



DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-19-27

УДК 332.6

К СОВРЕМЕННЫМ ПРОБЛЕМАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ НЕДВИЖИМОСТИ

О.Ю. Лепихина, Ю.Ф. Ососкова

Санкт-Петербургский горный университет

Васильевский остров, 21 линия, 2, Санкт-Петербург, Россия, 199106

В статье освещены некоторые проблемные аспекты оценки кадастровой стоимости недвижимости, связанные с имеющимися противоречиями правового обеспечения оценки, несовершенным методологическим аппаратом, недостатками системы организации и контроля результатов определения стоимости недвижимости. Отмеченные проблемы обусловили низкое качество полученных результатов кадастровой оценки, существенное расхождение рыночной и кадастровой стоимости объектов, что породило недовольство со стороны правообладателей недвижимости.

В связи со сложившейся ситуацией отмечено увеличение судебных споров по оспариванию кадастровой стоимости и причины, их порождающие. Также затронута проблема дефицита достоверной и полной информации, которая необходима для проведения государственной кадастровой оценки.

Особое внимание уделено проблемам, связанным с началом функционирования Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» от 03.07.2016 г. № 237-ФЗ и разработкой единой методики государственной кадастровой оценки недвижимости, а также предложены направления совершенствования правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: недвижимость, массовая оценка, кадастровая стоимость, рынок недвижимости, сделка, рыночная информация

Введение

Методология кадастровой оценки недвижимости в Российской Федерации сформировалась под воздействием международного опыта оценки недвижимости для целей налогообложения. На ее последующее развитие оказала большое влияние 15-летняя практика кадастровой оценки земельных участков. Методы и подходы, применяемые для их оценки, в настоящее время используются также при определении кадастровой стоимости зданий, сооружений, помещений и иных объектов недвижимости.

Одной из важных проблем государства и общества является проблема налогообложения, которая традиционно относится к числу наиболее острых дискуссионных тем. Результаты кадастровой оценки применяются Федеральной налоговой службой для расчета налоговой базы, собственниками объектов недвижимости — для определения размера арендной платы, налогоплательщиками — для прогнозирования налоговых платежей. Определение главных элементов налога, вклю-

чающих объект и субъект налогообложения, налоговую базу, ставку и льготы — это способ решения посредством налогов социальных, экономических и политических задач существования и развития общества.

Развитие методологии кадастровой оценки недвижимости очень важно для решения задач налоговой политики государства в части введения налога на недвижимость. Визуальная определенность, стабильность и долгосрочность существования, обязательная государственная регистрация, а также высокие стоимостные параметры, формирующиеся в условиях свободного рынка, определяют повышенный интерес государства к недвижимости. Именно поэтому налог на недвижимое имущество — один из основных исторически сложившихся налогов в развитых странах мира.

Необходимо отметить, что количество правообладателей объектов недвижимости ежегодно увеличивается. В связи с этим, недоработки в законодательстве о кадастровой оценке и налогообложении напрямую связаны с нарушением прав и свобод граждан, что приводит к возникновению противоречий между интересами государства и налогоплательщиков.

Основная часть

Прежде чем рассмотреть наиболее проблемные аспекты в области кадастровой оценки объектов недвижимости, представляется целесообразным обратиться к понятийному аппарату в данной сфере и выявить присущие ему противоречия. Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» в качестве таковой понимает целую совокупность действий, начиная с принятия решения о ее проведении и заканчивая внесением результатов определения кадастровой стоимости в Единый государственный реестр недвижимости¹.

Что касается «кадастровой стоимости недвижимости», она зачастую в литературе трактуется как определяемая методами массовой оценки рыночная стоимость объекта, утвержденная в установленном порядке. Вместе с тем, данное определение не разъясняет применяемые методы массовой оценки, о которых идет речь. Кроме этого, при определении кадастровой стоимости не во всех случаях применяются методы массовой оценки рыночной стоимости.

В научной литературе существует плюрализм подходов к определению кадастровой стоимости, связанные с массовой оценкой объектов недвижимости. Они могут быть дифференцированы на две основных группы.

Первый подход предполагает накопление максимально возможного спектра исходных данных по аналогичным объектам и последующее конструирование корреляционно-регрессионной модели, отражающей взаимосвязи между стоимостью объекта и его основными параметрами.

