

Кадастровый вектор

Светлана Бондарчук, заместитель начальника управления кадастровой оценки объектов недвижимости Роснедвижимости – в интервью «Оценочной деятельности»

Всвязи с произошедшими структурными изменениями как, по вашему мнению, изменится и изменится ли политика регулирования процедур кадастровой оценки, ранее проводимая Роснедвижимостью? Какие первоочередные задачи и планы существуют перед новым органом?

Как справедливо отмечено, все функции упраздненного Федерального агентства кадастра объектов недвижимости передаются Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, в том числе и функция по организации проведения государственной кадастровой оценки земель. Исполнение этой государственной функции осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с Административным регламентом, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 28 июня 2007 года № 215.

Одним из существенных недостатков исполнения функции по организации проведения государственной кадастровой оценки земель является отсутствие возможности урегулирования споров по вопросам определения кадастровой стоимости в досудебном порядке. Как следствие, решение простых вопросов растягивается на годы, налогоплательщики несут издержки, связанные с судопроизводством. При этом следует отметить, что в рамках трехлетней судебной практики подавляющее большинство (более 70%) исковых требований о корректировке кадастровой стоимости земельных участков судами не удовлетворены.

Введение на законодательном уровне досудебной процедуры урегулирования споров по вопросам определения кадастровой стоимости является первоочередной задачей, решение которой позволит не только существенно сократить количество судебных разбирательств, но и повысит достоверность результатов государственной кадастровой оценки.

Вы достаточно долго работаете с оценщиками по вопросам определения кадастровой стоимости земли. Какие наиболее частые замечания вам приходится делать оценщикам в отношении подготов-

ленных ими отчетов об определении кадастровой стоимости, и чем ошибки, требующие таких замечаний, вызваны?

Предметом экспертизы отчетов, составленных в результате проведения государственной кадастровой оценки земель на территории субъектов Российской Федерации, являются следующие параметры:

- достоверность и достаточность исходных данных, используемых для оценки;
- соответствие порядка расчета кадастровой стоимости утвержденным в установленном порядке методическим и нормативно-техническим документам по государственной кадастровой оценке земель;

- соответствие порядка расчета рыночной стоимости земельных участков Федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» №135-ФЗ от 29.07.1998 года, Федеральным стандартам оценки, обязательным к применению субъектами оценочной деятельности (в настоящее время: Федеральным стандартам оценки (ФСО №1, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 20.07.2007 года №256, ФСО №2, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 20.07.2007 года №255, ФСО №3, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. №254);



В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847 «О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» Федеральная регистрационная служба переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, которой переданы функции упраздненных Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федерального агентства геодезии и картографии.
«ОД» попросил рассказать о текущих планах и изменениях **Светлану Бондарчук.**

- соответствие данных, рассчитанных в специальном программном обеспечении, результатам государственной кадастровой оценки земель, представленным в отчете об определении кадастровой стоимости земельных участков в бумажном и электронном видах.

Статистика, полученная по итогам проведения экспертизы материалов государственной кадастровой оценки земель, показывает, что более 95% всех приходящих на проверку материалов подлежат доработке. Более того, в процессе исправления замечаний, указанных в протоколах проверки, материалы государственной кадастро-

вой оценки земель зачастую не исправляются оценщиками в полной мере. Таким образом, отчеты предоставляются для проведения проверки в среднем 3–4 раза.

С учетом изложенного было бы полезным в целях ускорения прохождения проверки в федеральном органе исполнительной власти, исполняющим функции по организации государственной кадастровой оценки земель, ознакомиться с наиболее часто встречающимися ошибками, допускаемыми исполнителями работ по государственной кадастровой оценке земель при оформлении отчетов об определении кадастровой стоимости земельных участков.

Типичные ошибки, выявляемые в процессе экспертизы материалов государственной кадастровой оценки земель, можно разделить на следующие:

- нарушение требований к составу материалов, передаваемых на экспертизу, и к рабочему состоянию базы данных специального программного обеспечения (общие для всех категорий земель);
- методические (различаются для каждой категории земель).

