 373 180,00	1 783,72	145 373 180,00	
52:18:0010529:14	9 980	2 145,64	21 413 487,20	1 093,19	10 910 000,00	0,51
52:18:0010529:16	19 954	1 836,63	36 648 115,02	1 050,00	20 951 700,00	0,57
52:18:0010529:17	11 554	1 814,88	20 969 123,52	1 814,88	20 969 123,52	
52:18:0010529:18	932	2 146,57	2 000 603,24	2 146,57	2 000 603,24	
52:18:0010529:19	363	2 123,91	770 979,33	2 123,91	770 979,33	
52:18:0010529:20	2 170	2 105,24	4 568 370,80	2 105,24	4 568 370,80	
52:18:0010529:21	41 400	1 815,82	75 174 948,00	1 815,82	75 174 948,00	
52:18:0010529:257	4 453	2 122,06	9 449 533,18	1 210,42	5 390 000,00	0,57
52:18:0010529:258	34 912	1 795,25	62 675 768,00	1 795,25	62 675 768,00	
52:18:0010529:33	34 752	1 774,21	61 657 345,92	993,01	34 509 000,00	0,56
52:18:0010529:36	4 298	2 149,94	9 240 442,12	1 216,85	5 230 000,00	0,57
52:18:0010529:37	562	2 157,31	1 212 408,22	1 487,54	836 000,00	0,69
52:18:0010529:38	534	2 157,20	1 151 944,80	2 157,20	1 151 944,80	
52:18:0010529:39	302	2 155,53	650 970,06	2 155,53	650 970,06	
52:18:0010529:40	495	2 151,61	1 065 046,95	2 151,61	1 065 046,95	
52:18:0010529:41	3 959	2 143,52	8 486 195,68	2 143,52	8 486 195,68	
52:18:0010529:9	7 400	2 162,79	16 004 646,00	2 162,79	16 004 646,00	
Среднее значение коэффициента соотношения УПКС ЗУ (оспар.) / УПКС ЗУ (Ксред.оспар)						0,58
Средневзвешенное по площади значение УПКС для кадастрового квартала (КК), руб./кв.м. (по 9 ВРИ)		1 843,84		1 605,73		
Среднее значение УПКС для КК (с учетом оспаривания) / Среднее значение УПКС для КК (утвержденное в 2014 г.) (1 605,73 / 1 843,84) (Купкс)						0,87
Среднее значение между Ксред.оспар и Купкс ((0,58+0,87) / 2) (Коэффициент учета изменения КС после оспаривания (Кизм))						0,72

Цель введения предлагаемого коэффициента заключается в гармонизации интересов государства и налогоплательщиков. Применение коэффициента учета изменения кадастровой стоимости земельных участков после оспаривания при определении ее для вновь образованных земельных участков позволит, с одной стороны, учесть деятельность налогоплательщиков по поводу снижения кадастровой стоимости, а, с другой стороны, учесть результаты последней государственной кадастровой оценки, которые не подверглись оспариванию.

Предлагается проводить актуализацию расчета коэффициентов Кизм не менее двух раз в год, для кадастровых кварталов, в которых расположены земельные участки с оспоренной кадастровой стоимостью.

4. Уточненные методы оценки застроенных земельных участков, минимизирующие различие их кадастровой и рыночной стоимостей

Проблемы экономической обоснованности кадастровой стоимости подтверждаются тем обстоятельством, что за период с января по ноябрь 2020 года комиссии по пересмотру КС, созданные при Росреестре, рассмотрели 17 203 заявления. Доля решений, принятых ими в пользу заявителей, составила 48,9 %. Это свидетельствует о несовершенстве методологии кадастровой оценки.

Уточнены существующие методы определения кадастровой стоимости, применяемые в условиях недостаточности информации о характеристиках земельных участков.

При проведении кадастровой оценки, а также при оспаривании результатов ее определения используется большое количество методов оценки экономического устаревания объектов недвижимости. В качестве примера можно привести следующие методы расчета экономического устаревания, которые применяются при определении кадастровой стоимости в рамках разных процедур:

- 1) по соотношению цен на объекты недвижимости;
- 2) по соотношению социально-экономических показателей местоположения объектов недвижимости;
- 3) по результатам анализа изменения численности населения;
- 4) по соотношению цен на объекты недвижимости и по соотношению социально-экономических показателей местоположения объектов недвижимости (совместно);
- 5) по соотношению показателей смоделированных (на основании данных о продажах) затрат на создание новых объектов к показателям затрат на строительство новых объектов согласно справочникам укрупненных показателей стоимости строительства;
- 6) метод капитализации потери дохода, относящейся к внешним условиям;
- 7) метод коллективной экспертной оценки.

Вследствие расхождения в методах определения экономического устаревания могут быть получены различные значения кадастровой (или рыночной) стоимости.

Для того чтобы продемонстрировать, какие последствия несет разрозненность методов, проведено сравнение значений кадастровой стоимости и значений рыночной стоимости (в рамках затратного подхода), которые получаются при применении различных формул определения экономического устаревания.

Выполненный анализ показал, что разница между минимальной и максимальной величинами кадастровой стоимости (или рыночной стоимости) одного и того же объекта в исследуемой выборке колеблется от 1% до 293%. Очевидна проблема разобщенности методов, правил, применяемых для определения кадастровой стоимости в рамках разных процедур.

Для достижения цели приведения системы определения кадастровой стоимости в устойчивое состояние равновесия возникает необходимость разработ-

ки единых рекомендаций по определению экономического устаревания улучшений земельных участков при проведении работ по ГКО (в случае отсутствия достаточной информации о продажах и (или) предложениях объектов недвижимости), а также в случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости.

Таким образом, предложено установить единые правила расчета экономического устаревания улучшений земельных участков в субъекте РФ, для определения кадастровой и рыночной стоимостей объектов оценки. Это приведет к устранению разрозненности методических подходов в деятельности специалистов по определению кадастровой стоимости и оценщиков, занимающихся ее оспариванием

Другими словами, предполагается, что оценщику при оспаривании результатов кадастровой стоимости объекта оценки, расположенного на территории со слаборазвитым рынком недвижимости, необходимо будет использовать способ расчета экономического устаревания, который применялся для данного объекта в рамках государственной кадастровой оценки.

Метод удельных показателей кадастровой стоимости земель населенных пунктов. В настоящее время в случае недостаточности информации о застроенных земельных участках, подлежащих государственной кадастровой оценке, прибегают к методу моделирования на основе удельных показателей кадастровой стоимости (методу УПКС).

Согласно Закону о ГКО в перечень объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, включаются сведения ЕГРН, актуальные по состоянию на 1 января года ее проведения. Поскольку исходная информация об объектах оценки из ЕГРН зачастую не обладает приемлемым качеством и достаточной полнотой для проведения полноценных расчетов кадастровой стоимости, а запросы о предоставлении недостающей информации об объектах оценки, направляемые бюджетными учреждениями в органы власти и подведомственные им организации, не всегда приводят к получению необходимых данных, обойтись без применения метода УПКС на современном этапе развития государственной кадастровой оценки не представляется возможным.

Применение указанного метода в кадастровой оценке, как правило, можно встретить в каждом субъекте РФ, в рамках всех или многих сегментов и групп объектов недвижимости. Таким образом, важным является осуществление развития метода УПКС для повышения экономической обоснованности кадастровой стоимости.

Последствия отсутствия характеристик улучшений земельных участков, подлежащих государственной кадастровой оценке, показывают итоги сравнительного анализа результатов расчетов кадастровой стоимости методом моделирования на основе УПКС и методом регрессионного моделирования (в ситуации, когда известны все необходимые для определения кадастровой стоимости характеристики объекта недвижимости) (Таблица 6), а также пример определения кадастровой стоимости улучшенного земельного участка (методом УПКС) в случае недостатка информации о его точном местоположении (Таблица 7).

