



Научно-исследовательский журнал «International Law Journal»  
<https://ilj-journal.ru>  
2025, Том 8, № 1 / 2025, Vol. 8, Iss. 1 <https://ilj-journal.ru/archives/category/publications>  
Научная статья / Original article  
Шифр научной специальности: 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки)  
УДК 347.214.2

## Исторические вехи становления института государственной кадастровой оценки

<sup>1</sup> Цуканов С.С.,  
<sup>1</sup> Дальневосточный филиал Российской государственного университета правосудия имени В.М. Лебедева

**Аннотация:** оценка стоимости объектов недвижимого имущества имеет значение не только в реализации права собственности, но и для пополнения государственной казны. Налогообложение в Российской Федерации напрямую зависит от стоимости объекта недвижимости. Представленная статья раскрывает процесс становления в нашей стране такого института как государственная кадастровая оценка. Автор рассматривает процесс нормативного закрепления стоимости недвижимости в разные исторические периоды.

В истории России существовали различные формы земельного кадастра, но они были недостаточно развиты и систематизированы. Оценка земли проводилась в основном для целей налогообложения, но она часто была субъективной и зависела от местных условий и усмотрения чиновников. Не существовало единой системы оценки, что приводило к большим различиям в оценке аналогичных объектов в разных регионах.

После революционных потрясений 1917 г. вся земля была национализирована, и частная собственность на землю была отменена. В условиях плановой экономики не существовало полноценного рынка недвижимости, что делало неактуальной рыночную оценку недвижимости. Оценка земли проводилась в основном для целей налогообложения колхозов и совхозов, а также для учета государственного имущества.

Переход к рыночной экономике вызвал необходимость создания системы оценки недвижимости для целей налогообложения, купли-продажи, залога и других операций. В Российской Федерации в короткий период сложилась самостоятельная система государственной кадастровой оценки. Ее развитие позволяет выделить 3 этапа характеризующиеся формированием нормативной правовой базы, а также ее трансформации на основе судебной практики.

**Ключевые слова:** государственное управление, правовое регулирование, кадастровая стоимость, оценка объектов недвижимости, история кадастрового учета, оспаривание кадастровой стоимости

**Для цитирования:** Цуканов С.С. Исторические вехи становления института государственной кадастровой оценки // International Law Journal. 2025. Том 8. № 1. С. 109 – 114.

Поступила в редакцию: 27 октября 2024 г.; Одобрена после рецензирования: 30 декабря 2024 г.; Принята к публикации: 14 февраля 2025 г.

## Historical milestones in the formation of the institute of state cadastral assessment

<sup>1</sup> Tsukanov S.S.,  
<sup>1</sup> Far Eastern Branch Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev

**Abstract:** the assessment of the value of real estate objects is important not only in the implementation of property rights, but also for replenishing the state treasury. Taxation in the Russian Federation directly depends on the value of the property. The presented article reveals the process of formation of such an institution as state cadastral assessment.

tral assessment in our country. The author considers the process of normative consolidation of the value of real estate in different historical periods.

In the history of Russia, there were various forms of land cadastre, but they were insufficiently developed and systematized. Land assessment was carried out mainly for tax purposes, but it was often subjective and depended on local conditions and the discretion of officials. There was no unified assessment system, which led to large differences in the assessment of similar objects in different regions.

After the revolutionary upheavals of 1917, all land was nationalized, and private ownership of land was abolished. Under the planned economy, there was no full-fledged real estate market, which made market valuation of real estate irrelevant. Land valuation was carried out mainly for the purposes of taxation of collective and state farms, as well as for the accounting of state property.

The transition to a market economy necessitated the creation of a real estate valuation system for the purposes of taxation, purchase and sale, pledge and other transactions. In the Russian Federation, an independent system of state cadastral valuation was formed in a short period. Its development allows us to distinguish 3 stages characterized by the formation of a regulatory legal framework, as well as its transformation based on judicial practice.