Второй подход основан на концепции кластерного анализа, который предполагает группировку объектов недвижимости на кластеры с аналогичными характеристиками, при этом в пределах каждого кластера выбирается типовой объект,

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» // СПС «Консультант-Плюс».

выступающий в роли некоего ориентира для расчета стоимости объектов относимых к данному кластеру (Грибовский, 2014).

Безусловно, эти позиции имеют право на существование, однако, как видится, их главный недостаток заключается в невозможности учета всех специфических особенностей определенных объектов недвижимости, которые «выпадают» из типовых, что влечет значительное искажение итогов оценки и, что логично, массовость числа судебных споров по оспариванию результатов кадастровой оценки с правообладателями недвижимости, особенно в ситуации значительной разницы в стоимости между двумя сопоставимыми объектами.

В практическом аспекте, комиссиями при территориальных органах Росреестра в 2016 г. было рассмотрено 23 300 споров в отношении результатов кадастровой оценки, что почти в 2 раза превышает показатели 2015 г. При этом более чем в половине случаев решение было принято в пользу заявителя, что в 1,8 раза больше процента, зафиксированного в 2014 г. Что касается динамики кадастровой стоимости в связи с данными обстоятельствами, было зафиксировано ее снижение на 30%.

В данной области главная проблема, пожалуй, состоит в том, что оспаривание устанавливаемой на базе методологии массовой оценки кадастровой стоимости объектов недвижимости производится с учетом данных об их же рыночной стоимости, но уже рассчитанной на основе методологии индивидуальной оценки. Итогом параллельного применения этих двух оценочных методологий выступают абсолютно разные результаты.

Утверждение о рыночной природе кадастровой оценки на практике не соответствует действительности, поскольку определение кадастровой стоимости объектов недвижимости производится посредством применения фактических цен сделок с ними, однако это не рыночная стоимость, поскольку расчет последней осуществляется исходя из базисного принципа лучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости, тогда как при определении кадастровой стоимости он не подлежит учету (Григорьев, 2015).

Следует также отметить то обстоятельство, что цены на рынке недвижимости формируются во многом под влиянием спекулятивных факторов. На современном этапе сбор информации о ценах совершенных сделок с объектами недвижимости осуществляется на федеральном уровне, в частности, в рамках Автоматизированной информационной системы «Мониторинг рынка недвижимости», цель создания которой — накопление и предоставление данных о сделках с различными объектами недвижимости на территории страны. Однако большим вопросом остается качество данных в этой системе: насколько они соответствуют реальным ценам сделок. Известно, что в целях минимизации налоговых отчислений, стороны сделки не всегда стремятся отразить в договоре купли-продажи реальную рыночную стоимость. О недостоверности рыночной информации свидетельствуют необъективные цены на разные классы жилья. Поэтому возможны случаи, когда формально цена сделки отразится в базе данных, но она не будет соответствовать реальной рыночной цене, что в свою очередь обусловит невозможность получения объективных и справедливых значений кадастровой стоимости.

Проблема несогласованности между итогами государственной кадастровой оценки реальной рыночной ситуации также может быть обусловлена следующими факторами: информационного дефицита в отношении оцениваемого объекта либо объектов, используемых в качестве аналогов; неверной интерпретации каких-либо стоимостных характеристик; отсутствия единой оценочной методики; сжатых временных рамок для работ по определению кадастровой стоимости; демпинга на рынке оценочных услуг.

Отметим, что хотя в идеале кадастровая стоимость объектов, активно вовлеченных в рыночный оборот, должна быть близка к рыночной цене, в практическом отношении требовать этого в рамках массовой оценки для подавляющего большинства объектов недвижимости на сегодняшний день нереально. Невольно возникает ощущение, что большая часть оценщиков и государственных служащих не дифференцируют кадастровую и рыночную стоимостями, при этом, уклоняясь от бремени ответственности за отождествление данных категорий. К примеру, после воссоединения Крымского полуострова с Россией в Республике Крым нормативная оценка земли, установленная ранее по украинским законам, стала называться кадастровой стоимостью, а в Севастополе — нормативной ценой (Волович, 2014).