Таблица 6 – Сравнительный анализ кадастровой стоимости, полученной методом УПКС и методом регрессионного моделирования

Метод расчета	УПКС, руб./кв.м.	Кадастровая стоимость, руб.	Комментарии
Пример №1. Улучшение земельного участка: квартира, 50,1 кв.м., кадастровый номер 21:15:000000:3535, Чувашская Республика, р-н Красночетайский, д. Янгильдино, тер. РТП, д. 6, кв. 4, материал стен: кирпич			
Метод УПКС (среднеарифметическое значение по муниципальному образованию, в котором расположен объект оценки, с учетом материала стен)	17 269,41	865 197,44	Причина расчета методом УПКС: отсутствие данных о годе постройки объекта оценки
Метод регрессионного моделирования (в предположении, что год постройки объекта оценки 1963 г.)	8 381,83	419 929,68	Кадастровая стоимость меньше на 51%, чем кадастровая стоимость, полученная методом УПКС
Метод регрессионного моделирования (в предположении, что год постройки объекта оценки 2017 г.)	12 807,28	641 644,73	Кадастровая стоимость меньше на 26%, чем кадастровая стоимость, полученная методом УПКС
Пример №2. Улучшение земельного участка: квартира, 48,3 кв.м., кадастровый номер 21:01:020201:963, Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. Короленко, д. 14, кв. 41			
Метод УПКС (среднеарифметическое значение по кадастровому кварталу, в котором расположен объект оценки)	30 412,73	1 468 934,86	Причина расчета методом УПКС: отсутствие данных о материале стен и этажности
Метод регрессионного моделирования (в предположении, что материал стен объекта оценки: кирпич; этажность: 5)	25 416,00	1 227 592,80	Кадастровая стоимость меньше на 16%, чем кадастровая стоимость, полученная методом УПКС
Пример №3. Улучшение земельного участка: квартира, 37,1 кв.м., кадастровый номер 21:03:010307:126, Чувашская Республика, г. Алатырь, ул. Лермонтова, д. 15, кв. 2, материал стен: кирпич			
Метод УПКС (среднеарифметическое значение по кадастровому кварталу, в котором расположен объект оценки, с учетом материала стен)	18 647,15	691 809,27	Причина расчета методом УПКС: отсутствие данных о годе постройки объекта оценки
Метод регрессионного моделирования (в предположении, что год постройки объекта оценки 1944 г.)	19 449,26	721 567,55	Кадастровая стоимость больше на 4%, чем кадастровая стоимость, полученная методом УПКС
Метод регрессионного моделирования (в предположении, что год постройки объекта оценки 2017 г.)	25 592,14	949 468,39	Кадастровая стоимость больше на 37%, чем кадастровая стоимость, полученная методом УПКС

Как видно из таблицы 6, кадастровые стоимости одного и того же объекта недвижимости, рассчитанные с применением метода УПКС и метода регрессионного моделирования, могут различаться довольно значительно.

Таблица 7 – Расчет кадастровой стоимости объекта недвижимости методом УПКС (фрагмент таблицы)

№ п/п	Населенный пункт	Площадь, кв.м.	Год постройки	УПКС, руб./кв.м.	Комментарии
1	Деревня Мунсют	72,4	1992	5 574,22	УПКС объектов, полученных с применением метода регрессионного моделирования, участвуют в расчете кадастровой стоимости рассматриваемого объекта оценки методом УПКС
2	Деревня Мунсют	72,4	1992	5 574,22	
3	Деревня Мунсют	74,1	1992	5 574,22	
4	Село Первое Степаново	75,3	1964	6 193,48	
5	Поселок Молодежный	73,3	1986	6 274,60	
6	Поселок Конар	203,5	1971	6 447,48	
7	Село Чурачики	71,4	1982	7 347,36	
8	Город Цивильск	45,7	1970	7 359,88	
...	...	...	...	...	
...	...	...	...	...	
5829	Поселок Опытный	28,8	2012	28 520,35	среднеарифметическое значение УПКС по муниципальному образованию, в котором расположен объект оценки, с учетом материала стен
5830	Поселок Опытный	31,7	2012	28 520,35	
Объект оценки	нет данных	50,4	2000	20 358,82	

Примечание: большинство объектов (№№ п/п 9-5828) было опущено для краткости, приведены только 8 объектов с минимальными и 2 объекта с максимальными УПКС улучшений ЗУ – квартир (с материалом стен: кирпич), полученными с применением метода регрессионного моделирования.

При использовании метода УПКС кадастровая стоимость может колебаться как в большую, так и меньшую сторону, по сравнению со стоимостью, которая могла бы получиться в случае наличия информации обо всех необходимых значениях ценообразующих факторов, выбранных для построения статистической модели.

Таким образом, кадастровая стоимость, полученная указанным методом, зачастую не соответствует действительности, является лишь предполагаемой, ориентировочной стоимостью. Однако, несмотря на приблизительный характер (причем, нередко удается получить лишь весьма грубое приближение к реальности) такой стоимости, она используется для целей налогообложения; исходя из ее величины рассчитывается конкретная сумма налога.

Очевидно, что любые существенные различия между реальными характеристиками объекта оценки и, по сути, присвоенными ему от других объектов недвижимости свойствами, влекут за собой нанесение ущерба собственникам, владельцам недвижимости или бюджету соответствующего уровня.

В зависимости от уровня детализации имеющейся информации, для категории земель «Земли населенных пунктов» предлагаются следующие вариации метода УПКС.

Первый вариант. Среднее значение по кадастровому кварталу:

- выбор групп и/или сегментов, по которым производится расчет среднеквартальных значений УПКС;
- выбор типа среднего значения: среднеарифметическое, среднее медианное или средневзвешенное;
- расчет значения.

Второй вариант. Установление УПКС от ближайшей группы того вида использования земельных участков, для которого кадастровая стоимость была оценена более точно, с помощью построения статистических моделей:

- выбор ближайшей группы. Определяется группа того же родительского объекта, кадастровая стоимость которого была определена с помощью построения статистических моделей;
- устанавливается тип УПКС – максимальные или минимальные значения от ближайшей группы;
- всем объектам присваивается одно и то же значение минимального или максимального УПКС ближайшей группы.

Третий вариант. Установление УПКС по территориальному признаку. В данном случае всем объектам, объединенным общим местоположением, присваивается одно значение УПКС. Это может быть уровень территории – субъект РФ, ценовая зона, муниципальный район, поселение, населенный пункт. Для этой цели используется справочник ОКТМО (Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований), где указывается значение УПКС для соответствующей территории.

Четвертый вариант. Установление УПКС для улучшений застроенных земельных участков (зданий) на основе минимального значения УПКС расположенных в них помещений. Метод применяется, как правило, к многоэтажным многоквартирным жилым домам, расположенным на земельных участках в составе категории «Земли населенных пунктов». Для этого: а) анализируются все объекты, расположенные в здании; б) находится минимальное из всех значений УПКС. Данная величина УПКС применяется к зданию.

Пятый вариант. Метод УПКС для расчета кадастровой стоимости земельных участков под объектами незавершенного строительства. Для каждого объекта из группы объектов незавершенного строительства среди всех рассчитанных ранее объектов аналогичного вида использования производится поиск объекта с минимальной кадастровой стоимостью. Далее объекту присваивается такая минимальная кадастровая стоимость, умноженная на величину коэффициента завершенности. В случае отсутствия такого коэффициента, его значение принимается равным 50%.

Таким образом, только при совпадении реальных, действительных значений атрибутов объекта оценки, кадастровая стоимость которого рассчитывается методом УПКС, с характеристиками объектов, участвующих в расчете, возможно применять метод моделирования на основе УПКС. В противном случае (как показывает, в том числе, и практика) – результат может быть искаженным. Предложено использовать в расчете методом УПКС информационные модели

объектов оценки, в которых отсутствующие атрибуты заменяются вероятностными величинами на основании статистики значений характеристик объектов в кадастровом квартале, населенном пункте.

5. Предложения по применению результатов кадастровой оценки земель населенных пунктов в системе регулирования земельно-имущественных отношений

Для оценки регулирующего воздействия результатов определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов на земельно-имущественные отношения проведено исследование связи уровней налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС) с уровнями среднемесячной заработной платы и с удельными показателями кадастровой стоимости земельных участков для ИЖС.

Исследование уровня налоговой нагрузки на граждан по налогу на земельные участки проведено с учетом величины прожиточного минимума на каждого члена семьи в Нижегородской области. При расчете величины налоговой нагрузки были сделаны следующие допущения:

- рассматривается только налог на земельный участок для ИЖС (без налога на имущество и транспортного налога);
- средняя площадь земельного участка для ИЖС составляет 600 кв.м.;
- рассмотрена среднестатистическая семья из трех человек (двое взрослых (оба работающие) и один ребенок), так как, по данным переписи 2010 года, средний размер семьи, домохозяйства в России составляет 2,6;
- средняя заработная плата по муниципальным образованиям Нижегородской области берется за 2016-2019 годы за вычетом НДФЛ (13 %);
- налоговая ставка принимается максимальной — 0,3 % для земельных участков ИЖС.

Информационную базу исследования составили статистические данные, полученные на официальном сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области, а также данные отчета об определении кадастровой стоимости земельных участков земель населенных пунктов в Нижегородской области.

Расчет налоговой нагрузки производился по всем муниципальным образованиям Нижегородской области (кроме г. Саров, который является закрытым административно-территориальным образованием), а также по административным центрам данных муниципальных образований.

Пример определения уровня налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС в Нижегородской области приведен в Таблице 8.