**Keywords:** public administration, legal regulation, cadastral value, real estate valuation, history of cadastral registration, challenging cadastral value

**For citation:** Tsukanov S.S. Historical milestones in the formation of the institute of state cadastral assessment. International Law Journal. 2025. 8 (1). P. 109 – 114.

The article was submitted: October 27, 2024; Approved after reviewing: December 30, 2024; Accepted for publication: February 14, 2025.

## Введение

Кадастровая оценка недвижимости – важнейший и старейший способ определения стоимости объекта недвижимого имущества. Исторические факты свидетельствуют, что еще в период Древнего мира, а особенно с укреплением феодальных отношений, оценка недвижимого имущества, как правило, земельных участков, проводилась на постоянной основе. Основная цель проведения такой работы – получение налогов с владельцев недвижимости. В истории России имеются сведения о первой упорядоченной работе по налогообложению проведенной княгиней Ольгой [7], а также сведения о размере податей с земельных владений имеются в «Русской правде» и уставных грамотах Новгородского князя Святослава.

После длительного периода феодальной раздробленности стремление русских князей к централизации способствовало появлению собственности на землю, а следовательно и формировало главный его принцип – стоимость объекта как основу расчета налога. Земельные переписи в XV в. стали частым явлением и давали основания для раздачи поместий и вотчин, а учет земель велся на основании Писцового наказа.

Становление Российской империи трансформировало систему взимания налогов. В этот период подход к налогообложению существенно изменился, появилась подушная подать, которая не зависела от стоимости земли. Учетом земельных владений стало заниматься отдельное ведомство – Камер-коллегия, в функции которой входило межевание земель. Оценка имущества проводилась в ходе сделки самими договаривающимися сторонами.

Оценка стоимости недвижимости, прежде всего земли, стала важна в ходе реформ 1860-х гг., когда фактически в Российской империи начали складываться рыночные отношения. Появился класс свободных крестьян и собственников земли, а стоимость земли в разных регионах нашей страны имела не только существенные отличия, но и имела разную сумму налога. В 1899 г. появился закон об оценке земли, который учитывал доходность земельной собственности.

В советский период характеризуется полным пересмотром сложившейся в России системы учета объектов недвижимого имущества, а также ликвидацией класса собственников такового. Только в 1976 г. была введена в действие 2 Общественная методика оценки земли», которая определила цель и порядок проведения работ по оценке земли. Кадастровая оценка не влияла на налогообложение простых советских граждан.

## Материалы и методы исследований

Историко-правовые исследования базируются одновременно на двух методологических столпах. С одной стороны применяются исторические методы системного анализа рассматриваемых объектов в исторической ретроспективе, но с другой стороны методология сопряжена с изучением нормативных правовых документов. Ключевыми же принципами такого типа исследований являются: научность, историзм и системность.

Исходя из определения методологии исследования, становится очевидным, что материалом для исследования стали исторические документы освещдающие процесс оценивания недвижимости для определения процента взимаемого налога.

### Результаты и обсуждения

Современная система кадастровой оценки в Российской Федерации является относительно новым институтом законодательства, основной задачей которого, определенно, выступало реформирование прежней системы налогообложения, а также переходом к исчислению налоговой базы налога на недвижимость исходя из рыночной стоимости [8].

Внимательное изучение нормативных правовых актов Российской Федерации с момента распада СССР позволяет условно выделить несколько этапов становления системы кадастровой оценки в Российской Федерации:

1. Первый этап 1990-1999 гг. Переходный этап от советской системы оценки недвижимости к формированию нормативного регулирования определения кадастровой стоимости. Его окончание связано с началом функционирования системы государственной кадастровой оценки недвижимости.