Встречается мнение исполнителей работ по государственной кадастровой оценке земель о том, что ошибки, касающиеся нарушений требований к составу материалов и к их оформлению, не оказывают влияния на итоговую величину кадастровой стоимости земельных участков и в связи с этим не обязательны к исправлению, тем более что их исправление зачастую требует достаточно большого количества времени. Однако это не совсем так.

Требования к отчетам об определении кадастровой стоимости земельных участков закреплены в Административном регламенте Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Организации проведения государственной кадастровой оценки земель», утвержденным приказом Минэкономразвития России от 28.06.2007 №215 (зарегистрирован в Минюсте 26.07.2007 рег. № 9613) (далее – Регламент). Согласно

указанному документу отчет должен содержать следующие сведения:

- использованные при определении кадастровой стоимости земельных участков сведения о значениях факторов, оказывающих влияние на кадастровую стоимость, в отношении каждого земельного участка (далее – значения факторов стоимости), сведения о рынке недвижимости, иные сведения, которые необходимы для полного и недвусмысленного толкования результатов определения кадастровой стоимости, отраженных в отчете, с указанием источников и способов их получения;
- описание применения методов, моделей и алгоритмов определения кадастровой стоимости земельных участков в объеме, достаточном для расчета их кадастровой стоимости без привлечения исполнителя работ;
- сведения о кадастровой стоимости земельных участков.

Кроме того, вступили в силу с 15.09.2007 года Федеральные стандарты оценки «Общие понятия оценки, подходы и требования к проведению оценки (ФСО №1)», «Цель оценки и виды стоимости (ФСО №2)», с 16.09.2007 «Требования к отчету об оценке «ФСО №3»».

В соответствии с ФСО №3 при составлении отчетов об оценке оценщик должен учитывать следующие принципы:

- принцип существенности: в отчете должна быть изложена вся информация, существенная с точки зрения стоимости объекта оценки;
- принцип обоснованности: информация, приведенная в отчете об оценке, использованная или полученная в результате расчетов при проведении оценки, существенная с точки зрения стоимости объекта оценки, должна быть подтверждена;
- принцип однозначности: содержание отчета об оценке не должно вводить в заблуждение пользователей отчета об оценке, а также допускать неоднозначного толкования;
- принцип проверяемости: состав и последовательность представленных в отчете об оценке материалов и описание процесса оценки должны позволить полностью вос-



произвести расчет стоимости и привести его к аналогичным результатам;

- принцип достаточности: отчет об оценке не должен содержать информацию, не используемую при проведении оценки при определении промежуточных и итоговых результатов, если она не является обязательной согласно требованиям федеральных стандартов оценки и стандартов и правил оценочной деятельности, установленных саморегулируемой организацией, членом которой является оценщик, подготовивший отчет.

Учитывая вышеизложенные требования к содержанию отчетов об оценке, требования к оформлению отчетов об определении кадастровой стоимости земельных участков, к наличию необходимых для проверки мате-

риалов не представляются формальными и незначительными.

Следует также отметить, что федеральным органом исполнительной власти, исполняющим функцию по организации государственной кадастровой оценки земель, при подготовке итогового Акта проверки отчета дается заключение о соответствии или не соответствии отчета об определении кадастровой стоимости земельных участков методическим указаниями по государственной кадастровой оценке земель, т.е. проверке подлежит в т.ч. отчет, а не только порядок выполнения работы по расчету кадастровой стоимости земельных участков в составе категории земель субъекта Российской Федерации.

Далее на примере конкретных параметров

проверки отчета по государственной кадастровой оценке земель садоводческих, огороднических и дачных объединений приведены наиболее типичные ошибки, допускаемые исполнителями работ, и, в качестве пояснений, наименования актов, нормы которых нарушаются при этих ошибках.

Последнее время со стороны представителей власти все чаще звучат заявления о ближайшем переходе для целей налогообложения к механизмам кадастровой стоимости объектов недвижимости. На ваш взгляд, как скоро такой переход состоится, как на этом процессе может отразиться текущая финансово-экономическая конъюнктура? Собирается ли ваше ведомство работать в данном направлении в ближайшее время?