Таблица 8 – Пример определения уровня налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС (Краснооктябрьский муниципальный район и с. Уразовка)

№ п/п	Показатель	КС, руб./ кв.м.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
1	Краснооктябрьский муниципальный район	221,68				
2	Административный центр с. Уразовка	263,19				
3	Среднемесячная заработная плата в муниципальном об- разовании, руб.		16 686,30	18 412,00	20 546,80	22 241,20
4	Среднегодовой доход на семью из 3 человек (2 взрос- лых и 1 ребенок), руб. (с вычетом 13% налога) (стр.3*2*12*0,87)		348 409,94	384 442,56	429 017,18	464 396,26
5	Величина прожиточного минимума:					
5.1	для трудоспособного населения		9 398,00	9 779,00	10 077,75	10 752,19
5.2	для детей		8 987,25	9 393,75	9 700,00	10 245,75
6	Величина прожиточного минимума всех членов семьи за год, руб. ((стр.5.1*2+стр.5.2)*12)		333 399,00	347 421,00	358 266,00	381 001,50
7	Среднегодовой доход на се- мью из 3 человек (2 взрос- лых и 1 ребенок) с вычетом величины прожиточного минимума, руб. (стр.4-стр.6)		15 010,94	37 021,56	70 751,18	83 394,76
8	Налог, руб./год по МО Крас- нооктябрьский муници- пальный район (стр.1*600*0,3%)		399,02	399,02	399,02	399,02
9	Налоговая нагрузка МО Краснооктябрьский муниципальный район (стр.8/стр.7)		2,66%	1,08%	0,56%	0,48%
10	Налог, руб./год по с. Уразов- ка (стр.2*600*0,3%)		473,74	473,74	473,74	473,74
11	Налоговая нагрузка с. Уразовка (стр.10/стр.7)		3,16%	1,28%	0,67%	0,57%

Уровни налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС в Нижегородской области в разрезе административных центров и в разрезе муниципальных образований приведены в таблицах 9 и 10.

Таблица 9 – Результаты определения уровня налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС в Нижегородской области в разрезе административных центров муниципальных образований (фрагмент таблицы)

Административные центры	2016	2017	2018	2019
с. Уразовка	3,16%	1,28%	0,67%	0,57%
г. Ветлуга	2,06%	1,32%	0,54%	0,42%
с. Сеченово	1,61%	0,27%	0,20%	0,19%
р.п. Ардатов	1,53%	1,13%	0,54%	0,47%
р.п. Вача	1,40%	0,79%	0,54%	0,39%
р.п. Воскресенское	1,29%	0,77%	0,44%	0,38%
р.п. Тонкино	1,19%	0,56%	0,32%	0,30%
г. Лукоянов	1,17%	0,88%	0,52%	0,45%
р.п. Бутурлино	1,14%	0,62%	0,45%	0,40%
р.п. Шатки	1,12%	0,74%	0,42%	0,40%
с. Гагино	1,07%	0,65%	0,42%	0,35%
р.п. Большое Мурашкино	0,95%	0,73%	0,42%	0,34%
с. Починки	0,90%	0,33%	0,26%	0,25%
г. Богородск	0,74%	0,56%	0,47%	0,44%
г. Нижний Новгород	0,73%	0,66%	0,59%	0,57%
г. Чкаловск	0,72%	0,57%	0,44%	0,38%
г. Лысково	0,70%	0,53%	0,48%	0,42%
р.п. Ковернино	0,69%	0,45%	0,32%	0,28%
г. Дзержинск	0,68%	0,55%	0,48%	0,49%
г. Сергач	0,67%	0,50%	0,37%	0,32%
г. Арзамас	0,61%	0,50%	0,43%	0,42%
г. Семенов	0,59%	0,48%	0,38%	0,37%
р.п. Воротынец	0,59%	0,40%	0,29%	0,26%
г. Городец	0,58%	0,51%	0,41%	0,40%
р.п. Красные Баки	0,58%	0,43%	0,29%	0,36%
с. Большое Болдино	0,55%	0,39%	0,26%	0,24%
р.п. Сокольское	0,54%	0,43%	0,30%	0,27%
г. Володарск	0,48%	0,48%	0,40%	0,46%
г. Шахунья	0,47%	0,42%	0,31%	0,26%
г. Перевоз	0,44%	0,39%	0,31%	0,31%
г. Бор	0,44%	0,40%	0,35%	0,35%
г. Первомайск	0,43%	0,25%	0,19%	0,18%
г. Балахна	0,43%	0,42%	0,37%	0,43%
р.п. Дальнее Константиново	0,40%	0,33%	0,26%	0,25%
г. Княгинино	0,40%	0,34%	0,24%	0,22%
р.п. Варнавино	0,39%	0,33%	0,21%	0,25%
г. Павлово	0,38%	0,32%	0,28%	0,30%
с. Вад	0,36%	0,31%	0,23%	0,22%
р.п. Тоншаево	0,34%	0,31%	0,23%	0,22%
г. Навашино	0,33%	0,31%	0,23%	0,21%
г. Выкса	0,32%	0,27%	0,25%	0,25%
г. Урень	0,31%	0,29%	0,23%	0,21%
г. Кулебаки	0,31%	0,24%	0,20%	0,20%
г. Кстово	0,28%	0,25%	0,22%	0,20%
с. Дивеево	0,25%	0,22%	0,19%	0,21%

Таблица 10 – Результаты определения уровня налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС в Нижегородской области в разрезе муниципальных образований (фрагмент таблицы)

Муниципальные образования Нижегородской области	2016	2017	2018	2019
Краснооктябрьский муниципальный район	2,66%	1,08%	0,56%	0,48%
Сеченовский муниципальный район	1,14%	0,19%	0,14%	0,14%
Ветлужский муниципальный район	1,09%	0,70%	0,28%	0,22%
Ардатовский муниципальный район	0,98%	0,72%	0,34%	0,30%
Тонкинский муниципальный район	0,92%	0,44%	0,25%	0,23%
Вачский муниципальный район	0,92%	0,52%	0,35%	0,26%
город Нижний Новгород	0,74%	0,67%	0,61%	0,59%
Гагинский муниципальный район	0,72%	0,44%	0,28%	0,24%
Спасский муниципальный район	0,70%	0,50%	0,35%	0,30%
Воскресенский муниципальный район	0,70%	0,42%	0,24%	0,20%
Шарангский муниципальный район	0,58%	0,43%	0,26%	0,23%
Сосновский муниципальный район	0,57%	0,37%	0,26%	0,23%
Починковский муниципальный район	0,56%	0,20%	0,16%	0,15%
Ковернинский муниципальный район	0,47%	0,31%	0,22%	0,19%
Чкаловский муниципальный район (с 2016 г. городской округ г. Чкаловск)	0,45%	0,36%	0,28%	0,24%
Сергачский муниципальный район	0,43%	0,32%	0,24%	0,20%
Краснобаковский муниципальный район	0,42%	0,31%	0,21%	0,26%
Лысковский муниципальный район	0,41%	0,31%	0,28%	0,24%
Пильнинский муниципальный район	0,40%	0,20%	0,17%	0,16%
Большеболдинский муниципальный район	0,39%	0,28%	0,18%	0,17%
Воротынский муниципальный район	0,38%	0,26%	0,19%	0,17%
Володарский муниципальный район	0,36%	0,36%	0,30%	0,34%
Арзамасский муниципальный район	0,34%	0,20%	0,16%	0,14%
город Шахунья	0,33%	0,30%	0,22%	0,19%
Перевозский муниципальный район (с 2017 г. городской округ Перевозский)	0,33%	0,29%	0,23%	0,23%
городской округ Семеновский	0,32%	0,27%	0,21%	0,20%
Богородский муниципальный район	0,32%	0,24%	0,20%	0,19%
Городецкий муниципальный район	0,29%	0,25%	0,20%	0,20%
Варнавинский муниципальный район	0,28%	0,23%	0,15%	0,18%
Сокольский муниципальный район	0,27%	0,22%	0,15%	0,14%
Балахнинский муниципальный район	0,27%	0,26%	0,23%	0,27%
Дальнеконстантиновский муниципальный район	0,26%	0,22%	0,17%	0,16%
Княгининский муниципальный район	0,26%	0,22%	0,15%	0,14%
город Дзержинск	0,24%	0,19%	0,17%	0,17%
Тоншаевский муниципальный район	0,24%	0,21%	0,16%	0,15%
город Первомайск	0,22%	0,13%	0,10%	0,09%
Уренский муниципальный район	0,22%	0,21%	0,16%	0,15%
город Выкса	0,16%	0,14%	0,13%	0,13%
Навашинский муниципальный район (с 2016 г. городской округ Навашинский)	0,16%	0,15%	0,11%	0,10%
Кстовский муниципальный район	0,15%	0,13%	0,11%	0,10%

Выявлено, что налоговая нагрузка в муниципальных образованиях Нижегородской области и их административных центрах распределена неравномерно (от 0,09% (в городском округе (ГО) Первомайск) до 0,59% (в ГО Нижний Новгород); от 0,18% (в г. Первомайск) до 0,57% (в с. Уразовка и в г. Нижний Новгород) в 2019 г.).

