

УДК 351

# Совершенствование механизма управления государственной кадастровой оценкой в Российской Федерации

*ГРИГОРЬЕВ ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ, доктор экономических наук, профессор кафедры «Оценка и управление собственностью» Финансового университета, Москва, Россия  
E-mail: VVGrigoryev@fa.ru*

**Аннотация.** В статье излагается концепция совершенствования управления процесса государственной кадастровой оценки недвижимости с целью ее налогообложения. Суть концепции заключается в замене существующего неэффективного механизма кадастровой оценки недвижимости эффективной непрерывно функционирующей системой государственной кадастровой оценки недвижимости. Показано сегодняшнее негативное состояние в управлении государственной кадастровой оценкой, заключающееся в «лоскутности» процесса оценки недвижимости, в отсутствии координации в этой работе различных государственных органов, а также в отсутствии единого госоргана, отвечающего за качество определения кадастровой стоимости в стране, и как следствие этого – не соответствующая действительности кадастровая стоимость недвижимости, которая в судебном и внесудебном порядке оспаривается многими налогоплательщиками. Результатом оспаривания кадастровой стоимости недвижимости являются потеря стабильности региональных и местных бюджетов и усиление социальной напряженности в регионах страны.

В статье формулируется новая концепция управления процессом государственной кадастровой оценки недвижимости, основанная на реализации Росреестром совместно с независимыми оценщиками общих и специфических функций государственной кадастровой оценки. Общие функции государственной кадастровой оценки недвижимости распределены в настоящей статье между отдельными подразделениями Росреестра, представлена схема функционирования системы.

Предлагаемая система государственной кадастровой оценки недвижимости основана на действующей в настоящее время организационной структуре управления Росреестром, подразделения которого совместно с независимыми оценщиками могут эффективно реализовывать общие и специфические функции кадастровой оценки и обеспечить качество кадастровой стоимости недвижимости. Тем самым в стране значительно уменьшится вал судебных дел по оспариванию кадастровой стоимости и снизится социальная напряженность в регионах, обусловленная ошибками в процессе определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости.

**Ключевые слова:** объект недвижимости, кадастровая оценка, кадастровая стоимость, недостатки процесса управления, новая концепция управления, Росреестр, качество кадастровой оценки, взаимосвязи в механизме оценки.

## Improving the Management of the State Cadastral Valuation in the Russian Federation

*VLADIMIR V. GRIGORYEV, Doctor of Economics, Professor at the Department "Property valuation and management", Financial University, Moscow, Russia*  
E-mail: [VVGrigoryev@fa.ru](mailto:VVGrigoryev@fa.ru)

**Abstract.** The article describes the concept of improving the management of the state cadastre valuation of real estate with the purpose of taxation. The main point of the concept is to replace the present inefficient mechanism of cadastral valuation with the effective continuously functioning system of state cadastral valuation of real estate. The article shows the current negative state in the governmental cadastral valuation management lying in "patchwork"-type character of real estate valuation, lack of coordination of various government agencies in the process, as well as of an indivisible state agency responsible for the quality of the cadastral valuation in the country. This results in an untrue property cadastral value, which is contested juridically and extrajudicially by many taxpayers. The outcome of contesting real estate cadastral value is loss of stability of regional and local budgets and social tension aggravation in the regions.

The article formulates a new concept of management of governmental real estate cadastral valuation, based on the implementation of general and specific functions of the governmental cadastral valuation by the Federal agency of state registration, cadastre and cartography (Rosreestr) jointly with the independent assessors. General functions of the governmental real estate cadastral valuation are distributed in the article between individual subdivisions of the Rosreestr; the scheme of system's functioning has been given.

The proposed system of governmental real estate cadastral valuation based on the current organizational structure of Federal registration service management, the subdivision which together with the independent assessors can effectively implement general and specific functions of cadastral valuation and ensure the quality of the property cadastral valuation. Thereby the billows of legal cases contesting the cadastral value will significantly reduce and social tension in the regions, caused by errors in assessing and contesting property cadastral value will decrease.

**Keywords:** real estate, cadastral valuation, cadastral value, management process shortcomings, a new concept of management, Rosreestr, cadastral valuation quality, valuation mechanism interrelations.

