

Проблемные вопросы развития системы государственной кадастровой оценки недвижимости в России

В.В. Жуковский

начальник информационно-аналитического отдела Ассоциации оценщиков «Сообщество профессионалов оценки», председатель Совета Национального объединения СРО оценщиков «Союз СОО» (г. Санкт-Петербург)

Владимир Витальевич Жуковский, vladimir.zhukovskiy@ya.ru

С 2016 года в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон о ГКО) определение величины кадастровой стоимости недвижимости (далее также – КС) передано специализированным государственным бюджетным учреждениям (далее – ГБУ). Таким образом, с принятием Закона о ГКО в России началось построение системы государственной кадастровой оценки (далее также – ГКО). За истекшие восемь лет пройден немалый путь. В каждом субъекте Российской Федерации создано специализированное ГБУ по кадастровой оценке. Сформированы нормативная и методическая базы проведения государственной кадастровой оценки как на федеральном, так и на региональном уровнях. Прошли два (а в таких субъектах, как Москва и Санкт-Петербург, три) тура ГКО по всем группам объектов недвижимости. Сформирована практика оспаривания результатов государственной кадастровой оценки. Накапливается опыт применения результатов ГКО как органами государственной власти, так и иными субъектами рынка недвижимости. Прогресс в области системы кадастровой оценки недвижимости несомненен. Однако имеются проблемные вопросы, связанные с развитием системы ГКО в России.

Проблемные зоны системы ГКО в России

Имеющиеся на современном этапе проблемные зоны развития системы ГКО в России можно условно разбить на три блока:

- 1) терминологические проблемы;
- 2) методологические проблемы;
- 3) технологические проблемы.

Рассмотрим последовательно каждый из указанных блоков.

Терминологические проблемы системы ГКО

Как это ни покажется странным, но на восьмом году развития системы ГКО отсутствует устоявшееся определение самого термина «кадастровая стоимость». Речь идет о сущностном определении (то есть определении, раскрывающем экономическую суть этого понятия). Научная дискуссия на эту тему продолжается. Однако в настоящее время ни в одном нормативном документе, регулирующем проведение ГКО, такое определение не содержится. А перечень таких документов достаточно ограничен:

- закон о ГКО;
- Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;

- приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 4 августа 2021 года № П/0336 «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке».

В статье 3 действующей редакции Закона о ГКО указано, что кадастровая стоимость определяется на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости. При этом кадастровая стоимость определяется на основе ценообразующих факторов. Таким образом, указывается на наличие связи кадастровой стоимости объекта с его экономическими параметрами. Однако конкретное содержание этой связи не раскрывается.

Как уже отмечалось, научная дискуссия о связи кадастровой стоимости объекта недвижимости с его экономическими параметрами продолжается. Однако есть основание сформулировать два базовых принципа, которые признаются большинством экспертов:

1) базой для определения кадастровой стоимости объекта недвижимости является его рыночная стоимость;

2) нельзя ставить знак равенства между кадастровой стоимостью и рыночной стоимостью, так как эти стоимости имеют отличия по своей экономической природе.

Характер этих отличий и является предметом имеющей место в настоящее время научной дискуссии.

Принятие двух указанных принципов позволяет реализовать следующий алгоритм определения КС: на первом шаге определяется «классическая» рыночная стоимость объекта, на втором – осуществляется переход от рыночной стоимости объекта к кадастровой стоимости.

В чем с точки зрения автора преимущества этого алгоритма?

На первом шаге определяется рыночная стоимость – единственная (по мнению автора) характеристика объекта недвижимости, которая формируется рынком и имеет понятный экономический смысл. В силу этого она является объективной, измеряемой и проверяемой величиной. Значительным преимуществом является универсальность этой величины. Это означает, что определенная в ходе ГКО рыночная стоимость может быть использована не только для налогообложения, но и для других целей в интересах государства (определение цены выкупа имущества, размера компенсации при изъятии и т. д.). Для этого на втором шаге потребуется корректно реализовать механизм перехода от «классической» рыночной стоимости к требуемой стоимостной величине (КС для налогообложения, цена выкупа объекта у государства и т. д.).

Основной терминологической проблемой системы ГКО является отсутствие нормативно закреплённого определения термина «кадастровая стоимость объекта недвижимости». Определение должно позволить сформулировать отличие кадастровой стоимости объекта от его рыночной стоимости.