Проведено исследование связи уровней налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС с уровнями среднемесячной заработной платы и с удельными показателями кадастровой стоимости земельных участков для ИЖС и выявлены причины неравномерного распределения анализируемой налоговой нагрузки на муниципальные образования Нижегородской области.

В результате анализа зависимости между уровнями среднемесячной заработной платы в муниципальных образованиях Нижегородской области и средними ценами на земельные участки для ИЖС в административных центрах данных МО (Рисунок 7) показано, что рассматриваемый показатель социально-экономического развития **может играть роль ценообразующего фактора**.

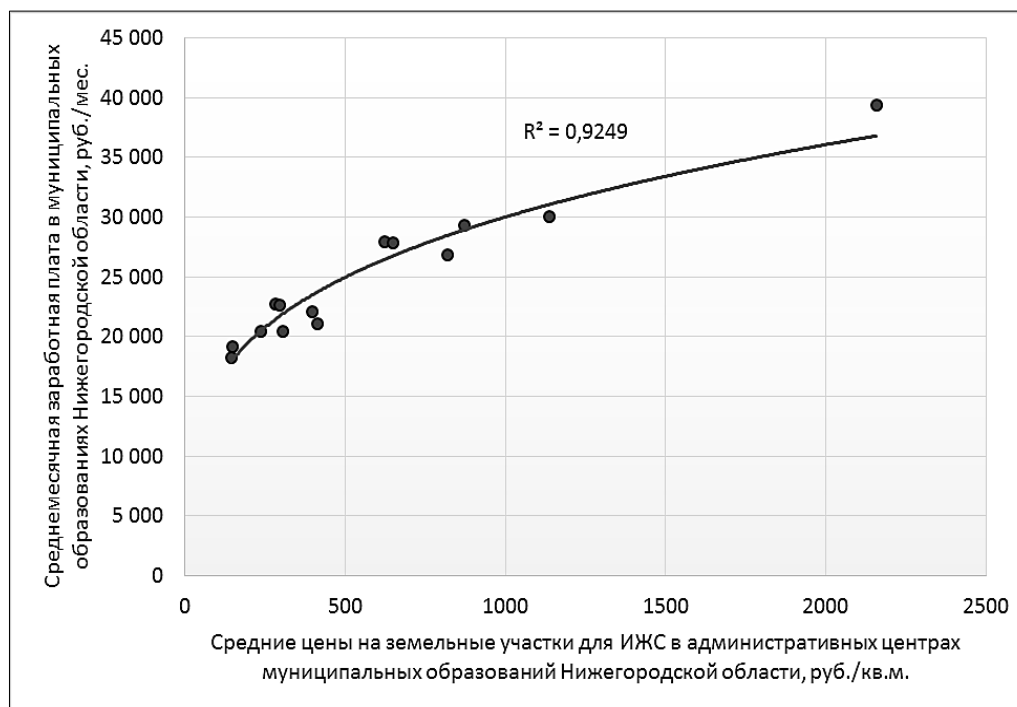


Рисунок 7 – Зависимость между уровнями среднемесячной заработной платы в муниципальных образованиях Нижегородской области и средними ценами на земельные участки для ИЖС в административных центрах муниципальных образований

Как видно из рисунка 7, зависимость между рассматриваемыми величинами достаточно сильная (коэффициент детерминации (R^2) = 0,9249). Из графика следует вывод, что чем выше среднемесячная заработная плата в муниципальном образовании Нижегородской области, тем выше средняя цена на земельные участки для ИЖС в административном центре данного муниципального образования.

График связи уровней налоговой нагрузки с уровнями среднемесячной заработной платы и с УПКС ЗУ для ИЖС в муниципальных образованиях Нижегородской области приведен на Рисунке 8.

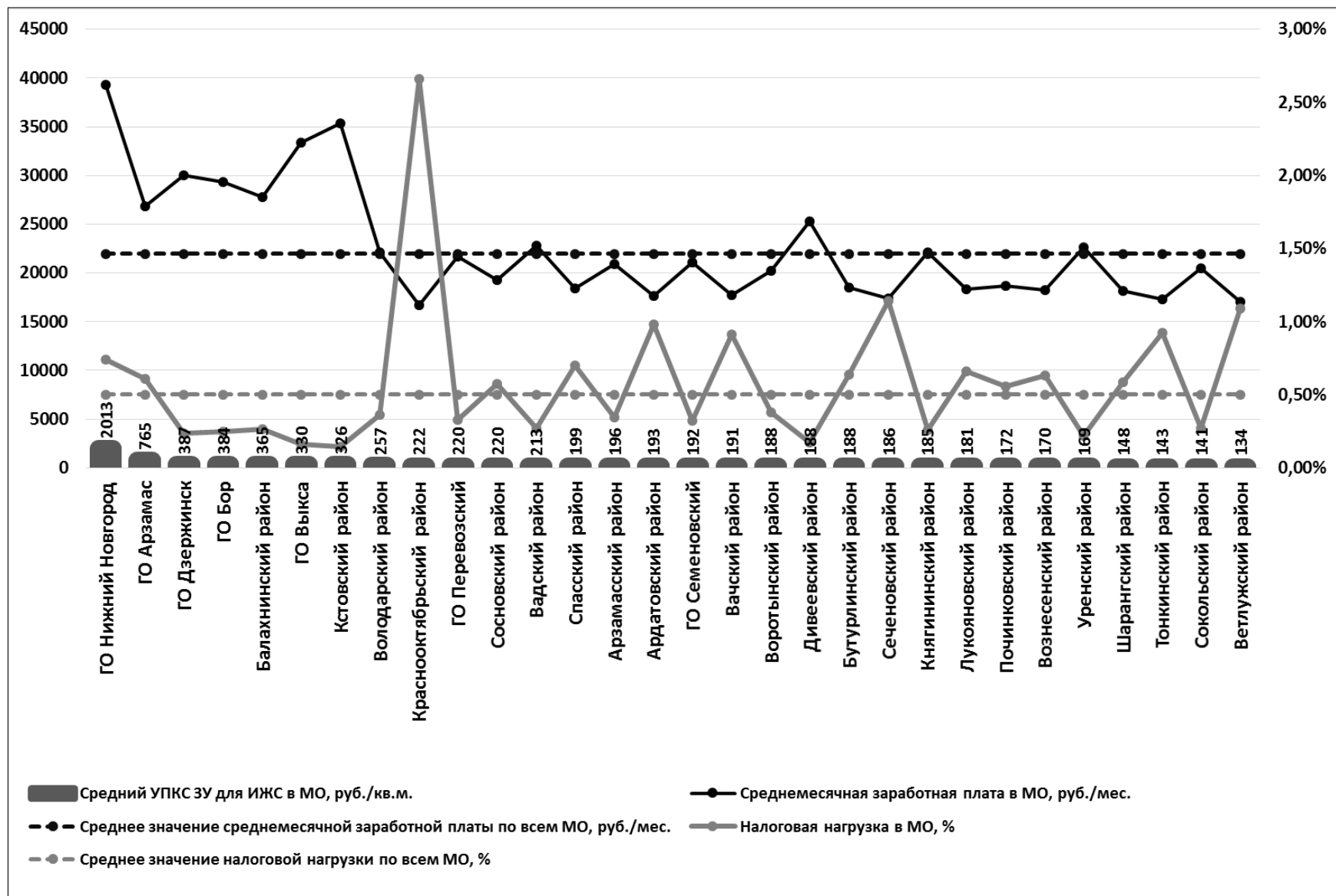


Рисунок 8 – График связи уровней налоговой нагрузки с уровнями среднемесячной заработной платы и с УПКС ЗУ для ИЖС в муниципальных образованиях Нижегородской области (2016 г.) (фрагмент рисунка)

Высокие показатели уровня налоговой нагрузки могут быть связаны как с низкими уровнями среднемесячной заработной платы, так и с высокими удельными показателями кадастровой стоимости земельных участков для ИЖС. В каждом муниципальном образовании тот или иной фактор по-разному оказывает влияние на уровень налоговой нагрузки.

Согласно Методическим указаниям о ГКО № 226 «...для определения ценообразующих факторов в процессе построения моделей оценки кадастровой стоимости, итоговой проверки результатов расчета» используется, в том числе, информация по оценочному зонированию, при проведении которого учитываются административно-территориальное устройство субъекта РФ; социально-экономическое развитие, стратегии, программы и прогнозы социально-экономического развития субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований.

