

УДК 332.6:332.1

АНАЛИЗ СООТВЕТСТВИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УСТАНОВЛЕННЫМ ПРИНЦИПАМ ЕЁ ПРОВЕДЕНИЯ

Лосева Е.Н.,

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»,
Новосибирск,
email: loseva_katty@mail.ru

Аннотация. Актуальность темы исследования связана с тем, что процесс государственной кадастровой оценки имеет ряд особенностей, которые в настоящий момент не учитываются в законодательстве. Государственная кадастровая оценка объектов недвижимости в настоящий момент осуществляется государственными учреждениями, что должно обеспечивать объективность ее результатов. Однако законодательная база процесса оценки содержит некоторые изъяны, которые в реальности приводят к необоснованным результатам. Кроме того, на основе нового закона и методики прошел лишь один тур оценки, что не дает возможности объективно оценить эффективность законодательной базы. В связи с этим возникает возможность доработки правовой основы, что приведет к повышению эффективности процесса государственной кадастровой оценки. В данной статье дан анализ законодательно установленных принципов проведения государственной кадастровой оценки и предложены варианты совершенствования ее системы.

Ключевые слова: государственная кадастровая оценка объектов недвижимости, система принципов ГКО, недвижимость, массовая оценка, методика государственной кадастровой оценки.

ANALYSIS OF THE COMPLIANCE OF THE STATE CADASTRAL VALUATION SYSTEM WITH THE LEGALLY ESTABLISHED PRINCIPLES OF ITS IMPLEMENTATION

Loseva E.N.,

Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk,
email: loseva_katty@mail.ru

Abstract. The relevance of the research topic is related to the fact that the process of state cadastral valuation has a number of features that are currently not taken into account in legislation. The state cadastral valuation of real estate is currently carried out by state institutions, which should ensure the objectivity of its results. However, the legislative framework of the assessment process contains some flaws that in reality lead to unreasonable results. In addition, on the basis of the new law and methodology, only one round of evaluation took place, which makes it impossible to objectively assess the effectiveness of the legislative framework. In this regard, it is possible to finalize the legal framework, which will lead to an increase in the efficiency of the state cadastral valuation process. This article analyzes the legally established principles of conducting a state cadastral assessment and suggests options for improving its system.

Keywords: state cadastral valuation of real estate, the system of principles of state cadastral valuation, real estate, mass valuation, methodology of state cadastral valuation.

Главным приоритетом государства являются его граждане, поэтому на органы управления возложена миссия — повышение уровня жизни населения за счет проведения грамотной и рациональной политики и эффективное управление земельно-имущественным комплексом. Однако неизменно одним из основных доходов государства и органов местного самоуправления являются налоги граждан. В связи с этим управленческая политика должна соблюдать баланс публичных и частных интересов.

Налоговая база по земельному и имущественному налогу на недвижимость в отношении объектов налогообложения определяется исходя из их кадастровой стоимости как ставка налога и применение налоговых льгот для некоторых категорий граждан [1, 2].

Государственная кадастровая оценка недвижимости (ГКО) призвана формировать рациональную налогооблагаемую базу, а кадастровая стоимость (КС), как результат ГКО является одним из важнейших элементов системы управления земельно-имущественным комплексом [3].

В России профессиональный институт оценки недвижимости начал развиваться тогда, когда появилась необходимость в формировании фискальной системы управления в области земельно-имущественных отношений. Начиная со второй половины XX века, органы управления приступили к формированию методик оценки земли и недвижимости, а также основ законодательства в сфере оценки, и это процесс продолжается по сегодняшний день [4].

Методы и материалы

Процесс становления системы государственной кадастровой оценки можно разделить на два основных этапа:

- первый — до 1 января 2017 года — период, когда массовая оценка недвижимости проводилась частными независимыми оценщиками, которые выбирались на конкурсной основе, и каждый проводил оценку недвижимости так, как считал нужным, не опираясь на единую методику;

- второй — после 1 января 2017 года в связи с вступлением в силу Федерального закона №237 от 03.07.2016 года, который законодательной закрепил новую главу развития системы ГКО подкрепленную принципами оценки.