Государственная кадастровая оценка недвижимости — одно из направлений работы Федеральной государственной службы регистрации, кадастра и картографии (далее — Росреестр) на современном этапе становления системы имущественных взаимоотношений в Российской Федерации.

Целью проведения государственной кадастровой оценки недвижимости (земельных участков и объектов капитального строительства) является определение их кадастровой стоимости для целей налогообложения и других целей, например, для установления арендной платы и стоимости выкупа государственных земель.

Кадастровая стоимость недвижимости — это расчетная стоимость недвижимости, опреде-

ленная по нормативным методикам, утвержденным государственным органом управления, с учетом основных экономических и юридических характеристик объекта оценки и соответствующего сектора рынка недвижимости для целей налогообложения и других целей. Кадастровая стоимость определяется для фактического использования объекта оценки и независимо от его формы собственности. Кадастровая стоимость рассчитывается на основе рыночной и иной информации.

Данное определение исключает методологическую ошибку отождествления кадастровой стоимости и рыночной стоимости недвижимости, проникшую в действующее законодательство, и позволяет снять несоответствие между

необходимостью кадастровой оценки и невозможностью ее осуществления из-за отсутствия рыночной информации об объектах, которые исключены или ограничены в гражданском обороте (объекты ВПК, атомной промышленности, недра и проч.).

Государственная кадастровая оценка была начата в Российской Федерации в 1999 г. Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель»<sup>1</sup> определены основные задачи кадастровой оценки — введение финансовых аспектов в управление земельными ресурсами и увеличение на этой основе эффективности использования объектов недвижимости.

Федеральным законом от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> определен новый механизм государственной кадастровой оценки (ГКО). Согласно этому механизму кадастровая оценка проводится по решению администрации субъекта Российской Федерации или при соответствующем делегировании полномочий по решению органа местного самоуправления. Если до 2010 г. определяющую, доминирующую роль в процессе проведения кадастровой оценки выполнял Росреестр, который не только проводил формирование перечня объектов оценки, выполнял внесение данных кадастровой стоимости в кадастр недвижимости, но и осуществлял подготовку документов, регламентирующих проведение государственной кадастровой оценки земель, выбор исполнителя работ, проверку результатов и контроль за ходом выполнения работ, то после 2010 г. Росреестр занимается только формированием перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, и внесением результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости. Теперь

решение о проведении ГКО принимает администрация субъекта РФ (или орган местного самоуправления), которая также осуществляет отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости, заключает с ним контракт на проведение оценки, утверждает результаты определения кадастровой стоимости недвижимости (рис. 1) [1].

Новый механизм ГКО менее эффективен, чем прежний. Главным аргументом этого суждения является то, что региональные администрации экономически заинтересованы в завышении кадастровой стоимости недвижимости, так как от этого уровня зависит наполняемость региональных и местных бюджетов через налогообложение недвижимости. Неслучайно в последние годы в стране увеличивается социальная напряженность по поводу судебных и внесудебных споров из-за завышения уровня кадастровой стоимости недвижимости. Десятки тысяч судебных и внесудебных дел по этому поводу идут в стране и отвлекают значительные усилия и денежные средства предпринимателей, государственных и судебных органов и граждан-налогоплательщиков. С другой стороны, Росреестр — федеральный исполнительный орган, который не заинтересован в завышении или занижении уровня кадастровой стоимости недвижимости. Кроме того, по своим потенциальным возможностям он может выполнять все самые трудоемкие основные и вспомогательные функции ГКО недвижимости.

В процесс ГКО вовлечены органы законодательной и исполнительной властей, государственные службы, саморегулируемые организации оценщиков, оценщики, суды и комиссии по досудебному урегулированию споров, налогоплательщики. Организацией процесса формирования объектов недвижимости для ГКО с целью налогообложения занимается Росреестр. Работы по ГКО недвижимости инициируют региональные администрации субъектов

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» // Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/2157220/> (дата обращения: 05.04.2016).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/198835/> (дата обращения: 05.04.2016).