Однако конкретных алгоритмов проведения оценочного зонирования Методические указания о ГКО № 226 не содержат. Является открытым вопрос, какие показатели социально-экономического развития муниципальных образований субъекта РФ учитывать при разделении его территории на ценовые зоны.

Анализ результатов зависимости, приведенной на графике (рисунок 7), дает основание рекомендовать рассматривать при выполнении оценочного зонирования такой показатель социально-экономического развития муниципальных образований субъекта РФ, как «Среднемесячная заработная плата в муниципальном образовании субъекта РФ».

В соответствии с Методическими указаниями о ГКО № 226 «определение кадастровой стоимости должно осуществляться на основе единства судьбы земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимости».

Оценочное зонирование территории субъекта РФ предложено проводить на базе коэффициентов экономического устаревания объектов недвижимости, при расчете которых используется показатель «Среднемесячная заработная плата в муниципальном образовании субъекта РФ», в случае, если:

- 1) выявлена зависимость между уровнями указанного показателя и средними ценами на земельные участки в административных центрах МО;
- 2) для большинства населенных пунктов субъекта РФ характерен низкий уровень активности рынка земельных участков, а, следовательно, отсутствует достаточная информация о ценах их продаж и (или) предложений.

Сравнение графика отношений средних УПКС земельных участков для ИЖС в муниципальных образованиях Нижегородской области к среднему УПКС земельных участков для ИЖС в городском округе Нижний Новгород (при которых исследуемая налоговая нагрузка была бы распределена равномерно) с графиком коэффициентов экономического устаревания в муниципальных образованиях Нижегородской области (Рисунок 9) демонстрирует, что внедрение предложенного подхода позволит снизить дифференциацию налоговой нагрузки в муниципальных образованиях.

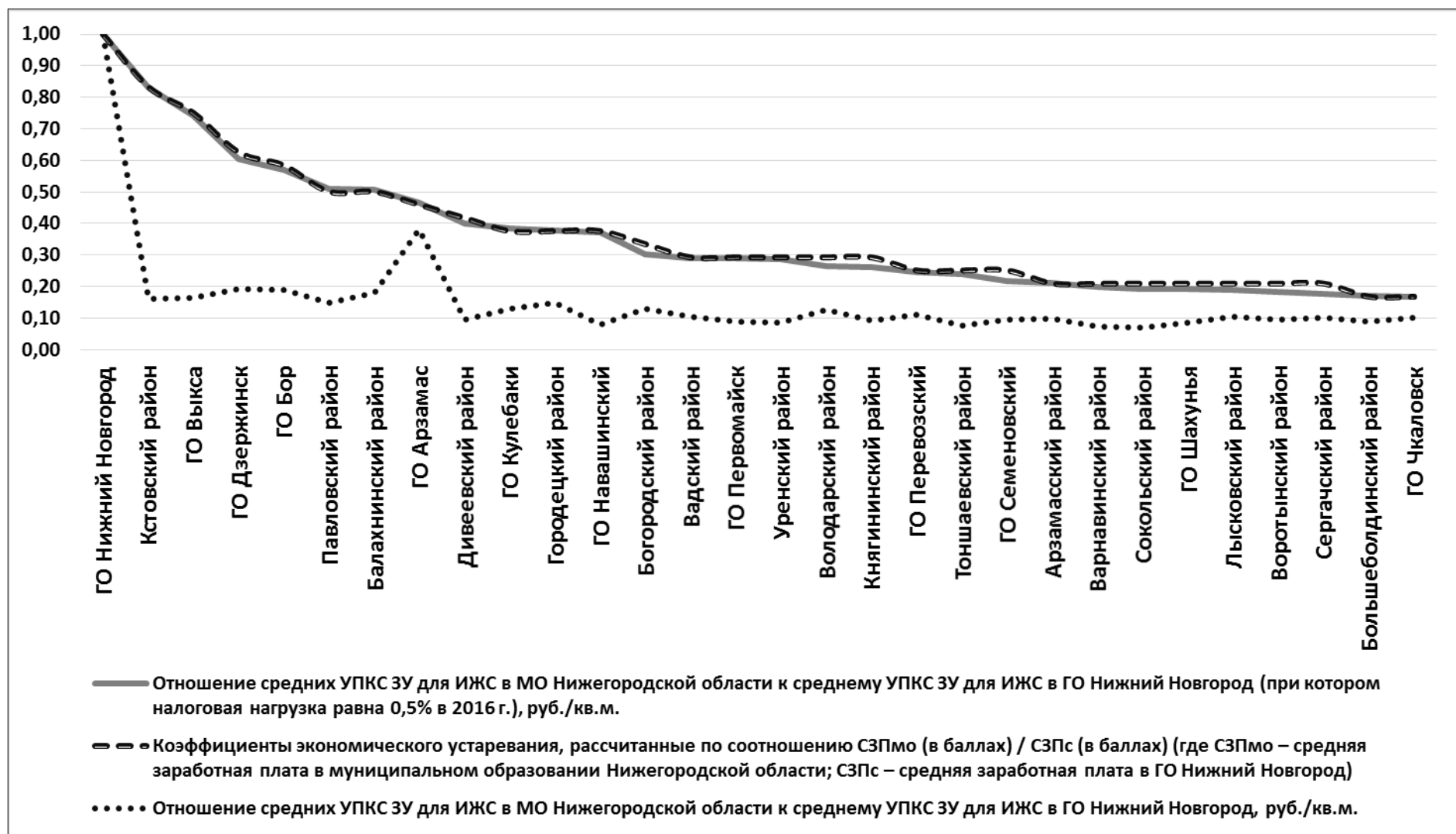


Рисунок 9 – Сравнение графиков отношений средних УПКС ЗУ для ИЖС в МО Нижегородской области к среднему УПКС ЗУ для ИЖС в ГО Нижний Новгород с графиком коэффициентов экономического устаревания (фрагмент рисунка)

6. Модель автоматизированной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов для развития информационного обеспечения земельно-имущественных отношений

Модель информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов разрабатывалась по 12 позициям.

1. **Обеспечение целостности** достигнуто за счет введения принципов системного подхода и системы обратных связей с ЕГРН и предметными федеральными государственными информационными системами ФГИС (федеральными государственными информационными системами).

Стабильность системы, устойчивость связей между частями, определяющими ее функциональные возможности, основана на принципе внутренней целостности.

Адаптацию системы к изменяющимся условиям существования воплощает принцип необходимого разнообразия.

2. **Определены элементы и функциональные подсистемы**, они синхронизированы с этапами определения кадастровой стоимости; с функциями, реализуемыми на каждом этапе.

Подсистемы «Ведение перечня земельных участков» и «Подача деклараций о земельных участках» формируют информационную модель объектов оценки.

Подсистемы «Мониторинг рынка недвижимости» и «Геоинформационное описание территории» формируют информационные модели рынка недвижимости, оцениваемой территории и ценовое зонирование (Рисунки 10, 11).

Подсистема «Кадастровая оценка» содержит функционал расчета кадастровой стоимости, подсистема «СМЭВ» реализует межведомственное электронное взаимодействие. Обязательно введение в систему следующих элементов: категории земель; ценовые зоны.

3. **Определены и описаны свойства элементов и подсистем**, отражающие особенности оценки кадастровой стоимости земель: устойчивость информационных моделей территории, непрерывность мониторинга рынка недвижимости, периодическая актуализация кадастровой стоимости земель, ежедневная оценка вновь образованных земельных участков.

4. Связи генезиса и функционирования создают феномен кадастровой оценки земель. Для **построения структуры отношений** информационная система расчета кадастровой стоимости земель населенных пунктов представлена в качестве элемента внешних систем, воздействующих на ее генезис и функционирование:

1) в виде функциональной подсистемы системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости по определению кадастровой стоимости как учетной характеристики ЕГРН;

2) в виде функциональной подсистемы системы налогообложения по определению кадастровой стоимости как налоговой базы;

3) в виде функциональной подсистемы управления земельными ресурсами, создающей экономическую характеристику объекта управления.