В общем значении под принципами в праве понимается основа, исходное положение какого-либо явления, то есть базовые нормативно-правовые требования, которые обеспечивают эффективность нормативно-правового регулирования общественных отношений. Принципы права представляют собой фундаментальные идеи, которые формулируются на основе научно-практического опыта [5].

В области оценки недвижимости, под принципами права понимается система правил, определяющих степень влияния различных факторов рынка и производства, а также субъективных критериев (оценщики) на стоимость объектов недвижимости. Учет принципов при проведении государственной кадастровой оценки недвижимости способствует соблюдению законов и безопасности в государстве и обществе при использовании ее результатов [3].

При совершенствовании методики и оптимизации процесса проведения государственной кадастровой оценки, необходимо определить те принципы ее выполнения, которые закреплены в законодательных актах: принцип единства методологии, принцип непрерывности актуализации данных, принцип непрерывности актуализации данных, принцип открытости, принцип независимости, принцип экономической обоснованности, принцип проверяемости результатов [6].

Таблица 1

Оценка соблюдения принципов проведения государственной кадастровой оценки

Источник принципа	Номер этапа проведения ГКО	Принцип проведения ГКО	Учет данного принципа в действующей методике оценки
Законодательство о ГКО	2-й этап	Единства методологии	Да / некорректно
	2-й этап	Непрерывности актуализации данных	Частично
	2-й, 3-й этапы	Открытости	Нет
	2-й, 3-й этапы	Независимости	Частично
	2-й этап	Экономической обоснованности	Да
	3-й этап	Проверяемости результатов	Нет
Исследования ученых в области ГКО	2-й, 3-й этапы	Принцип иерархичности	Нет
	2-й, 3-й этапы	Принцип преемственности	Нет

Источник: составлено автором.

Результаты исследования

Весь процесс ГКО можно разделить на три взаимосвязанных этапа: принятие решения о проведении ГКО, определение кадастровой стоимости, утверждение результатов оценки [7].

В целях проверки исполнения принципов проведения ГКО автором был проведен анализ соответствия системы ГКО законодательно установленным и предлагаемым учеными принципам проведения оценки, представленный в таблице 1 [9].

В результате анализа представленных принципов можно сказать, что они не характеризуют массовую кадастровую оценку, а лишь представляют механизмы отдельных систем — налогообложения, оценки недвижимости, кадастрового учета [10].

В реальности исполнение принципов затрудняется различными внешними факторами. Далее автор даст оценку соблюдения принципов в системе ГКО [9].

Принцип единства методологии — для определения кадастровой стоимости на всей территории Российской Федерации необходима реализация единой методики, которая будет учитывать функциональные характеристики объектов недвижимости и категории земель. Соблюдается при описании локальной экономической ситуации, ценового зонирования, составления Отчета о проведении оценки. Однако для регионов с разными показателями и характеристиками территории следует использовать специфические характеристики.

Принцип непрерывности актуализации данных — сведения, используемые для определения кадастровой стоимости, должны обеспечиваться непрерывным процессом обновления. В ГКО используется информация об объектах недвижимости по состоянию на 1 января года, в котором проводится оценка. Однако в процессе проведения оценивания или между турами информация о недвижимости может меняться, однако она уже не будет использоваться при текущей оценке.

Принцип открытости — все заинтересованные лица должны иметь доступ к результатам ГКО, что обеспечивается публикацией Отчетов об оценке в открытом

доступе сети Интернет на официальных сайтах учреждений ответственных за проведение оценки. На пример на территории Новосибирской области ответственным органом власти является Департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области. Процедура ГКО является экономически и технически сложной. Поэтому, несмотря на то, что результаты оценки, как и методы, использованные при ее проведении, являются общедоступными данными (Отчет об оценке), не все собственники могут разобраться в этой информации без эксперта в области оценки.

Принцип независимости – определяет недопустимость влияния на специалистов, привлеченных к проведению ГКО, а также на всю процедуру оценки в целом. Государственные бюджетные учреждения, которые в настоящее время занимаются массовой оценкой, имеют в своем штате государственных оценщиков, которые занимаются исключительно расчетом кадастровой стоимости. Только государственные оценщики, являющиеся сотрудниками специализированных бюджетных учреждений, уполномоченных на проведение ГКО, могут проводить кадастровую оценку недвижимости. Однако при полной передаче процедуры ГКО государству это может привести к обеспечению интересов органов власти, при этом пренебрегая интересами собственников недвижимости [9].