№ п/п	Основной параметр проверки	Типовые ошибки	Законодательные акты, нормы которых нарушены
1	Наличие в отчете оснований для проведения работ, даты оценки, информации об исполнителях работ, описания применения методов, моделей и алгоритмов определения кадастровой стоимости в достаточном объеме (соответствие типовой форме, соблюдение принципов сущности, обоснованности, однозначности, проверяемости, достаточности)	<ol style="list-style-type: none"> 1. В тексте отчета указано некорректное наименование нормативных документов (в т.ч., например, методики государственной кадастровой оценки земель садоводческих, огороднических и дачных объединений) 2. В отчете указано количество страниц, таблиц, приложений, несоответствующее действительности, в тексте отчета содержатся противоречивые сведения 3. Разделы отчета не описывают порядок выполнения исполнителем работ по государственной кадастровой оценке земель, расчет стоимости, выявлены противоречия между текстом отчета и содержанием приложений 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель», Регламент 2. Регламент, требования к отчету 3. Регламент, требования к отчету
2	Рабочее состояние файла базы данных специального программного обеспечения (далее – СПО)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Файл базы данных не открывается 2. В отчете не указана дата и версия СПО, версия модуля, версия БД. Также отсутствует информация об использовании (неиспользовании) обновлений 	Отсутствует возможность пересчета и соответственно подтверждения соответствия работ Методике. Отсутствует возможность автоматизированного формирования xml-файлов для внесения результатов государственной кадастровой оценки земель в государственный кадастр недвижимости
3	Состав факторов кластеризации земельных участков	Отсутствует обоснование факторов кластеризации	Методика, Технические указания, Регламент
4	Источники исходной информации, значения исходной информации	Выявлен недостоверный источник информации, отсутствуют копии источников информации, в т.ч. отчеты об оценке рыночной стоимости земельных участков, выявлены недостоверные сведения в отчете, противоречащие копиям источников информации	Регламент, Методика, Технические указания
5	Поведение группировки и кластеризации	Отсутствует описание проведения группировки и кластеризации, выявлены ошибки в проведении группировки	Методика
6	Выбор эталонных земельных участков	В отчете отсутствует описание выбора эталонных земельных участков, эталонный участок определен некорректно	Методика
7	Анализ результатов государственной кадастровой оценки земель	Анализ не проведен	Техническое задание к контракту, типовое техническое задание

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 19662-р, предусмотрено введение местного налога на недвижимость в жилищной сфере к 2012 году.

Принятая в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации глава Налогового кодекса Российской Федерации «Местный налог на недвижимость» предполагает заменить местным налогом на недвижимость налог на имущество физических лиц и земельный налог для этой категории налогоплательщиков.

При этом объектом налогообложения местным налогом на недвижимость должен стать единый, прежде всего, с точки зрения прав, объект недвижимости, состоящий из земельного участка и здания, строения, сооружения, на нем расположенных.

Таким образом, обозначается колоссальная задача, решение которой займет не один год, – формирование и регистрация прав на единый объект недвижимости.

Заявительный принцип формирования кадастра недвижимости – постановка объекта недвижимости на кадастровый учет только по мере необходимости его вовлечения в хозяйственный оборот, для существенной части единых объектов недвижимости вообще отодвигает введение местного налога на недвижимость на десятилетия.

Стимулировать введение единого налога на недвижимость может только иная концепция его взимания, а именно, если земельный участок и здания, строения, сооружения, на нем расположенные, находятся в собственности одного лица, то это лицо автоматически получает право уплачивать единый налог на недвижимость.

Определение надлежащего субъекта налогообложения и его сопоставление с объектом налогообложения – отдельная задача, требующая «слияния» информационных ресурсов органов, осуществляющих кадастровый учет объектов недвижимости, и органов, осуществляющих регистрацию прав на эти объекты. Сегодня это уже одно ведомство – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, но процесс синхронизации сведений кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав является сложной правовой и технической задачей, решение которой по-



требует большого труда всех вовлеченных в этот процесс сторон.

Решение подобной задачи при введении нового земельного налога заняло более двух лет, притом что сведения о земельных участках десятилетия накапливались и хранились в «одних руках» – земельной службе. Новая задача осложняется тем, что число объектов недвижимости по предварительным оценкам в три раза превышает число земельных участков, а также тем, что сегодня владельцами сведений об объектах капитального строительства являются организации, зачастую не зависимые от органов государственной власти, – организации технической инвентаризации или только правообладатели этих объектов.