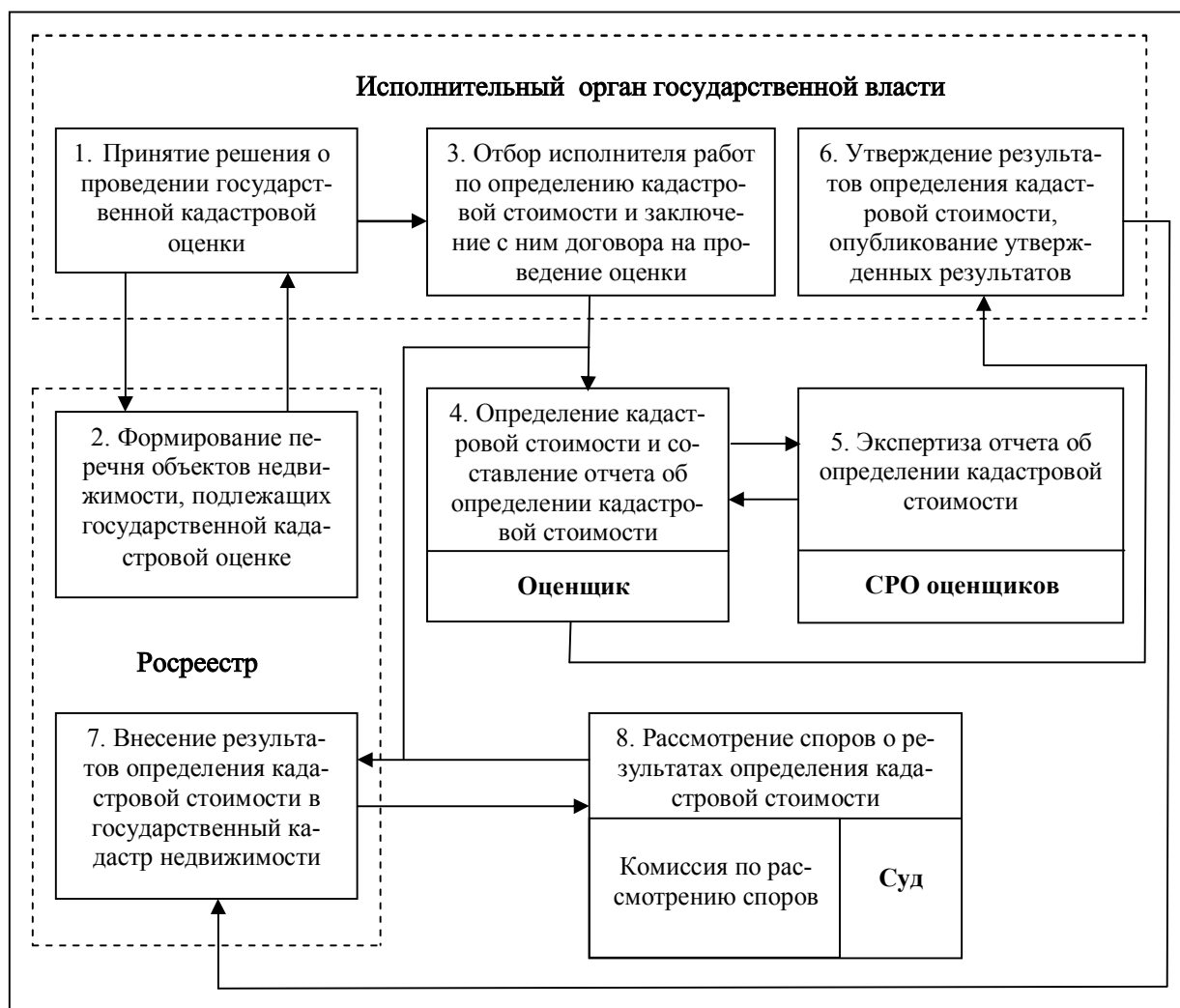


Рис. 1. Процесс кадастровой оценки недвижимости (после 2010 г.)

Источник: работа [1].

РФ, органы местного самоуправления. Они же проводят отбор исполнителей работ — оценщиков, входящих в состав саморегулируемых организаций оценщиков, и финансируют оценочные работы.

Саморегулируемые организации оценщиков проводят экспертизу работ по определению кадастровой стоимости, Федеральная налоговая служба применяет определенную в процессе проведения ГКО кадастровую стоимость при налогообложении объектов недвижимости.