Принцип экономической обоснованности – методы, которые применяются при расчёте кадастровой стоимости, должны иметь экономическое обоснование, то есть все должно быть досконально описано в Отчете. Оценщик выбирает метод, который будет использовать при оценке, основываясь на экономической ситуации в стране и регионе. Однако, для соблюдения данного принципа требуется много времени и анализ огромного объема данных времени. Переход к индивидуальной оценке с помощью искусственных нейронных сетей позволяет отказаться от этого этапа в пользу учета индивидуальных особенностей объекта.

Принцип проверяемости результатов – результаты, полученные при проведении ГКО, должны быть проконтролированы в аспектах использования всех факторов, которые влияют на стоимость недвижимости, а также соблюдения методики – этот принцип может быть обеспечен только путем мониторинга Отчетов об оценке. В то же время не существует никаких средств или условий для контроля самого процесса ГКО и его результатов. Поскольку одновременно оценивается большое количество объектов недвижимости, контроль качества результатов оценки может осуществляться только в том случае, если владельцы недвижимости сами обращаются за перерасчетом кадастровой стоимости своих объектов. Несмотря на то, что законодательная база ГКО разработана и утверждена, система продолжает совершенствоваться. Так некоторые ученые предлагают включить в перечень установленных принципов дополнительные правила. На пример, Пылаева А.В. в своих исследованиях предлагает ввести следующие принципы [10]:

Принцип иерархичности – единство судьбы исходного земельного участка и его последующих улучшений, то есть использование характеристик (атрибутов) для образованных участков из уже оцененного объекта – данный принцип способствует снижению издержек на сбор исходных данных об объектах недвижимости и снижению объема данных. Даст акцент на изменении характеристик недвижимости и позволит проанализировать изменение стоимости, что будет являться одним из инструментов контроля качества результатов оценки;

Принцип преемственности – использование результатов оценки предыдущих туров для сопоставления и частичного контроля данных результатов теку-

щей оценки — включение принципа в систему оценки также позволит разработать инструмент контроля качества результатов оценки, которые на данный момент отсутствуют.

В условиях современной экономики и преобразований в системе управления совершенствуются процесс и методика ГКО.

При этом методы массовой оценки, которые применяются при проведении государственной кадастровой оценке, имеют ряд особенностей и сложностей, таких как [9]:

- ухудшение качества оценки в связи со слабостью рынка некоторых видов объектов недвижимости и невозможностью построения регрессионных моделей в ходе оценки;

- спекулятивно завышенная или заниженная рыночная стоимость объектов, которую используют в качестве основы для построения статистических моделей для массовой оценки;

- большой период переоценки (между турами) и отсутствие привязки к коэффициенту инфляции, вследствие чего приходится применять налоговые методы, чтобы не допустить упущенной выгоды;

- отсутствие единообразной ГИС с необходимым инструментарием для государственных оценщиков;

- низкое качество информации либо ее отсутствие о многих объектах недвижимости, сведения о которых находятся на бумажных носителях и собирались до создания Единого государственного реестра недвижимости;

- отсутствие инструментов контроля и качества результатов государственной кадастровой оценки приводит к необъективности получаемой кадастровой стоимости, что влечет за собой судебные споры и снижение доверия со стороны населения [3].

Это приводит к возможности совершенствования правовой базы процедуры ГКО, в данном случае в части принципов проведения оценки — как основополагающего базиса всей процедуры в целом.

Соблюдение принципа единства методологии сложно, с точки зрения охвата территории. Для страны, которая расположена на более чем 17 миллионов кв. км использование единой методики не рационально. Населенные пункты России имеют разные географические, климатические, экономические и социальные особенности, которые необходимо учитывать при оценке территории, а значит необходимо применять более дифференцированный подход.