Еще 1993 г. в нашей стране было организовано Российское общество оценщиков. Для урегулирования этой сферы деятельности ими была разработана «Концепцию оценки недвижимости и бизнеса». Следует подчеркнуть, что прообразом Концепции стали критерии, принятые в большинстве европейских государств [5]. Так, к основным принципам проведения оценки были отнесены: независимость оценки, обязательное применение трех подходов к расчету стоимости, преимущество определения стоимости на основе анализа рынка недвижимости, при всем при этом, стоимость определялась для эффективнейшего использования объекта недвижимости. В дальнейшем на основе Концепции был принят Федеральный закон от 27.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) [2], который указывает на то, что в государстве и обществе стало формироваться рыночное восприятие мира.

Представляется интересным отметить «эксперименты», проводимые государством для отработки системы налогообложения недвижимости. Ввиду того, что действующая редакция НК РФ не предусматривала данный налог, государство в некоторых регионах проводило эксперименты, как например эксперимент в Твери и Великом Новгороде в 1997-2004 гг. [1]. Объектом налогообложения являлись единые объекты недвижимости – земельный участок, а также здания, расположенные на нем, строения, или сооружения. Все вышеизложенное подпадало под понятие объекта налогообложения.

Дальнейшее развитие системы государственной кадастровой оценки было связано с крупными реформами, происходившими в налоговой и земельных сферах в конце 1990-х годов, реформированием подходов к налогообложению земли.

Полагаем необходимо отметить, что в рассматриваемый период были приняты основные кодифицирующие акты, регулирующие данную сферу и на сегодняшний день. Так, например, принят Налоговый кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс Российской Федерации, еще находился в разработке. Для временного регулирования оценки земли действовало Постановление Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» (далее – Постановление № 945) [3]. В соответствии с документом, в 1999-2001 гг. необходимо было провести кадастровую оценку всей земли, находящейся на территории РФ, для внедрения экономических методов управления земельными ресурсами. Иными словами, произошла институционализация рынка земли, введен кадастровый учет, сформирован реестр объектов недвижимости.

В это же время были приняты многие другие подзаконные акты, в том числе и правила проведения государственной кадастровой оценки земель, а также многие другие документы: например, огромное количество приказов Росземкадастра, или Минэкономразвития, связанных с особенностями проведения кадастровой оценки определенного вида земель [4].

С точки зрения автора, именно принятие Постановления № 945 можно считать рубежом завершения первого этапа становления системы государственной кадастровой оценки в России. Представляется очевидным, что изданный нормативный акт стал основой для создания системы государственной кадастровой оценки, так как именно в нем предусматривались основные положения, а также повсеместно была введена кадастровая оценка.

Таким образом, первый этап можно охарактеризовать следующими ключевыми событиями, благодаря которым произошло становление системы ГКО в РФ:

- проведена кодификация земельно-частных отношений;
- принят федеральный закон об оценочной деятельности;

- сформирован рынок недвижимого имущества;
- фактически была завершена массовая приватизация земельных участков и иных объектов недвижимого имущества.

Второй этап 2000-2010 гг., характеризуется изменениями в налоговой области, в связи с существованием и функционированием сложившихся земельных отношений.

Этап начинается с практического применения Постановления № 945, т.е. с работы Федеральной службы земельного кадастра по государственной оценке всех категорий земель. Примерно в это время началось переосмысление налоговой политики в отношении земель, организована работа по созданию налоговых основ. Так, в начале 2000-х гг. в Налоговый кодекс РФ были внесены важные изменения: введена гл. 30 «Налог на имущество организации», а также гл. 31 «Земельный налог». Законодательные новеллы стали результатом проведенных в Твери и Великом Новгороде налоговых экспериментов. Они способствовали разработке нормативной базы; создали основу единого государственного реестра земель, реестра объектов капитального строительства, градостроительного и иных кадастров; определили критерии оценки недвижимого имущества. Система кадастровой оценки начала функционировать, а уже к 2005 г. была достигнута основная государственная цель данного института, а именно – введение налога на землю, предусмотренного в ст. 390 Налогового кодекса РФ. Первые суммы налогов стали поступать в бюджет страны в 2006 г.