Еще одна задача, которую необходимо решить для введения налога на недвижимость, – установить для всех объектов налогообложения налоговую базу – рыночную (кадастровую) стоимость объекта недвижимости.

Решение этой задачи требует разработки и принятия целого ряда документов, в частности: порядка проведения кадастровой (массовой) оценки недвижимости; порядка формирования сведений об объектах недвижимости для целей их оценки; методики кадастровой (массовой) оценки недвижимости; порядка проверки результатов оценки недвижимости; досудебного порядка урегулирования споров о результатах оценки недвижимости; порядка утверждения результатов оценки недвижимости; порядка вне-

сения результатов оценки недвижимости в кадастр недвижимости и доведения их до налогоплательщиков.

Кроме того, на территории всей страны необходимо провести работы по определению стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения.

В рамках реализации мероприятий подпрограммы в 2007–2010 годах предусмотрен большой комплекс системообразующих мероприятий по кадастровой (массовой) оценке недвижимости, в частности: разработка автоматизированной информационной системы «Мониторинг рынка недвижимости»; разработка и тестирование системы кадастровой (массовой) оценки недвижимости в 4 субъектах Российской Федерации и проведение массовых оценочных работ во всех регионах страны.

Разработка автоматизированной информационной системы «Мониторинг рынка недвижимости» завершена, в апреле текущего года начата промышленная эксплуатация системы во всех субъектах Российской Федерации.

В рамках проекта по разработке и тестированию системы кадастровой (массовой) оценки недвижимости подготовлены проекты нормативных правовых, методических и технических документов, устанавливающих и раскрывающих содержание элементов системы кадастровой (массовой) оценки недвижимости. Большинство положений разработанных проектов нормативных правовых документов вошло в состав проекта федерального закона



«О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и другие законодательные акты Российской Федерации», внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации председателем комитета по собственности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.С. Плещачевским. Законопроектом установлены общие принципы проведения кадастровой оценки и требования к оценщикам, привлекаемым к государственной кадастровой оценке, определен порядок утверждения результатов кадастровой оценки и урегулирования споров о результатах ее определения.

Тестирование системы кадастровой (массовой) оценки недвижимости в 4-х субъектах Российской Федерации (Кемеровская, Тверская, Калужская области и Республика Татарстан) планируется завершить в сентябре текущего года.

Принимая во внимание, что рассмотрение и принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации главы Налогового кодекса Российской Федерации «Местный налог на недвижимость» во втором чтении невозможно без финансово-экономического обоснования всех элементов налога на недвижимость (пределы налоговой ставки, налоговая база, налоговые льготы), на основе результатов кадастровой оценки тестовых регионов предстоит провести комплексный анализ последствий введения нового налога в налоговую систему страны.

Учитывая, что налог на недвижимость должен заменить ныне существующие земельный налог и налог на имущество физических лиц, его введение должно сопровождаться

детальным анализом совокупной налоговой нагрузки на граждан.

Подводя итог, по предварительным оценкам, с учетом темпов формирования государственного кадастра недвижимости и проведения кадастровой (массовой) оценки объектов недвижимости жилого назначения в установленный Правительством Российской Федерации срок (2012 год), новый налог на недвижимость возможно будет ввести только в тестовых субъектах Российской Федерации (напомним, что это Кемеровская, Тверская, Калужская области и Республика Татарстан). В остальных регионах России – не ранее 2013 года.

В каком направлении, по вашему мнению, будет развиваться в 2009 году рынок кадастровой оценки?

Вообще говорить о рынке услуг в области кадастровой оценки можно весьма условно. Пять из десяти лет осуществления этой деятельности существовала абсолютная государственная монополия на эти услуги. Исполнителями работ являлись только подведомственные Госкомзему (впоследствии Росземкадастру, Роснедвижимости) предприятия.