Эффективное функционирование государственной кадастровой оценки недвижимости предполагает наличие следующих основных элементов [1–3]:

1) существование правовой инфраструктуры, определяющей, поддерживающей и защищающей право собственности на объекты недвижимости;

2) существование системы кадастра объектов недвижимого имущества, обеспечивающей гарантированную государством однозначную идентификацию и достоверное определение характеристик объектов недвижимости, и системы государственной регистрации прав на недвижимость и сделки с ней, обеспечивающей государственные гарантии прав собственности на объекты недвижимости;

3) достаточную степень развитости рынков недвижимости, обеспечивающих достаточное

количество информации для проведения объективной оценки объектов недвижимости;

4) достаточное количество обученных специалистов, способных внедрить и поддерживать развитие института кадастровой оценки;

5) существование признаваемых обществом методологий государственной кадастровой оценки недвижимости;

6) наличие системы менеджмента качества кадастровой оценки недвижимости;

7) существование института защиты прав налогоплательщика в его взаимоотношениях с государственными органами исполнительной власти и муниципальными образованиями.

К этим необходимым элементам можно прибавить наличие единого государственного органа, ответственного за ГКО недвижимости в стране и создание на базе Росреестра системы государственной кадастровой оценки недвижимости, которая бы объединила

упомянутые выше и другие элементы этой системы.

В работах [4, 5] было предложено создание в России на базе Росреестра постоянно действующей системы ГКО, а также выделены следующие ее функции, на которые необходимо опираться при построении оптимальной системы ГКО (рис. 2):

- 1) подготовка данных;
- 2) анализ продаж и моделирование;
- 3) оценка и утверждение;
- 4) оспаривание;
- 5) администрирование.

Все эти общие функции ГКО мог бы реализовывать Росреестр, так как в нашей стране, в отличие от других государств, сложилась уникальная благоприятная ситуация, когда в одном государственном органе сконцентрированы все основные подготовительные функции ГКО недвижимости. И этой ситуацией необходимо обязательно воспользоваться.



Рис. 2. Общие функции государственной кадастровой оценки недвижимости

Источник: работа [5].