На основании сложившейся ситуации уместен вывод о нерешенности в полной мере вопроса о принципах и методах кадастровой оценки, что деструктивно отражается на качестве проведенных оценок. Именно поэтому необходима последующая работа по усовершенствованию методологии кадастровой оценки, применимой для оценки значительного массива объектов при одновременном учете их специфики.

Представляется, что решение данной проблемы также должно быть решено за счет формирования достаточно надежных исходных данных для оценки, исчерпывающе характеризующих используемые в качестве аналогов объекты. Именно данный «вектор» должен стать определяющим, поскольку наличие прочного информационного базиса позволит предотвратить существенные искажения кадастровой стоимости при ее превышении рыночных показателей в 7 и более раз.

Требуемой особого внимания служит проблема несогласованности действующих классификаций объектов недвижимости (Пылаева, 2011). Группы действующего классификатора видов разрешенного использования земельных участков полностью не совпадают с группами, которые приведены в методических рекомендациях по кадастровой оценке земельных участков в составе земель населенных пунктов и с классами, утвержденными в Налоговом кодексе Российской Федерации. Также серьезной проблемой является отсутствие четких и согласованных систем классификации объектов незавершенного строительства, сооружений и единых недвижимых комплексов для целей проведения кадастровой оценки.

Совершенствование концептуальных основ и развитие методологии налогообложения и кадастровой оценки недвижимости в условиях перехода к налогообложению на основе кадастровой стоимости недвижимости для увеличения налогового потенциала территорий и установления социальной справедливости в налогообложении приобретают особую актуальность.

Следует отметить, что Минэкономразвития был инициатором принятия упомянутого закона о государственной кадастровой оценке, обосновывая его необходимость тем, что создание специализированного государственного бюджетного учреждения для проведения всего комплекса работ по государственной кадастровой оценке в пределах каждого субъекта создаст надежную основу для системной организации данного процесса. Предполагается, что это произойдет к 1 января 2018 г. Небезынтересно, что еще на стадии обсуждения законопроекта проводилась полярная по представленным позициям дискуссия. Первая — сводилась к тому, что кадастровая стоимость может быть определена корректно частными оценщиками, однако для этого требуется внести в государственный кадастр недвижимости исчерпывающей информации по объектам с одновременным повышением ответственности за их достоверность.

В свою очередь, вторая — заключалась в том, что имеющаяся рыночная инфраструктура не способствует формированию стабильной налоговой базы, в силу чего требуется переход к ее нормативному определению путем установления экономически оправданных цен.

Несмотря на разногласия, все специалисты в данной области солидарны в неудовлетворительности существующей нормативной базы и ее бессилии в содержательной синхронизации государственной кадастровой оценки с рынком недвижимости, а также в устранении очевидных противоречий системы оценочной деятельности. Проблема еще более заходила в тупик, поскольку устранение ошибок, допущенных в процессе проведения кадастровой оценки посредством составления индивидуальных отчетов о рыночной стоимости, нивелирует ее социальную легитимность (Гунина, 2014).

Тем не менее, немаловажно, что в законе получил закрепление ряд фундаментальных принципов проведения кадастровой оценки: единство методологии определения кадастровой стоимости; постоянная актуализация требуемых для определения кадастровой стоимости сведений; независимость и прозрачность процедур кадастровой оценки, а также контроль за итогами определения кадастровой стоимости. Данные положения, несомненно, достоинства начавшего ранее функционирование закона. Вместе с тем, как видится, его результативность во многом предопределена качеством изданных на его основе подзаконных актов применительно к отдельным вопросам (к примеру, сбору и обработке информации, необходимой для государственной кадастровой оценки, методики проведения государственной кадастровой оценки, требований к сводному отчету и иных).