На старте впервые проводимых в стране массовых оценочных работ в этом были определенные «плюсы», в частности:

- 1) подведомственные предприятия имели широкую филиальную сеть, способную обеспечить единовременное производство работ на всей территории страны;
- 2) подведомственные предприятия имели высокое техническое оснащение, позволяющее оперативно обрабатывать большие объемы информации;
- 3) подведомственные предприятия являлись разработчиками автоматизированных систем государственного земельного кадастра – основного поставщика учетных сведений об объектах оценки;
- 4) подведомственные предприятия являлись держателями архивов почвенных, других природно-климатических материалов, используемых для целей кадастровой оценки.

При этом существенным недостатком организации работ по кадастровой оценке было ничтожно малое число профессиональных оценщиков, привлекаемых для ее проведения.

Сегодня законодательство Российской Федерации в области государственной кадастровой оценки позволяет привлекать к работам только оценщиков или юридических лиц, имеющих в штате оценщиков.

Безусловно, такие требования действующего законодательства к исполнителям ра-

бот по кадастровой оценке не являются панацеей от низкого качества результатов этих работ, но принципиально иначе определяют этот вид деятельности. Кадастровая оценка – это профессиональный вид деятельности, и наличие профессионального образования – обязательное требование для осуществления этой деятельности.

Принимая во внимание тот факт, что некачественно выполненная работа по определению кадастровой стоимости земельных участков может повлечь невозможность в течение налогового периода исчислять и взимать земельный налог на территории целого субъекта Российской Федерации, к исполнителям работ по кадастровой оценке должны предъявляться особые требования.

Исполнитель по кадастровой оценке должен быть способен не только одновременно выполнить масштабные оценочные ра-



боты, гарантировать качество этих работ на весь срок применения их результатов, но и при необходимости компенсировать убытки, причиненные своей деятельностью налогоплательщикам и налогоплательщикам.

Задача новой службы, которая в 2009 году выступит заказчиком работ по государственной кадастровой оценке земель в субъектах Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством о государственной кадастровой оценке земель в субъектах Российской Федерации – организовать и провести выбор исполнителей работ, способных обеспечить наилучший совокупный результат.

Функции по нормативному правовому регулированию оценочной деятельности сегодня осуществляет Минэкономразвития. Существуют ли у вашего ведомства на сегодняшний день какие-либо совместные инициативы с Министерством в области оценки? В чем они заключаются, и ка-

кого результата вы ожидаете в случае их реализации?

Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316, определено, что Методические указания по государственной кадастровой оценке земель и нормативно-технические документы, необходимые для проведения государственной кадастровой оценки земель, разрабатываются и утверждаются Министерством экономического развития Российской Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

По поручению Министерства экономического развития Роснедвижимостью в 2006–2007 годах был разработан и апробирован в трех регионах России проект Методических рекомендаций по государственной кадастро-

вой оценке земель сельскохозяйственного назначения, в 2008 году разработан и апробирован в пяти субъектах Российской Федерации проект Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель лесного фонда.

Необходимость разработки новых методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда вызвана несовершенством методических подходов к оценке земель указанных категорий, их несоответствием современным условиям ведения сельского и лесного хозяйства.

Обновление методических подходов к оценке позволит обеспечить определение кадастровой стоимости земельных участков исходя из их природно-экономического потенциала, что в конечном итоге позволит более объективно устанавливать налоговое бремя.

В текущем году Министерству экономического развития Российской Федерации будут представлены результаты проекта Международного Банка реконструкции и развития «Разработка и тестирование системы кадастровой (массовой) оценки недвижимости в Российской Федерации», о котором уже говорилось ранее. В рамках проекта, в том числе, осуществляется тестирование методических рекомендаций по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости жилого фонда для целей налогообложения и методических рекомендаций по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости нежилого фонда для целей налогообложения в четырех субъектах Российской Федерации.

Доработанные по результатам тестирования и утвержденные в установленном законодательством Российской Федерации порядке методические рекомендации будут применяться для определения кадастровой стоимости объектов недвижимости во всех регионах России в целях ее последующего применения для исчисления налогов на недвижимость.

Совместная работа с Минэкономразвития России ведется также в части разработки законодательных инициатив в области кадастровой (массовой) оценки объектов недвижимости, подготовки стандарта по кадастровой (массовой) оценке объектов недвижимости, большой пласт работы связан с рассмотрением обращений граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления по применению методических рекомендаций, разъяснению результатов государственной кадастровой оценки.