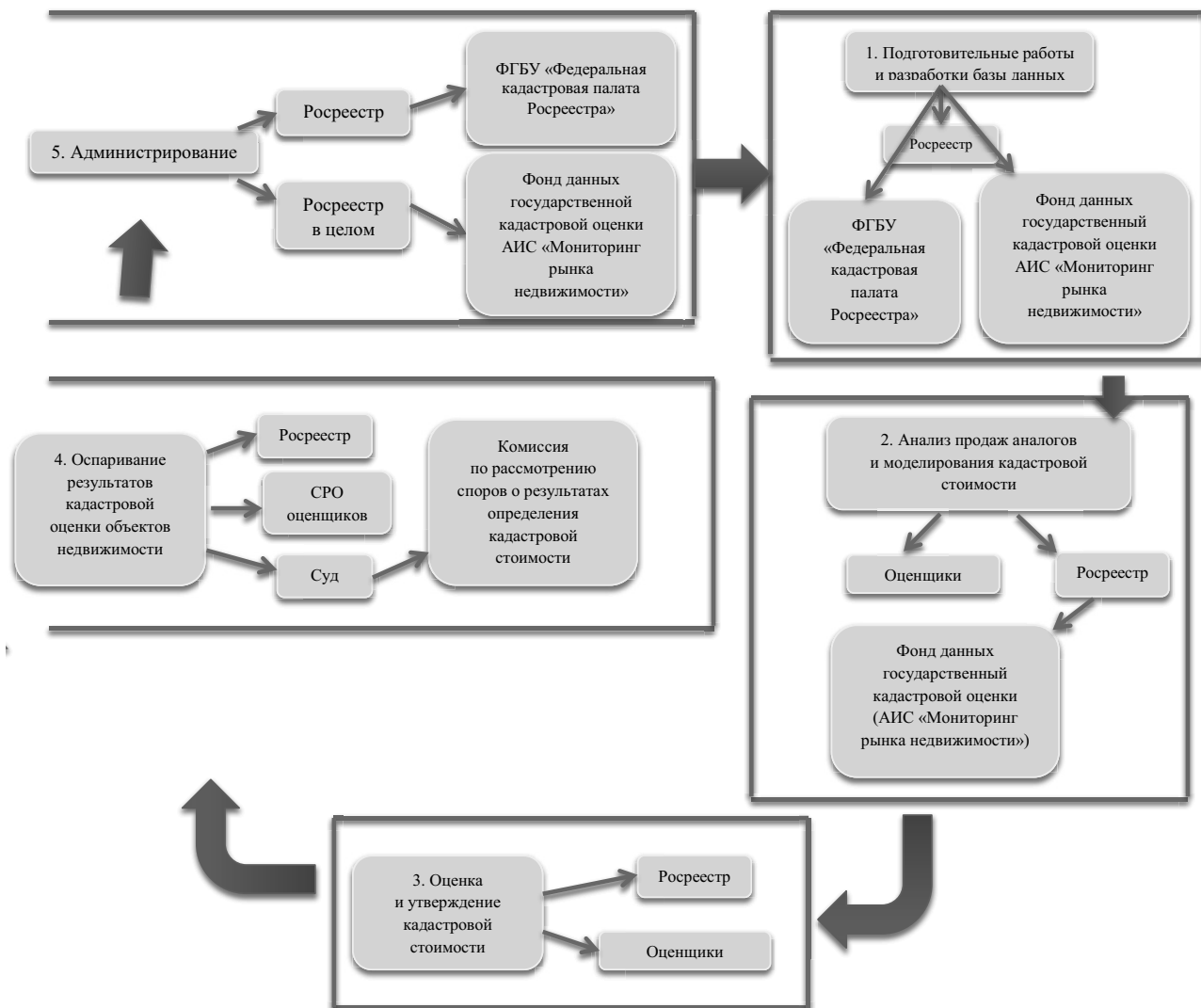


Рис. 3. Система государственной кадастровой оценки недвижимости

Источник: рисунок составлен автором статьи.

Опираясь на данные общие функции ГКО недвижимости, предлагается следующая «оптимальная» система государственной кадастровой оценки (рис. 3) с учетом разграничения выполнения оценочных функций [6].

При этом предлагается следующая схема выполнения оценочных функций.

1. *Подготовительные работы и разработка базы данных.*

ФГБУ «Федеральная кадастровая палата» Росреестра совместно с бюро технической инвентаризации (БТИ) на данном этапе реализуют следующие подфункции:

- осуществляют картографические и другие подготовительные работы;
- проводят сбор и обработку исходной информации об объектах оценки и о сделках с объектами недвижимости;
- анализируют и преобразуют данные.

Фонд данных государственной кадастровой оценки (Автоматизированная информационная система «Мониторинг рынка недвижимости») отвечает за ввод и редактирование данных; хранение и защиту данных.

2. *Анализ продаж объектов-аналогов и моделирование кадастровой стоимости.*

На данном этапе БТИ Росреестра осуществляет следующие подфункции:

- моделирование кадастровой стоимости;
- расчет параметров модели и их корректирование.

3. *Оценка и утверждение кадастровой стоимости.*

Оценку выполняют независимые оценщики, а БТИ Росреестра на данном этапе осуществляют следующие подфункции:

- подготовку исходной документации для проведения оценки в конкретном регионе, для определенного вида объекта недвижимости;
- размещение заказов на оценку;
- обобщение материалов государственной кадастровой оценки объектов недвижимости субъектов РФ и Российской Федерации в целом;
- сопровождение процесса утверждения результатов ГКО недвижимости в региональных законодательных собраниях.

Оценщики реализуют следующие подфункции:

- сбор данных для кадастровой оценки;
- расчет кадастровой стоимости объектов недвижимости;
- оформление расчетной и текстовой частей кадастровой оценки;
- отстаивание в судах и соответствующих комиссиях кадастровой стоимости недвижимости.

4. *Оспаривание результатов кадастровой оценки объектов недвижимости.*

На данном этапе Федеральная кадастровая палата Росреестра выполняет следующие подфункции:

- регистрацию и рассмотрение заявлений об оспаривании результатов кадастровой стоимости собственников объектов недвижимости и других заинтересованных лиц;

- принятие решений и информирование собственников о принятом решении;

- корректирование кадастровой стоимости недвижимости (если необходимо) по принятому решению.

На этом этапе саморегулируемые организации оценщиков занимаются экспертизой отчетов об оценке стоимости объектов недвижимости.