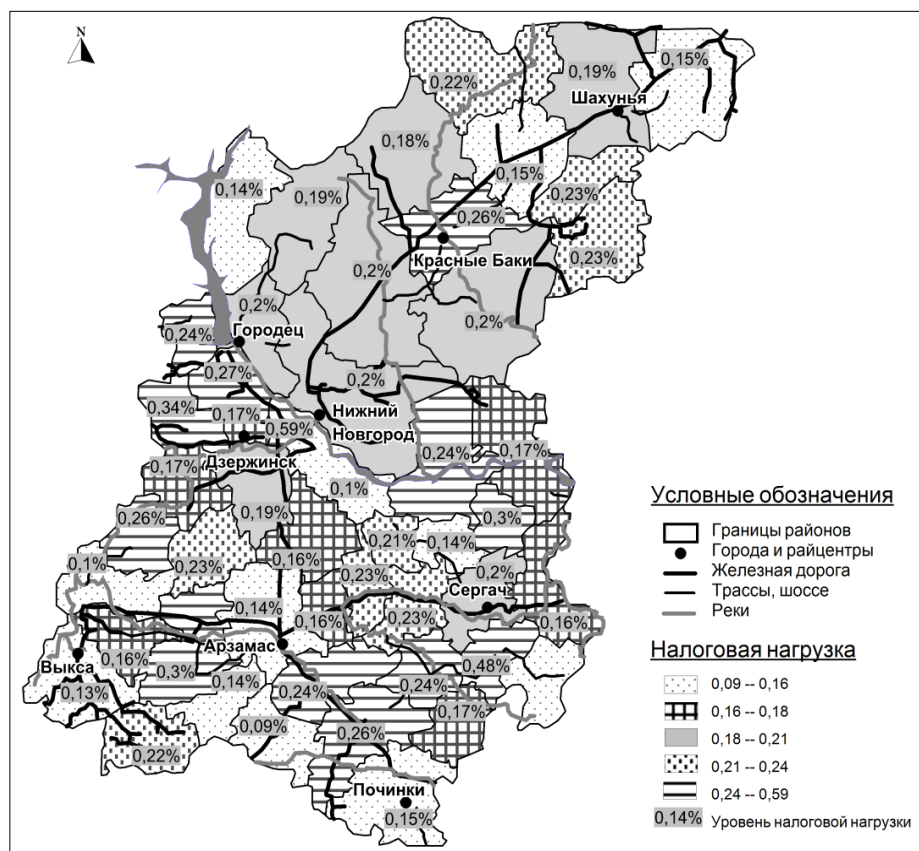


Рисунок 10 – Картограмма уровней налоговой нагрузки на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС в Нижегородской области в разрезе муниципальных образований (2019 г.)

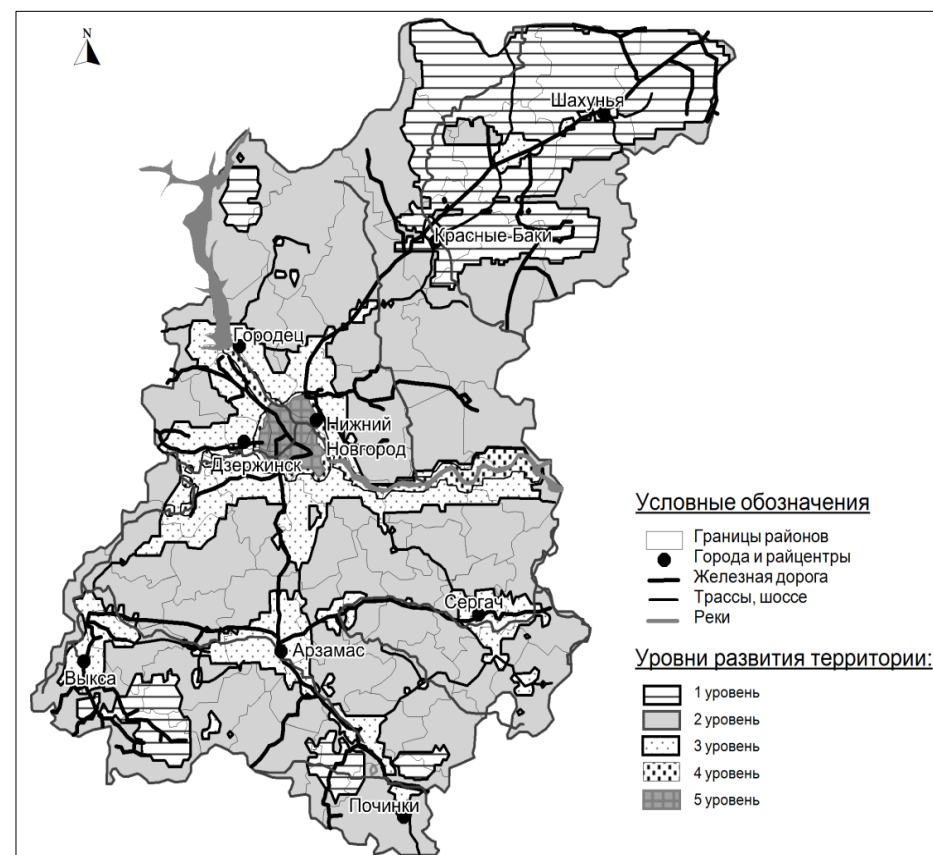


Рисунок 11 – Кластеризация территории Нижегородской области

5. Состояния связей создают собственные свойства системы, их нарушение приводит к нарушению функционала деятельности. Для этого в систему **интегрирован механизм «обратной связи»**, обеспечивающий:

а) передачу в ЕГРН уточненных в ГБУ посредством деклараций значений характеристик земельных участков;

б) передачу в ФГИС МРН информации о данных рынка недвижимости субъекта РФ;

в) передачу в систему налогообложения кадастровой стоимости по физическим и юридическим лицам;

г) получение из источников геопространственной информации (ИСОГД (информационная система обеспечения градостроительной деятельности), ГИСОГД (государственная информационная система обеспечения градостроительной деятельности), ИПД (инфраструктура пространственных данных)) геопространственных факторов стоимости и передачу в них полученного в результате кадастровой оценки ценового зонирования территории.

Эти взаимодействия приводят к синхронизации и дополнению информационных моделей территории и ценовых зон, к устойчивости земельных отношений; связь с правообладателями земельных участков – к стабилизации имущественных отношений.

6. В **структуру** информационной системы расчета кадастровой стоимости земель населенных пунктов введены информационные модели объектов оценки в подсистеме «Ведение перечня земельных участков», в которых отсутствующие атрибуты заменяются вероятностными величинами на основании статистики значений характеристик объектов в кадастровом квартале, населенном пункте. Структуру информационной модели объектов оценки формирует совокупность допущений; наполнение структуры предметным содержанием осуществляется посредством взаимоотношений с внешними информационными ресурсами.

7. **Взаимодействие с внешней сферой** осуществляется посредством подсистемы «СМЭВ» (система межведомственного электронного взаимодействия). Эта часть системы автоматизирует регламенты межведомственного взаимодействия, реализует технические возможности обмена информацией с Росреестром, Кадастровой палатой, Федеральной налоговой службой, организациями-источниками картографической информации, муниципальными образованиями; с заявителями и правообладателями.

8. Определено **иерархическое строение** системы, которое соответствует:

1) иерархии федерального, регионального и муниципального уровней ее функционирования;

2) иерархической природе связей «категория земель»–«ценовая зона»–«земельный участок»–«улучшения земельного участка».

9. Определены **цели системы и ее элементов** – обеспечение устойчивости деятельности по оценке кадастровой стоимости земель для стабилизации земельно-имущественных отношений (Рисунок 12).



Рисунок 12 – Проблемы, приводящие к несовершенству организационно-экономического механизма регулирования земельно-имущественных отношений в аспекте применения кадастровой стоимости земель

10. Системообразующим элементом информационной системы расчета кадастровой стоимости земель населенных пунктов, изъятие либо изменение которого приводит к изменению системы, является:

- а) объект оценки, его информационное представление;
- б) методы оценки.

Состояние информационной системы установления кадастровой стоимости земель населенных пунктов есть функция, зависящая:

- 1) от связей генезиса и функционирования;
- 2) от предыдущих состояний системы;
- 3) от информационного представления объекта оценки.

В результате рассмотрения состояния информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов через изменение системообразующего элемента было выделено три состояния системы:

- 1) объект оценки – кадастровый квартал; методология оценки – нормативный подход;
- 2) объект оценки – земельный участок без графического представления, соотнесенный по кадастровому номеру с центром кадастрового квартала. В методологии – методы сравнительного подхода с имитацией отсутствующего рынка недвижимости;
- 3) действующая методология, использующая методы индексации стоимости и оценки минимальной стоимости земель.

Анализ показал, что устойчивому функционированию системы будет способствовать уточнение информации об объектах оценки, переход к определению интервалов стоимости в ценовых зонах и непрерывный учет изменений рынка недвижимости.