Помимо указанных нововведений, на втором этапе происходят важнейшие изменения и организационных аспектов, связанных с оценочной деятельностью. Можно отметить, что в федеральный закон об оценочной деятельности были внесены изменения, которые касались организационных вопросов, вопросов проведения оценочной деятельности, а также закрепления понятийного аппарата:

- оценочная деятельность стала саморегулируемой;
- законодательно закреплены дефиниции «кадастровая стоимость» и «кадастровая оценка»;
- появился института мониторинга рынка недвижимости и сформирован фонд данных кадастровой оценки.

Важно понимать, что внесение данных изменений показало отношение государства к системе кадастровой оценки, ведь фактически, создание таких условий указывало на минимизацию государственного участия в процессе оценочной деятельности.

Полагаем уместным подчеркнуть, что на втором этапе наиболее активный виток развития получила судебная практика оспаривания результатов кадастровой оценки, притом, как отмечают многие авторы, она была довольно конфликтна [6, 9, 10].

В большинстве случаев истцы-налогоплательщики были не согласны с кадастровой оценкой и приносили в суд индивидуальную оценку рыночной стоимости участка, которая, как правило, была существенно ниже. Практика вынесенных судебных решений способствовала изменению законодательства, в 2010 г. нормативно были определены порядок работы досудебных комиссий, а также критерии установления рыночной стоимости в качестве кадастровой.

В результате второго этапа развития системы государственной кадастровой оценки в РФ произошли значительные изменения во всех институтах:

- сформировано федеральное законодательство, которое отменило ряд подзаконных актов в сфере налогообложения и государственной кадастровой оценки;
- появилась система налогообложения земли, основанная на кадастровой стоимости участка;
- произошло развитие и создание информационных баз и ресурсов, связанных с государственной кадастровой оценкой, в том числе с мониторингом земель;
- введено саморегулирование оценочной и кадастровой деятельности;
- сложилась судебная практика оспаривания кадастровой оценки.

Третий этап с 2011 г. по настоящее время включает в себя практику реализации сложившейся системы налогообложения и кадастровой оценки, которая постоянно поддается изменениям.

На данном этапе внесены изменения в федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», появилась глава III.1 «Государственная кадастровая оценка», нормы которой применяются ко всем объектам недвижимого имущества.

Изменения затронули понятийный аппарат, в законе была зафиксирована дефиниция «государственная кадастровая оценка», в соответствии с которой она представляет собой совокупность действий, включающих в себя:

- принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки;
- формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке;

- отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки;
- определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости;
- экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости;
- утверждение результатов определения кадастровой стоимости;
- опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости;
- внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости.

Кроме того, изменения затронули и Земельный кодекс Российской Федерации, так, п. 3 ст. 66, определяет соотношение рыночной и кадастровой стоимости недвижимости. Законодатель закрепил правило о том, что государственная кадастровая оценка не может быть ниже рыночной, а при такой ситуации, кадастровая стоимость становится тождественной рыночной.

Федеральный закон об оценочной деятельности пополнился ст. 24.19, которая содержит в себе общие правила рассмотрения споров о кадастровой стоимости. Главными основаниями для пересмотра кадастровой оценки, в соответствии с законом являются недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, а также установление в отношении недвижимости его рыночной стоимости на дату, на которую уже установлена кадастровая стоимость.

### **Выводы**

Оценка недвижимого имущества в нашей стране имеет глубокие исторические корни. Ретроспективное рассмотрение кадастровой оценки свидетельствуют о трансформации подходов к системе налогообложения. В постсоветский период сложились условия для появления частных собственников недвижимого имущества, что повлекло пересмотр не только системы кадастрового учета, но и оценки недвижимости.

С началом нового тысячелетия система государственной кадастровой оценки претерпела существенные изменения и приобрела свой современный вид. Она основана на статистических методах и моделях оценки, которые обеспечивают большую объективность и прозрачность.

В настоящее время в процессе государственной кадастровой оценке все шире используются современные технологии, такие как геоинформационные системы, спутниковые снимки и большие данные.