Имея целью максимизировать степень достоверности результатов государственной кадастровой оценки и сформировать надежный информационный базис, Совет по оценочной деятельности при Министерстве экономического развития Российской Федерации разработал Методические указания о государственной кадастровой оценке недвижимости. По словам Виктора Журбы (заместитель председателя Комитета Торгово-промышленной палаты по предпринимательству в сфере экономики недвижимости Российской Федерации) главная «новелла» состоит во внедрении унифицированной методики с единым подходом к оценочной деятельности вместо разрозненных девяти, содержащих массу устаревших

положений. Кроме того, важное изменение заключено в возможности проведения кадастровой оценки недвижимости по критерию фактического использования, поскольку нередки ситуации несовпадения сложившегося фактического использования с учетной документацией, что влечет завышение кадастровой стоимости. Также важно указать на введение ценового зонирования, что позволит визуализировать средние типовые стоимостные уровни в отношении тех или иных объектов недвижимости, уяснить саму логику оценочного процесса в контексте того или иного рыночного сегмента. Однако спрогнозировать, насколько данное решение будет способствовать большей точности массовой оценки, пока затруднительно (Дубовик, Павлова, 2016). Несмотря на прогрессивные идеи, некоторые рекомендации методики вызывают обоснованные опасения. Так, на сегодняшний день оценочное сообщество привыкло к группировке по критерию разрешенного использования, в то время как методика не содержит указания на принцип группировки объектов, что порождает вопрос о единообразии результатов кадастровой оценки и невозможности межрегионального сопоставления.

Интересна также позиция председателя Комиссии по кадастровой оценке и оспариванию результатов кадастровой оценки Общественного совета при Росреестре Алексея Каминского о том, что кадастровая стоимость должна обладать рыночной природой, и ее определение должно представлять собой профессиональную оценочную деятельность и подлежать регулированию со стороны государственного органа по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности. В силу изложенного, он отмечает нецелесообразность передачи полномочий по определению кадастровой стоимости государственным бюджетным учреждениям. Монополизация государством такой большой сферы деятельности может привести к серьезным негативным последствиям. Во-первых, законопроект предусматривает создание государственных бюджетных учреждений в каждом регионе, что увеличивает бюджетные расходы. Во-вторых, можно спрогнозировать, что добиться снижения кадастровой стоимости будет непросто, так как государственные учреждения будут вносить изменения, и снижать стоимость только при серьезных ошибках и нарушениях. Отмеченная ситуация будет создавать условия для завышения государственной кадастровой оценки. Справедливо предположить, что в связи с тем, что кадастровая стоимость напрямую влияет на наполнение государственного бюджета, государственные бюджетные учреждения будут заинтересованы в увеличении налоговых отчислений, оказывая давление на всех участников процесса государственной кадастровой оценки. На данный момент функция оспаривания кадастровой оценки разделена между государственными бюджетными учреждениями и комиссиями Росреестра, что усложняет процедуру досудебного оспаривания кадастровой стоимости. Вместо этого первоначально необходимо решить проблему противоречивости и недостоверности информации по характеристикам объектов недвижимости, содержащимся в кадастре недвижимости. Неслучайно в данном отношении прозвучало мнение об обязательном нормативном закреплении в федеральном законодательстве требования соответствия результатов государственной кадастровой оценки ценовым показателем рынка недвижимости.

Следует признать, что, несмотря на облегчение в определенной степени процесса получения достоверной рыночной информации кадастровым оценщикам благодаря положениям Методических указаний (приведение ряда корректирующих коэффициентов, к примеру, на «уторговывание», наличие инженерно-транспортного обеспечения и ряд др.), недостаток именно рыночных данных касаясь реальных сделок расценивается в качестве наиболее острой проблемы в рамках как кадастровой, так и рыночной оценки.

Заключение

Резюмируя изложенное, следует отметить, что выявленные недостатки должны быть максимально оперативно устранены посредством совершенствования законодательной базы и методики расчета кадастровой стоимости недвижимости. Кроме того, помимо сугубо законодательных решений в данной области, оптимизация процедур кадастровой оценки требует также установления индикаторов рынка недвижимости, выступающих ориентиром для пересмотра кадастровой стоимости при существенном изменении цен.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Волович Н.В.* Кадастровая оценка недвижимости: тупик или новые перспективы // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 1. С. 30–38.
- Грибовский С.В.* Оценка недвижимости для налогообложения // Вопросы оценки. 2014. № 4. С. 26–30.
- Григорьев В.В.* Проблемы определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости в Российской Федерации // Молодой ученый. 2015. № 21. С. 512–516.
- Гунина Е.Н.* Актуальные проблемы оценки кадастровой стоимости объектов недвижимости // Экономика и социум. 2014. № 1(10). С. 21–24.
- Дубовик Б.И., Павлова Е.Б.* Некоторые вопросы совершенствования методики кадастровой оценки земли // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 8. С. 67–72.
- Пылаева А.В.* Проблемы классификации в кадастровой оценке и налогообложении недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 10(121). С. 69–76.