11. Информационный аспект представлен федеральным, региональным и муниципальным уровнями информационного обеспечения. Система взаимодействует с государственными информационными ресурсами федерального уровня (ФИАС, ЕГРН, КЛАДР, ФГИС МРН, ФГИС ЗСН). На региональном уровне используются статистические данные, справочники стоимости строительства улучшений земельных участков, ежеквартальной индексации цен, региональные геоинформационные системы, информационные системы обеспечения градостроительной деятельности; на муниципальном уровне возможны не оцифрованные разноплановые информационные ресурсы. Предложено использование информации о деятельности юридических лиц в целях уточнения вида фактического использования земельного участка:

- 2ГИС-электронные карты-справочники; GOOGLE MAPS – <https://www.google.ru/maps/>; Яндекс Карты – электронные карты <https://yandex.ru/maps> (уточнение сведений о фактическом использовании объектов оценки путем анализа сведений о наименовании объектов оценки в открытых источниках и об организациях, расположенных по указанному адресу);

- справочник по городам, адресам и почтовым индексам (сайт seplace.ru); сайт федеральной налоговой службы (<https://egrul.nalog.ru/>); информация о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях <https://www.rusprofile.ru/> (уточнение сведений о фактическом использовании объектов путем анализа сведений

об организациях, зарегистрированных по указанному адресу в Инспекции Федерального налоговой службы);

- сведения единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства о субъектах, ведущих деятельность на территории регионов РФ.

12. Устойчивости системы земельно-имущественных отношений будет способствовать **децентрализованное управление** информационной системой расчета кадастровой стоимости земель населенных пунктов. Система должна функционировать в ГБУ субъекта РФ, ее автоматизированная реализация будет интегрирована в Подсистему сопровождения кадастровой оценки, разрабатываемую Росреестром для контроля деятельности по определению кадастровой стоимости на федеральном уровне.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Выполненные исследования позволили сделать следующие выводы.

1. Кадастровая стоимость как экономическая характеристика представляет собой меру ценности: *1) для рынка в целом; 2) для государства; 3) для государства и собственника объекта недвижимости.* Справедливость кадастровой стоимости соотносится: а) с ее приведением к значению рыночной стоимости; б) с ее экономической обоснованностью; в) со справедливостью основанного на ее базе экономического регулирования земельно-имущественных отношений; г) со степенью/интервалом доверия к результатам ее определения; д) с использованием при оценке отличительных характеристик, присущих категориям земель; е) со сравнимостью кадастровой стоимости сопоставимых земельных участков.

2. Понятия «кадастровая стоимость» и «рыночная стоимость» являются видовым разнообразием понятия «оценочная стоимость». Их различие вытекает из поэлементного сравнения, выполненного по предложенным критериям: полезность, спрос, дефицитность, мера ценности, тип объекта оценки, тип стоимости, зависимость/независимость субъекта оценки, учет рыночной информации, периодичность оценки и т.д. В предлагаемом уточненном понятии «кадастровая стоимость» уравновешено использование рыночной и территориальной информации посредством обязательности учета категорий земель, ценовых зон и типов населенных пунктов.

3. В работе предлагается дополнить принципы установления кадастровой стоимости земель населенных пунктов: а) принципом внутренней целостности; б) принципом необходимого разнообразия.

Из принципа внутренней целостности следуют правила: иерархичность (категория земель, ценовая зона, населенный пункт, земельный участок, его улучшения); преемственность методов определения стоимости между турами кадастровой оценки; наследование характеристики «вид разрешенного использования» от «родительских» (земельные участки) к «дочерним» (их улучшения) объектам; устойчивость. Принцип необходимого разнообразия означает адекватность, изменяемость, адаптацию деятельности по определению кадаст-

ровой стоимости земель населенных пунктов к изменению описания объектов оценки, рынка недвижимости и территории.

4. Для приближения значений кадастровой стоимости земельных участков их рыночной стоимости временную структуру работ по кадастровой оценке земель населенных пунктов необходимо представить в виде периодов, фаз, стадий и этапов деятельности. При этом, фаза «Государственная кадастровая оценка» должна длиться 4 года и состоять из двух стадий.

Первая стадия, «Подготовка к массовой оценке», должна длиться 3 года и проводиться в три этапа. На первом этапе выполняется ценовое зонирование территории и определяются диапазоны рыночных стоимостей земельных участков различного вида использования. На втором – уточняется ценовое зонирование, определяются типовые объекты в различных функциональных видах использования, формируются модели кадастровой стоимости в различных ценовых зонах, тестируются на типовых объектах. На третьем этапе обрабатывается перечень объектов оценки, к которому применяются сформированные модели стоимости. На второй стадии, «Массовая оценка», кадастровая стоимость определяется на основе актуализированной информации о рынке недвижимости посредством применения скорректированных моделей для ее расчета.

Обоснована необходимость единовременной оценки земельных участков и их улучшений. Земельные участки для индивидуальной жилой застройки, преобладающие на землях населенных пунктов, как правило, обращаются на рынке недвижимости как единые объекты спроса и предложения. Оценка в различные временные периоды земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства приводят к нарушению целостности, потере качества, понижению экономической обоснованности кадастровой стоимости.

5. Оценку кадастровой стоимости для вновь образованных земельных участков в населенных пунктах предложено выполнять с использованием коэффициентов учета изменения кадастровой стоимости земельных участков после оспаривания. В Нижегородской области в 2016-2019 гг. комиссия Росреестра получила заявления от собственников о пересмотре кадастровой стоимости в отношении 10 618 объектов недвижимости, по 8 585 из которых она была установлена в размере рыночной стоимости. Суммарная величина кадастровой стоимости уменьшена на 98,5 млрд рублей (по результатам работы комиссии). Применение предлагаемых коэффициентов приблизит кадастровую стоимость к рыночной.

Изменения кадастровой стоимости земельных участков в результате рассмотрения споров в комиссии или в суде оказывают прямое влияние на средние значения УПКС для кадастровых кварталов, в которых они расположены, что на современном этапе развития государственной кадастровой оценки не учитывается при определении кадастровой стоимости вновь образованных земельных участков в составе указанных кварталов. Предлагается ввести в действующую формулу расчета кадастровой стоимости вновь образованных земельных участков в составе земель населенных пунктов *коэффициент учета изменения кадастровой стоимости земельных участков после оспаривания (Кизм)*.

6. Вследствие многообразия методов определения экономического устаревания улучшений земельных участков при выполнении кадастровой оценки могут быть получены различные значения кадастровой (или рыночной) стоимости. Это связано с применением различных формул определения экономического устаревания. В исследованной выборке определенное разными методами значение экономического устаревания колеблется от 0% до 80%. В этой же выборке разница между минимальной и максимальной величинами кадастровой (или рыночной) стоимости одного и того же объекта колеблется от 1% до 293%. Предложено при выполнении работ по оценке кадастровой стоимости (а также рыночной стоимости для ее установления в качестве кадастровой стоимости) закрепить в Методических указаниях о государственной кадастровой оценке единый подход к определению экономического устаревания улучшений земельного участка.

7. Анализ зависимости между уровнями среднемесячной заработной платы в муниципальных образованиях Нижегородской области и средними ценами на земельные участки для ИЖС в административных центрах данных муниципальных образований свидетельствует о том, что указанный показатель социально-экономического развития (среднемесячная заработная плата) *играет роль ценообразующего фактора*. В 2019 году налоговая нагрузка на физических лиц по налогу на земельные участки для ИЖС по муниципальным образованиям Нижегородской области распределялась крайне неравномерно – от 0,09% (в городском округе Первомайск) до 0,59% (в городском округе Нижний Новгород); от 0,18% (в г. Первомайск) до 0,57% (в с. Уразовка и в г. Нижний Новгород). Расчеты доказали, что внедрение предложенного подхода к кадастровой оценке земель населенных пунктов (ценовое зонирование территории субъекта РФ на базе коэффициентов экономического устаревания объектов недвижимости, полученных с использованием показателя «Среднемесячная заработная плата в муниципальном образовании субъекта РФ») обеспечивает более равномерное распределение налоговой нагрузки в муниципальных образованиях субъектов РФ.

8. Доказано и расчетно подтверждено, что учет информации о характере деятельности юридических лиц приводит к увеличению выявления фактически используемых земельных участков и их улучшений под офисные и торговые цели, которые облагаются налогом от кадастровой стоимости по повышенной ставке. На примере населенных пунктов Нижегородской области показано, что количество выявленных объектов выросло с 19307 единиц в 2015 году до 46637 единиц в 2020 году.