Непрерывность актуализации данных сложна, с точки зрения временных рамок оценки. Массовая оценка проводится достаточно долгое время, а значит, все изменения, которые происходят с недвижимостью невозможно применить в ходе текущего тура оценки. Данный принцип возможно применять только в совокупности с автоматизированными расчетами, которые возможны при разработке ГИС с использованием искусственных нейронных сетей [11].

Принцип открытости совершенно не подходит для массовой оценки. Конечным пользователем кадастровой стоимости является собственник недвижимости, он же налогоплательщик. Рядовые граждане не осведомлены о процессе и методах оценки, а значит изучить и интерпретировать Отчет об оценке, который содержит множество технических, экономических и других профессиональных терминов и формул без специалиста они не могут.

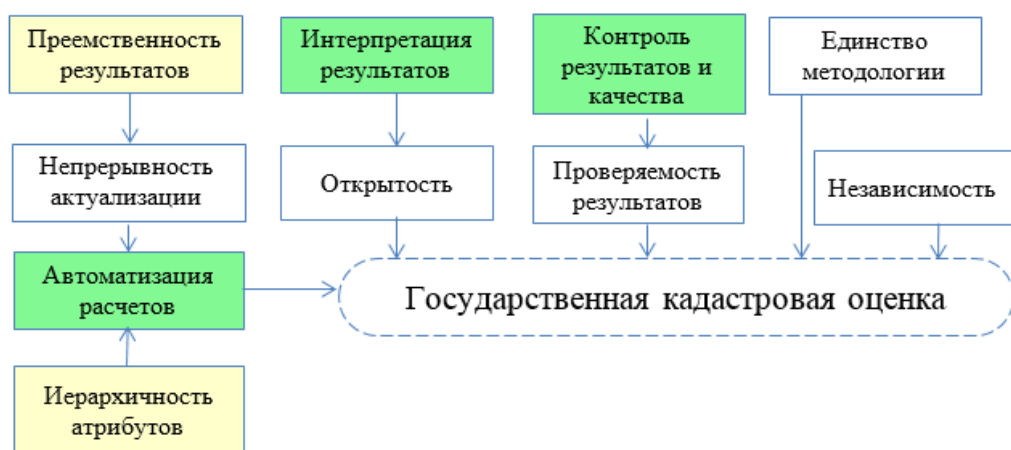


Рис. 1. Совершенствование системы принципов процедуры государственной кадастровой оценки объектов недвижимости

Примечание: бежевым цветом – предложение А.В. Пылаевой, зеленым цветом – предложения Е.Н. Лосевой, белым цветом – принципы, установленные ФЗ-237.

Независимость процедуры оценки должна обеспечиваться надзорным институтом, а в отсутствии инструментов контроля процесса и результатов ГКО данный принцип будет работать некорректно. Следует законодательно проработать механизм контроля.

Принцип экономической обоснованности усложняет процесс оценки, повышает шанс на ошибку или погрешность в результатах, увеличивает срок проведения процедуры. Данный принцип следует упразднить и внедрить качественный инструмент для расчета кадастровой стоимости [11].

Проверяемость результатов не достигается в связи с отсутствием системы контроля результатов и качества. Для этих целей необходимо разрабатывать новые механизмы контроля [3].

Для целей совершенствования системы ГКО автором предлагаются внедрение дополнительных принципов, которые позволят повысить эффективность именно массовой оценки, применяемой для расчета кадастровой стоимости недвижимости.

Принцип проверяемых результатов предлагается заменить на «принцип интерпретации результатов» и «контроль результатов и качества».

На сегодняшний день Отчет об оценке, результаты ГКО, а также методология и методика расчета понятны лишь специалистам, причастным к процедуре ГКО. В большинстве случаев конечному пользователю результатов ГКО – собственнику объекта недвижимости (налогоплательщику) не понятно, почему кадастровая стоимость его объекта рассчитана именно таким образом, а значит, нет возможности проверить правильность ее расчета, кроме как сравнить ее с другим подобным объектом. Однако такой способ «контроля» теряет смысл при дифференцированном подходе к оценке. Предлагается использовать автоматизированную систему расчета, которая детально отображает каждый из этапов оценки.