Требуется экономическое раскрытие и других терминов (например термина «текущее использование»), однако в большинстве случаев их раскрытие невозможно без раскрытия базового термина «кадастровая стоимость».

Методологические проблемы системы ГКО

Исходя из сформулированных двух базовых принципов методологические проблемы системы ГКО можно разбить на два блока.

Блок первый. Методология определения рыночной стоимости объектов недвижимости (как базы для определения кадастровой стоимости)

Методология определения рыночной стоимости является наиболее хорошо прорабо-

танной составляющей теории оценки недвижимости. Проблемные вопросы, безусловно, имеются. Одной из актуальных именно для кадастровой оценки позиций является методология разделения стоимости единого объекта недвижимости на стоимость объекта капитального строительства и стоимость земельного участка. Это необходимо в рамках кадастровой оценки в силу раздельности их налогообложения. Такой разрыв (на земельный участок под объектом и самим объектом) нехарактерен для рынка. Имеются различные методики такого разделения, но все они имеют достаточно искусственный характер. В целом методологии определения рыночной стоимости прорабатываются и решаются оценочным сообществом и, по мнению автора, не требуют дополнительной проработки под специальные цели кадастровой оценки.

Блок второй. Методология перехода от рыночной стоимости как базовой к кадастровой стоимости либо иной требуемой стоимостной величине (цена выкупа, размер компенсации при изъятии и т. д.)

В настоящее время этот блок является наименее проработанным и наиболее дискуссионным. И этому есть простое объяснение. Для того чтобы сформировать убедительную методологию перехода от рыночной стоимости объекта к кадастровой, необходимо сформулировать отличия этих стоимостей (на уровне их экономической сути). А это пока не сделано. Таким образом, требуется проработка этого блока. У автора имеются определенные предложения по этой тематике, но это – предмет отдельной публикации.

Технологические проблемы системы ГКО

Исполнитель, осуществляющий ГКО, неизбежно сталкивается с необходимостью работать с большими массивами информации. Это создает технологические сложности, которые решаются ГБУ, осуществляющими ГКО, с разной степенью успешности.

Задачу обработки больших информационных массивов можно условно разбить на две подзадачи:

1) сбор и обработка информации об объектах оценки (то есть об объектах недвижимости, кадастровую стоимость которых требуется определить). Во многих субъектах Российской Федерации количество таких объектов может превышать один миллион. Кроме того, информация об этих объектах поступает в режиме *онлайн* из разных источников, требуются ее согласование и верификация. Все это обуславливает технологическую сложность подзадачи, и в ряде случаев требуются нетривиальные решения. Однако современные средства компьютерной обработки информационных массивов обладают практически неограниченными возможностями при наличии необходимых финансовых ресурсов для их использования (но эта сфера не является предметом рассмотрения настоящей статьи);

2) сбор и обработка рыночной информации. Вторая подзадача представляется ключевой при проведении ГКО и, как показывает практика, достаточно проблемной. Представляется важным рассмотреть ее более подробно.

Как уже отмечалось, базой для определения кадастровой стоимости объектов недвижимости является их рыночная стоимость. Согласно теории оценки рыночная стоимость объекта определяется с применением трех классических подходов:

1) сравнительный подход представляет собой прямое измерение рыночной стоимости объекта на основе изучения результатов сделок с аналогичными объектами на рынке;

2) доходный подход представляет собой косвенное определение рыночной стоимости посредством измерения ряда экономических характеристик объекта (таких как арендная плата, затраты на эксплуатацию и т. д.) с последующим переходом к рыночной стоимости;

3) затратный подход представляет собой косвенное определение рыночной стоимости посредством определения рыночных затрат на создание объекта аналогичной с оцениваемым полезности.

Для реализации всех перечисленных подходов требуются рыночные данные (информация о сделках с объектами недвижимости, о рыночном уровне затрат на эксплуатацию объектов, о рыночном уровне затрат на создание объектов).

Учитывая, что только сравнительный подход представляет собой прямое измерение определяемой оценщиком величины (рыночной стоимости объекта недвижимости), именно он должен считаться приоритетным. Остальные два подхода используются как вспомогательные либо применяются как основные в случае, если прямое измерение (то есть применение сравнительного подхода) невозможно. В связи с этим рассмотрим требования к рыночной информации, необходимой для реализации сравнительного подхода при оценке недвижимости. При использовании остальных двух подходов тоже требуется сбор рыночной информации (о затратах на строительство, о рыночном уровне арендной платы и т. д.), но к указанной рыночной информации сохраняются те же требования, как и для информации, необходимой при применении сравнительного подхода.