9. Выполненное исследование показало, что определение минимальной кадастровой стоимости методом «затрат на межевание и оформление прав» с учетом изложенных в Методических указаниях о государственной кадастровой оценке правил их определения приводит к неоднозначным результатам. Проведенный анализ практики расчета минимальной цены земли в 29 субъектах РФ в 2018-2019 гг. выявил различные способы практической реализации «метода затрат на межевание и оформление прав» (регрессионный анализ, учет/игнорирование размера площади земельного участка), а также суще-

ственные различия в способах учета государственной пошлины за государственную регистрацию прав в указанном методе. В результате разница между минимальной и максимальной величинами кадастровой стоимости (на примере одного и того же земельного участка) составила от 24 раз (минимальная кадастровая стоимость земельных участков площадью 10 000 кв.м. – 5 350 руб., максимальная кадастровая стоимость земельных участков площадью 10 000 кв.м. – 128 800 руб.) до 470 раз (минимальная кадастровая стоимость земельных участков площадью 10 кв.м. – 66 руб., максимальная кадастровая стоимость земельных участков площадью 10 кв.м. – 31 000 руб.).

В этой связи предложено исключить возможность применения данного метода на региональном уровне и устанавливать минимальную стоимость земель для использования в регулировании земельно-имущественных отношений на федеральном уровне.

10. Предложено пять модификаций применения метода удельных показателей кадастровой стоимости, основанных на допущениях относительно отсутствующих характеристик земельных участков и их улучшений. Введение таких обязательных этапов расчета, как сравнение с аналогичными сельскими/городскими населенными пунктами, сопоставление с типовыми объектами ценовой зоны, позволяет повысить экономическую обоснованность и точность расчета кадастровой стоимости.

11. Сформулированы требования к составу и структуре программного обеспечения, его функциональным особенностям, используемым операционным системам, графическим редакторам, справочникам, на основе анализа закупок программного обеспечения субъектами РФ для проведения кадастровой оценки за период с 2017 по 2020 гг., размещенных в информационной системе государственных закупок (zakupki.gov.ru). На основании информации, полученной от основных компаний-поставщиков программного обеспечения, проведен расчет затрат на его создание и сопровождение, что составило: разработка – 352,6 млн руб.; ежегодное обновление – 54 млн руб.; ежегодное сопровождение – 16 млн руб.

12. Предложено разработать информационную систему определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов и включить ее в состав федеральной информационной системы «Подсистема сопровождения кадастровой оценки для осуществления контроля деятельности по определению кадастровой стоимости». В исследовании представлена описательная модель информационной системы, в составе которой выделены: иерархическое строение, структура и состав системы; свойства элементов и подсистем; отношения и связи с ЕГРН, ФГИС МРН, ФГИС ЗСН; федеральный, региональный и муниципальный уровни функционирования; предметное информационное наполнение. Вследствие существенного различия информационного, технического, кадрового и программного обеспечения в государственных бюджетных учреждениях в субъектах РФ доказана необходимость децентрализации информационной системы определения кадастровой стоимости земель населенных пунктов.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Монографии и главы в коллективных монографиях

1. Безруков, В.Б. Налогообложение и кадастровая оценка недвижимости [Текст]: монография / В.Б. Безруков, М. Н. Дмитриев, **А.В. Пылаева**. – Нижний Новгород: ННГАСУ, 2011. – 153 с. (9,56 п.л., авт. 3,19 п.л.).
2. **Пылаева, А.В.** Развитие кадастровой оценки недвижимости [Текст]: монография / А. В. Пылаева. – Нижний Новгород: НИУ РАНХиГС, 2012. – 138 с. (8,63 п.л.).
3. **Пылаева, А.В.** Основы кадастровой оценки недвижимости [Текст]: монография / А. В. Пылаева. – Нижний Новгород: НИУ РАНХиГС, 2014. – 141 с. (8,81 п.л.).

Научные статьи в журналах из перечня ВАК

4. **Пылаева, А.В.** Проблемы классификации объектов для целей кадастровой оценки и налогообложения недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева // Налоговая политика и практика. – 2011. – № 8. – С. 31-33 (0,19 п.л.).
5. **Пылаева, А.В.** Проблемы классификации в кадастровой оценке и налогообложении недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2011. – № 10. – С. 69-76 (0,50 п.л.).
6. **Пылаева, А.В.** Методические и информационные аспекты кадастровой оценки недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева // Приволжский научный журнал. – 2011. – № 4. – С. 199-203 (0,25 п.л.).
7. **Пылаева, А.В.** Информационное обеспечение кадастровой оценки недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2012. – № 5. – С. 45-49 (0,31 п.л.).
8. **Пылаева, А.В.** Как обеспечить качество кадастровой оценки недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева // Налоговая политика и практика. – 2012. – № 8. – С. 32-35 (0,25 п.л.).
9. **Пылаева, А.В.** Обеспечение качества кадастровой оценки недвижимости [Текст] / А.В. Пылаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2012. – № 10. – С. 65-72 (0,50 п.л.).
10. **Пылаева, А.В.** Об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости [Текст] / А.В. Пылаева // Налоговая политика и практика. – 2013. – № 1. – С. 32-33 (0,13 п.л.).
11. Гаврилов, А.П. Использование пространственных данных для построения ценовой поверхности Нижегородской области [Текст] / А.П. Гаврилов, **А.В. Пылаева** // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. – № 5. – С. 52-60 (0,28 п.л.).
12. **Пылаева, А.В.** О налоговой нагрузке на физических лиц по налогу на объекты жилого фонда, исчисленному на основе кадастровой стоимости

[Текст] / А.В. Пылаева // Налоги и налогообложение. – 2013. – № 7. – С. 512-520 (0,56 п.л.).

13. **Пылаева, А.В.** Оценка возможности изменения основных элементов налога при переходе к налогообложению недвижимости на основе кадастровой стоимости [Текст] / А.В. Пылаева // Финансы и кредит. – 2013. – № 45 (573). – С. 58-62 (0,31 п.л.).

14. **Пылаева, А.В.** Институциональные особенности налогообложения и кадастровой оценки недвижимости [Текст] / А.В. Пылаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. – № 3. – С. 83–90 (0,50 п.л.).

15. **Пылаева, А.В.** Оценка налоговой нагрузки на физических лиц при установлении кадастровой стоимости в качестве налоговой базы на примере Нижегородской области [Текст] / А.В. Пылаева // Приволжский научный журнал. – 2014. – № 2. – С. 191-197 (0,44 п.л.).

16. **Пылаева, А.В.** Этапы институционализации налогообложения и кадастровой оценки недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева // Финансы и кредит. – 2014. – № 45 (573). – С. 31-38 (0,50 п.л.).

17. **Пылаева, А.В.** Практика применения подходов и методов оценки в определении кадастровой стоимости недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева, О. В. Кольченко // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – № 16 (391). – С. 24-33 (0,56 п.л., авт. 0,28 п.л.).

18. **Пылаева, А.В.** Типизация объектов оценки в кадастровой оценке недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева // Финансы и кредит. – 2015. – № 26 (690). – С. 11-24 (0,88 п.л.).

19. **Пылаева, А.В.** Фазы, стадии и этапы кадастровой оценки недвижимости [Текст] / А.В. Пылаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 11 (170). – С. 13-23 (0,69 п.л.).

20. **Пылаева, А.В.** Отбор оценочных компаний при кадастровой оценке объектов недвижимости в РФ [Текст] / А.В. Пылаева, М.А. Емельянова // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2016. – № 4 (36). – С. 95-109 (0,88 п.л., авт. 0,44 п.л.).

21. **Пылаева, А.В.** Практика применения методов расчета экономического устаревания в определении кадастровой стоимости недвижимости [Текст] / А. В. Пылаева, О. В. Кольченко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 11 (194). – С. 34-47 (0,81 п.л., авт. 0,41 п.л.).

22. **Иванов, Н. И.** Практика применения методов расчета экономического устаревания при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости [Текст] / Н.И. Иванов, А.В. Севостьянов, **А.В. Пылаева**, О.В. Кольченко // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2019. – № 48. – С. 166-190 (1,56 п.л., авт. 0,39 п.л.).

23. **Иванов, Н.И.** Системные противоречия и проблемы кадастровой оценки недвижимости [Текст] / Н.И. Иванов, **А.В. Пылаева**, А.В. Севостьянов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2019. – № 3. – С. 42-47 (0,38 п.л., авт. 0,13 п.л.).

*Статьи, опубликованные в журналах, входящих в библиографическую
и реферативную базу данных Scopus*

24. Pylaeva, A.V. (2020) Cadastral land valuation in the system of organizational and economic measures regulating land and property relations [Электронный ресурс] In: A.V. Pylaeva IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, vol. 579. – Pp. 1-6. – DOI: 10.1088/1755-1315/579/1/012133 (0,38 п.л.).

Редакционно-издательский отдел ГУЗ

Подписано в печать 18.10.2021. Сдано в производство 18.10.2021.

Формат 60 х 84 1/16. Объем 2,0 п.л.,

Бумага офсетная. Тираж 120 экз. Заказ № 158.

Отдел оперативной полиграфии ГУЗ
105064, г. Москва, ул. Казакова, 15