Принцип контроля результатов и качества предлагаются обеспечить путем разработки и внедрения методических и технологических решений внутри бюджетных учреждений, выполняющих работу по проведению ГКО.

Автоматизация расчетов посредством разработки единой ГИС с использованием искусственных нейронных сетей позволит снизить субъективность оценщика, повысить объем обрабатываемой информации, а значит и даст возможность для соблюдения принципа непрерывности актуализации данных, повысит качество результатов ГКО [11].

Таким образом, в результате исследования системы государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, автором предложена усовершенствованная система принципов, которая поможет повысить качество результатов ГКО (рис. 1).

В процессе определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, как правило, взаимодействуют органы управления, оценщики, собственники (пользователи) в рыночной среде. Специфика этих взаимодействий обусловлена большим количеством субъектов и объектов, участвующих в процессе оценки, их субъективными позициями и разнообразием ценообразующих факторов на каждом этапе процесса формирования конечного результата государственной кадастровой оценки. Законодательно закрепленные принципы оценки служат способом регулирования этих отношений.

И все же в системе ГКО остаются проблемные моменты, которые требуют тщательного анализа результатов проведенных туров оценки. Наиболее значимым является отсутствие механизмов, которые могут контролировать процесс оценки и полученные результаты.

Выводы

Таким образом, в результате проведения анализа принципов системы государственной кадастровой оценки, которые закреплены в Федеральном законе № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценки» от 03.07.2016, выявлено, что не все принципы находят свое отражение в действующих методических указаниях, а значит, существует необходимость в совершенствовании правовой базы процедуры государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, что позволит решить ряд проблем связанных с результатами ГКО, разработать и внедрить механизмы контроля процедуры и результатов ГКО, обеспечит возможность соблюдения баланса публичных и частных интересов [6, 12].

Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 31.05.2018). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения 20.10.2024).

2. Лосева Е.Н. Кадастровая оценка как фактор эффективности управления муниципальным образованием // Технические и естественные науки: сборник избранных статей по материалам Международной научной конференции, Санкт-Петербург, 26 декабря 2020 года. СПб.: Частное научно-образовательное учреждение дополнительного профессионального образования Гуманитарный национальный исследовательский институт «НАЦРАЗВИТИЕ», 2020. С. 41-44.

3. Лосева Е.Н. Проблема отсутствия инструментов контроля качества при проведении государственной кадастровой оценки объектов недвижимости // Общество, экономика,

культура: стратегии развития: Материалы XV Всероссийской научно-практической конференции, Чебоксары, 08 февраля 2024 года. Чебоксары: Издательско-полиграфическая компания "Новое время", 2024. С. 75-78.

4. Лосева Е.Н. Развитие Института кадастровой оценки земель: зарубежный и российский опыт // Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения. 2022. № 2. С. 157-161. DOI: 10.33764/2687-041X-2022-2-157-161.

5. Карташов В.Н. Принципы права: понятие, структуры, функции // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 158-166.

6. О государственной кадастровой оценке: федер. закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200504/ (дата обращения 20.10.2024).

7. Лосева Е.Н. Исследование влияния неоднородной городской среды на кадастровую стоимость земельных участков // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2022. Т. 27, № 2. С. 184-194.

8. Департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://dizo.nso.ru/?ysclid=m2g4r6dg51886718678> (дата обращения 20.10.2024).

9. Лосева Е.Н. Разработка методических и технологических решений для совершенствования государственной кадастровой оценки объектов недвижимости с учетом их дифференцированных характеристик: дис. ... канд. тех. наук. Новосибирск, 2022. 174 с.

10. Пылаева А.В. Кадастровая оценка земель населенных пунктов в системе регулирования земельно-имущественных отношений: дис. ... докт. экон. наук. Москва, 2022. 384 с.

11. Митрофанова Н.О. и др. О применении искусственных нейронных сетей при государственной кадастровой оценке земельных участков // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2021. Т. 26, № 5. С. 180-190. — DOI: 10.33764/2411-1759-2021-26-5-180-190.

12. Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке: приказ Росреестра от 04.08.2021 № П/0336. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403900/ (дата обращения 20.10.2024).