Требования к информационному обеспечению оценки рыночной стоимости объекта недвижимости в рамках сравнительного подхода

Для определения рыночной стоимости объекта недвижимости с применением сравнительного подхода требуется информация о сделках с объектами-аналогами (включая цену сделки и параметры сделки) либо информация о выставленных на продажу объектах-аналогах.

Сформулируем требования к собираемому массиву информации:

1) возможность формирования репрезентативной выборки объектов-аналогов. Репрезентативной будет выборка, достаточная для определения рыночной стоимости объекта. Эта величина зависит от характеристики объекта. Чем больше количество значимых ценообразующих факторов, формирующих рыночную стоимость объекта, тем большее количество аналогов требуется. На практике эта величина варьируется от 3 до 10–15 аналогов. Соответственно, для уверенной работы по технике сравнительного подхода требуется обширная и актуальная база объектов-аналогов;

2) достаточность информации о каждом аналоге. Информации о каждом аналоге должно быть столько, чтобы имелась возможность позиционировать аналог по каждому значимому ценообразующему фактору. Это позволит провести сравнение аналога с объектом оценки. Если информации недостаточно, то аналог невозможно будет использовать;

3) достоверность информации об аналоге. Это требование очевидно. Однако на практике в базах данных может содержаться искаженная информация об аналогах (иногда это делается сознательно). Применение таких аналогов в расчетах приведет к некорректному результату. Информацию необходимо проверять;

4) анализ информации на рыночность. В процессе сбора информации об объектах-аналогах необходимо учитывать, что не все сделки совершаются на рыночных условиях. Могут быть обстоятельства (вынужденность продажи, срочность продажи, иное), которые влияют на формирование итоговой цены и переводят сделку в разряд нерыночных (то есть совершенных на нетипичных для рынка условиях). Очевидно, что такие аналоги нельзя использовать для определения рыночной стоимости без соответствующей корректировки.

Таким образом, для реализации сравнительного подхода при определении рыночной стоимости объекта недвижимости необходимо располагать обширной базой объектов-аналогов. При этом необходимо проверять информацию о каждом аналоге.

Информационная платформа государственной кадастровой оценки с точки зрения реализации сравнительного подхода

Бюджетные учреждения, отвечающие за проведение ГКО, вынуждены проводить работу по сбору рыночной информации на регулярной основе. Практически в каждом учреждении созданы специализированные подразделения, которые на систематической основе занимаются сбором рыночной информации. Количество собранных объектов-аналогов измеряется десятками тысяч. Используются электронные средства хранения информации. Есть все основания утверждать, что в каждом кадастровом ГБУ сформирована информационная платформа (далее – ИП ГБУ). Состав ИП ГБУ можно условно разделить на три блока.

Блок 1. Первичная база данных (база данных сделок/предложений с объектами недвижимости в субъекте, где расположено ГБУ). Источниками для формирования первичной базы данных являются:

- информация, собираемая специалистами ГБУ посредством мониторинга открытых источников (этот процесс является весьма трудозатратным);
- информация, получаемая от государственных агрегаторов (требуется тщательный анализ источников на предмет наличия систематических ошибок, обусловленных особенностями сбора и обработки информации конкретным агрегатором);
- информация, получаемая от негосударственных агрегаторов (аналогично предыдущей позиции требуется тщательный анализ источников на предмет наличия систематических ошибок, обусловленных особенностями сбора и обработки информации конкретным агрегатором).

Блок 2. Вторичные базы данных (базы, содержащие информацию не о конкретных сделках, а о ценообразующих факторах). В таких базах количественные оценки ценообразующих факторов получены, как правило, посредством аналитической обработки рыночных данных о сделках/предложениях. Источниками для формирования вторичных баз данных являются:

- публичные справочники, издаваемые на регулярной основе (требуется их тщательный анализ на предмет корректности применяемых при формировании справочника методик сбора и обработки информации);
- закрытые (корпоративные) справочники, формируемые на регулярной основе (требуется их тщательный анализ на предмет корректности применяемых при формировании справочника методик сбора и обработки информации);
- аналитические обзоры и исследования, готовящиеся на нерегулярной основе под конкретные цели и задачи (требуется их тщательный анализ на предмет корректности применяемых авторами методик сбора и обработки информации, а также анализ на предмет систематических ошибок, вызванных целями и задачами подготовки конкретного материала).