5. *Администрирование.* Данная общая функция реализуется на всех этапах ГКО и во всех подразделениях Росреестра, поскольку включает в себя планирование работ по ГКО, координацию работ, учет объектов недвижимости, стимулирование персонала системы ГКО с целью получения качественной кадастровой оценки недвижимости.

Полный процесс определения кадастровой стоимости объектов недвижимости осуществляется в результате выполнения общих и специфических функций и задач ГКО недвижимости, которые взаимосвязаны и взаимозависимы.

Таким образом, рассмотренный механизм реализации общих функций системы ГКО недвижимости для целей налогообложения предполагает участие в этом процессе различных подразделений Росреестра: Федеральной кадастровой палаты, БТИ, фонда данных ГКО и др. В связи с этим в центральном аппарате Росреестра необходимо создать управление по администрированию всех работ по ГКО недвижимости в стране, в том числе по финансированию услуг оценщиков. Тогда в стране появится ответственный государственный орган, способный обеспечить качественную кадастровую оценку недвижимости.

## Литература

1. Пылаева А.В. Развитие кадастровой оценки недвижимости: монография. Н. Новгород: ННГАСУ, 2012. 130 с.
2. Васильев С.В. Кадастровая оценка объектов недвижимости для налогообложения [Электронный ресурс]. URL: <http://federalbook.ru/news/analytics/4.12.2012.html> (дата обращения: 04.04.2016).
3. Безруков В.Б., Дмитриев М.Н., Пылаева А.В. Налогообложение и кадастровая оценка недвижимости: монография. Н. Новгород: ННГАСУ, 2011. 153 с.
4. Григорьев В.В. Обоснование механизма управления государственной кадастровой оценкой недвижимости в Российской Федерации // Имущественные отношения. 2015. № 2. С. 101–105.

5. Григорьев В.В. К вопросу о создании государственной системы определения кадастровой стоимости недвижимости с целью ее налогообложения // Экономические стратегии. 2014. № 4. С. 52–57.
6. Федотова М.А., Григорьев В.В. Кадастровая стоимость: 8 проблем оспаривания кадастровой стоимости и 8 мероприятий для их решения // Имущественные отношения. 2014. № 11. С. 40–45.

### References

1. Pylayeva A.V. *Razvitie kadastrovoj ocenki nedvizhimosti*: monografija [Development of cadastral valuation of real estate: monograph]. Nizhny Novgorod, 2012, 130 p. (in Russian).
2. Vasilyev S.V. *Kadastruvaja ocenka objektov nedvizhimosti dlja nalogooblozhenija* [Cadastral valuation of real estate for taxation]. URL: <http://federalbook.ru/news/analitics/4.12.2012.html> (accessed 04.04.2016) (in Russian).
3. Bezrukov V.B., Dmitriev M.N., Pylaeva A.V. *Nalogooblozhenie i kadastruvaja ocenka nedvizhimosti*: monografija [Taxation and cadastral valuation of real estate; monograph]. Nizhny Novgorod, NNGASU – NNGASU, 2011, 153 p. (in Russian).
4. Grigoriev V.V. *Obosnovanie mehanizma upravlenija gosudarstvennoj kadastrovoj ocenkoj nedvizhimosti v Rossijskoj Federacii* [Justification of creation of the system of real estate cadastral valuation in the Russian Federation]. *Imushhestvennye otnoshenija – Privity*, 2015, no. 2, pp. 101–105 (in Russian).
5. Grigoriev V.V. *K voprosu o sozdanii gosudarstvennoj sistemy opredelenija kadastrovoj stoimosti nedvizhimosti s cel'ju ee nalogooblozhenija* [To a question of creation of the state system of determination of cadastral valuation of real estate for taxation]. *Jekonomicheskie strategii – Economic strategies*, 2014, no. 4, pp. 52–57 (in Russian).
6. Fedotova M.A., Grigoriev V.V. *Kadastruvaja stoimost': 8 problem osparivanija kadastrovoj stoimosti i 8 meroprijatij dlja ih reshenija* [Cadastral value: 8 problems of contesting cadastral value and 8 steps to their solution]. *Imushhestvennye otnoshenija – Privity*, 2014, no. 11, pp. 40–45 (in Russian).