© Лепихина О.Ю., Ососкова Ю.Ф., 2018

История статьи:

Дата поступления в редакцию: 22 января 2018

Дата принятия к печати: 01 марта 2018

Для цитирования:

Лепихина О.Ю., Ососкова Ю.Ф. К современным проблемам государственной кадастровой оценки недвижимости // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2018. Т. 26 № 1. С. 19–27. DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-19-27

Сведения об авторах:

Лепихина Ольга Юрьевна, кандидат технических наук, доцент кафедры инженерной геодезии Санкт-Петербургского горного университета. *Контактная информация:* e-mail: olgalepikhina1984@gmail.com

Ососкова Юлия Федоровна, магистрант 2 года обучения кафедры инженерной геодезии Санкт-Петербургского горного университета. *Контактная информация:* e-mail: yuliya-ososkova@mail.ru

TO PRESENT PROBLEMS OF REAL ESTATE CADASTRAL VALUATION

O.Yu. Lepikhina, Yu.F. Ososkova

Saint Petersburg Mining University
21 Line, 2, St. Petersburg, Russia, 199106

Abstract. The article is devoted to present problems of real estate massive cadastral valuation connected with contradictions of valuation legislation, imperfect methodology, shortcomings of real estate valuation control system. These problems have caused poor quality of cadastral valuation results, significant divergence of market and cadastral value of real estate objects that owners are not satisfied with.

In this situation increase in claims of cadastral value contest and their reason are analyzed. Deficiency of reliable and full information which is necessary for carrying out state cadastral valuation is also considered.

Special attention is paid to the problems connected with the Federal law “About the State Cadastral Assessment” from 7/3/2016 No. 237-FZ and development of uniform method of real estate state cadastral valuation. Also ways of legal regulation improvement are offered.

Key words: real estate, massive valuation, cadastral value, real estate market, transaction, market data

REFERENCES

- Volovich N.V. (2016) Kadastrovaya otsenka nedvizhimosti: tupid ili novye perspektivy. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii*. No. 1. Pp. 30–38. (In Russ).
- Gribovsky S.V. (2014) Otsenka nedvizhimosti dlya nalogooblozheniya. *Voprosy ocenki*. No. 4. S. 26–30. (In Russ).
- Grigoriev V.V. (2015) Problemy opredeleniya i osparivaniya kadastrvoy stoimosti nedvizhimosti v Rossijskoj Federatsii. *Molodoj uchenyj*. No. 21. S. 512–516. (In Russ).
- Gunina E.N. (2014) Aktualnye problemy otsenki kadastrvoy stoimosti ob'ectov nedvizhimosti. *Ekonomika i socium*. No. 1(10). S. 21–24. (In Russ).
- Dubovic B.I., Pavlova E.B. (2016) Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya metodiki kadastrvoy otsenki zemli. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii*. No. 8. S. 67–72. (In Russ).
- Pylaeva A.V. (2011) Problemy klassifikatsii v kadastrvoy otsenke i nalogooblozhenii nedvizhimosti. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii*. No. 10(121). S. 69–76. (In Russ).

Article history:

Received: 22 January 2018

Revised: 10 February 2018

Accepted: 01 March 2018

For citation:

Lepikhina O.Yu., Ososkova Yu.F. (2018) To present problems of real estate cadastral valuation. *RUDN Journal of Economics*, 26 (1), 19—27. DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-19-27

Bio Note:

Lepikhina O. Yu., Cand. Engineering Sci., associate professor of the Department of engineering geodesy of Saint Petersburg Mining University. *Contact information:* e-mail: olgalepikhina1984@gmail.com

Ososkova Yu. F., Master of 2 years of the Department of engineering geodesy of Saint Petersburg Mining University. *Contact information:* e-mail: yuliya-ososkova@mail.ru