Блок 3. Каталог нормативных документов регулирующего характера, оказывающих влияние на рынок недвижимости (и стоимость недвижимости соответственно). Речь идет о документах, регламентирующих градостроительную деятельность, инвестиционно-строительную деятельность, налогообложение недвижимости. Учитывая административный потенциал ГБУ как государственных учреждений, созданных органами власти субъектов Российской Федерации, формирование такого каталога является технической задачей и

не должно представлять сложности.

Итак, ГБУ имеется в каждом субъекте Российской Федерации, каждое из них развивает свою ИП. В настоящее время ИП каждого ГБУ развиваются независимо и самостоятельно, но у них есть общие объединяющие признаки – единая цель создания и единые задачи, схожие принципы функционирования. Учитывая, что в состав ИП ГБУ входят государственные информационные элементы федерального, субъектового и муниципального уровня, будет правильным говорить о формировании единой информационной платформы ГКО в России (далее – ЕИП ГКО). ЕИП ГКО состоит из информационной платформы ГКО как распределенной системы сбора и обработки рыночной информации силами ГБУ, включая элементы государственных информационных ресурсов федерального, субъектового и муниципального уровня. ЕИП ГКО находится на начальной стадии формирования. Но уже можно судить о преимуществах и недостатках этой системы на современном этапе развития.

Преимущества ЕИП ГКО как информационной системы:

- 1) четкая направленность на реализацию задачи определения КС объектов недвижимости;
- 2) системность сбора и обработки информации;
- 3) непрерывность сбора информации, возможность получения и использования ретроспективной информации;
- 4) достоверность информации, содержащейся в системе, обусловленная наличием ресурсов по ее проверке и дополнению;
- 5) широкий территориальный охват.

Недостатки ЕИП ГКО как информационной системы:

- 1) отсутствие единой методологии сбора и обработки информации. Порядок сбора и обработки рыночной информации наиболее слабо регламентирован на уровне нормативных документов, регулирующих проведение ГКО;
- 2) отсутствие единых унифицированных требований к выбору источником. Это приводит к тому, что качество информации, накапливаемой в ИП конкретных ГБУ, может значительно отличаться в зависимости от требований, сформированных ГБУ самостоятельно;
- 3) отсутствие единых (совместимых) форматов сбора и хранения данных. Это создает значительные сложности в процессе использования одним ГБУ информационных ресурсов другого ГБУ. Это особенно актуально для ГБУ соседствующих субъектов Российской Федерации. Без наличия единых форматов функционирование ЕИП ГКО как распределенной информационной системы практически невозможно. Этот вопрос может быть решен только федеральным регулятором, отвечающим за ГКО (Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии; далее – Росреестр);
- 4) высокий уровень закрытости ЕИП ГКО как информационной системы для широкого круга пользователей. В настоящее время можно смело утверждать это исходя из высокого уровня закрытости ИП подавляющего числа ГБУ.

По поводу последней позиции (закрытость информационных систем) необходимо поговорить отдельно, так как этот вопрос является предметом достаточно острой дискуссии с участием государственного регулятора в лице Росреестра, ГБУ, сообщества собственников недвижимости и прочих участников рынка недвижимости.

Проблема закрытости информационной платформы государственной кадастровой оценки

В нормативных документах, регулирующих проведение ГКО, вопрос закрытости ин-

формации о ГКО практически не раскрыт.

В статье 4 Закона о ГКО устанавливается принцип открытости процедур ГКО как один из базовых принципов. Указанный закон требует размещения проекта отчета о проведенной ГКО в открытом доступе. Однако для детального анализа отчета (особенно в отношении конкретных объектов недвижимости) требуется доступ к информации об объектах-аналогах, использованных при определении КС каждого объекта.

Нормативные требования об открытости информации об объектах-аналогах, использованных при проведении ГКО, отсутствуют. В большинстве случаев информация, содержащаяся в ИП ГБУ, является закрытой. Такая позиция большинства ГБУ вполне объяснима по следующим причинам:

- для обеспечения открытости ИП ГБУ требуется привлечение определенных ресурсов (финансовых, кадровых), что большинство ГБУ не могут себе позволить;
- наличие доступа ко всем информационным ресурсам ИП ГБУ позволяет проводить глубокий анализ и выявлять ошибки (недоработки), допущенные при определении ГБУ КС конкретных объектов.