### **Список источников**

1. О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери: федеральный закон от 20.07.1997 № 110-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации N 30, 28.07.97
2. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.1998 № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3813
3. О государственной кадастровой оценке земель: постановление Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 августа 1999 г., N 35, ст. 4326
4. Об утверждении Методики государственной кадастровой оценки земель лесного фонда Российской Федерации: Приказ Росземкадастра от 17.10.2002 № П/336 (утратил силу с изданием Приказа Минэкономразвития РФ от 15.03.2010 № 96.) // СПС «КонсультантПлюс»
5. Доклад президента Российского общества оценщиков С.А. Табаковой // Имущественные отношения в РФ. 2003. № 7. С. 50.
6. Драчен А.В. Споры о результатах определения кадастровой стоимости. Практические аспекты // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 10 (121) С. 94 – 103.
7. Морозова Л.Е. Государственная деятельность княгини Ольги // Вестник Екатеринбургской духовной семинарии. 2015. № 4 (12) С. 31 – 41.
8. Петропавловская Ю.С. Правовое регулирование в области государственной кадастровой оценки недвижимости: некоторые аспекты // Вестник Арбитражного суда Московской области. 2018. № 1. С. 5.

9. Пожарская М.С., Матина А.А. Анализ эффективности оспаривания кадастровой стоимости // Инновационные процессы в сельском хозяйстве: сб. статей XVI междунар. науч. конфер. Москва, 2024. С. 230 – 234.

10. Скиданова К.И., Скачкова О.С. Оспаривание результатов кадастровой оценки объектов недвижимости в суде: сущность процесса, основные этапы // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2023. № 6-1(81). С. 124 – 128.

### **References**

1. On conducting an experiment on real estate taxation in the cities of Veliky Novgorod and Tver: Federal Law of 20.07.1997 No. 110-FZ. Collection of Legislation of the Russian Federation No. 30, 28.07.97
2. On appraisal activities in the Russian Federation: Federal Law of 27.07.1998 No. 135-F3. Collection of Legislation of the Russian Federation of August 3, 1998 No. 31, Art. 3813
3. On state cadastral valuation of lands: Resolution of the Government of the Russian Federation of 25.08.1999 No. 945. Collection of Legislation of the Russian Federation of August 30, 1999, No. 35, Art. 4326
4. On approval of the Methodology of state cadastral valuation of forest fund lands of the Russian Federation: Order of Roszemkadastr dated 17.10.2002 No. P/336 (ceased to be effective with the publication of the Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated 15.03.2010 No. 96.). SPS "Consultant-Plus"
5. Report of the President of the Russian Society of Appraisers S.A. Tabakova. Property relations in the Russian Federation. 2003. No. 7. P. 50.
6. Drachen A.V. Disputes over the results of determining cadastral value. Practical aspects. Property relations in the Russian Federation. 2011. No. 10 (121) P. 94 – 103.
7. Morozova L.E. State activities of Princess Olga. Bulletin of the Yekaterinburg Theological Seminary. 2015. No. 4 (12) P. 31 – 41.
8. Petropavlovskaya Yu.S. Legal regulation in the field of state cadastral valuation of real estate: some aspects. Bulletin of the Arbitration Court of the Moscow Region. 2018. No. 1. P. 5.
9. Pozharskaya M.S., Matina A.A. Analysis of the effectiveness of challenging the cadastral value. Innovative processes in agriculture: collection of articles of the XVI int. scientific conference. Moscow, 2024. P. 230 – 234.
10. Skidanova K.I., Skachkova O.S. Challenging the results of cadastral valuation of real estate in court: the essence of the process, the main stages. International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2023. No. 6-1 (81). P. 124 – 128.

### **Информация об авторе**

Цуканов С.С., кандидат исторических наук, доцент, Дальневосточный филиал Российского государственного университета правосудия имени В.М. Лебедева, [сер200670@ya.ru](mailto:сер200670@ya.ru)

© Цуканов С.С., 2025