Позиция сообщества собственников недвижимости и прочих участников рынка недвижимости диаметрально противоположна. Они заинтересованы в получении доступа к ИП ГБУ по следующим причинам:

- использование такой информации позволяет выявлять ошибки определения КС конкретных объектов недвижимости;
- информация представляет несомненный интерес для всех участников рынка недвижимости для целей, не связанных напрямую с задачами определения КС.

Имеет место классический конфликт интересов. Разрешить этот конфликт может государство в лице Росреестра как регулятора ГКО. Но последнее слово – за регулятором.

С точки зрения автора, есть два серьезных аргумента в пользу обеспечения открытости информационных ресурсов, содержащихся в ИП ГБУ.

Первый аргумент. ИП ГБУ создаются за бюджетные деньги и в этом смысле являются общественным достоянием. Широкий доступ к информационным ресурсам ИП ГБУ повышает прозрачность рынка недвижимости. Это отвечает интересам всех участников рынка недвижимости.

Второй аргумент. Наличие доступа к ИП ГБУ специалистов рынка недвижимости (оценщиков, судебных экспертов, консультантов) повышает эффективность механизма выявления ошибок (искажений), имеющих место при определении КС. Эффективная «обратная связь» является безусловным благом, так как повышает устойчивость системы ГКО и обеспечивает эффективную защиту экономических интересов субъектов этой системы.

Таким образом, обеспечение открытости информации об аналогах, содержащейся в ИП ГБУ, является благом с точки зрения общественного интереса.

Заключение

В России система государственной кадастровой оценки развивается уже более восьми лет. За этот период достигнут несомненный прогресс. Накопленный опыт выявил и ряд проблемных зон:

- 1) имеется терминологическая неопределенность, не позволяющая правильным образом завершить формирование методологической базы системы ГКО;
- 3) требуется развитие и совершенствование информационного обеспечения системы ГКО;
- 4) необходимо решение вопроса об открытости информационных ресурсов, формиру-

ющихся в процессе проведения ГКО (за исключением информации, являющейся персональными данными).

Проблемные вопросы могут быть решены только совместными усилиями кадастровых оценщиков, представителей научного сообщества и независимых оценщиков недвижимости России.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ *

1. О государственной кадастровой оценке : Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ : в редакции от 19 декабря 2022 года.

2. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.

3. Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 4 августа 2021 года № П/0336.

	<p>Негосударственное образовательное учреждение дополнительного образования «Школа права «СТАТУТ»</p> <p>ЮРИДИЧЕСКИЕ СЕМИНАРЫ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛОВ</p> <p>Телефон: (499) 750-72-72 http://www.statut.ru/ E-mail: post@statut.ru</p>
<p><i>Место проведения:</i> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), г. Москва</p>	
<p>15–19.09</p>	<p>ЦИФРОВЫЕ СДЕЛКИ И ЦИФРОВЫЕ ПРАВА: сделки в электронной форме, цфа и иные цифровые права, цифровой рубль, криптовалюты, смарт-контракты</p>
<p>16–17.09</p>	<p>РЕФОРМА ЗЕМЕЛЬНОГО И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: приобретение публичных земель, оборот земельных участков и комментарий изменений законодательства</p>
<p>22–26.09</p>	<p>ФИНАНСОВЫЕ СДЕЛКИ И СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ</p>
<p>23–24.09</p>	<p>ОСПАРИВАНИЕ ПРЕДПИСАНИЙ И ДРУГИХ НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ (в порядке главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ)</p>
<p>25–26.09</p>	<p>РЕКЛАМА, РЕКЛАМА В ИНТЕРНЕТЕ, МАРКИРОВКА РЕКЛАМЫ: ответственность, административная и судебная практика</p>
<p>02–03.10</p>	<p>ДОГОВОРНОЕ ПРАВО: отдельные виды договоров</p>
<p>06–08.10</p>	<p>МЕЖДУНАРОДНЫЕ САНКЦИИ. РАБОТА С САНКЦИОННЫМИ РИСКАМИ И КОНТРСАНКЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИИ</p>
<p>06–10.10</p>	<p>СДЕЛКИ С НЕДВИЖИМОСТЬЮ И ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: реформа земельного законодательства и обзор практики рассмотрения споров</p>

* Доступ к указанным в перечне документам можно получить из любой поисковой системы.