

УДК 347.235

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОСПАРИВАНИЕ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ НЕДВИЖИМОСТИ

**ФЕДОТОВА МАРИНА АЛЕКСЕЕВНА**, д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой «Оценка и управление собственностью», зам. проректора по научной работе Финансового университета. **E-mail:** eknalogpravo@mail.ru

**ГРИГОРЬЕВ ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ**, д-р экон. наук, профессор кафедры «Оценка и управление собственностью» Финансового университета. **E-mail:** vv\_grigoriev@mail.ru

В статье дается описание рыночных и нерыночных систем кадастровой оценки недвижимости, рассматривается опыт их использования в Российской Федерации в разные исторические периоды, приводятся характеристика процесса определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости в зарубежных странах и зарубежный позитивный опыт определения кадастровой стоимости в целях совершенствования механизма установления кадастровой стоимости недвижимости в Российской Федерации. Реализация предложений авторов статьи по совершенствованию процесса кадастровой стоимости недвижимости позволит повысить ее качество и снизить социальную напряженность, связанную с некачественной кадастровой оценкой стоимости недвижимости. Делается вывод о том, что в Российской Федерации должна быть создана единая система государственной кадастровой оценки недвижимости, которая стала бы частью российской кадастровой системы.

**Ключевые слова:** кадастровая стоимость; системы кадастровой оценки; налоговые ставки; ценообразующие факторы; механизм ценообразования.

## Determining and Contesting the Cadastral Value of the Property

**MARINA A. FEDOTOVA**, ScD (Economics), Professor, Head of the Property Evaluation and Administration Chair, Vice Rector for Research, the Financial University. **E-mail:** eknalogpravo@mail.ru

**VLADIMIR V. GRIGORIEV**, ScD (Economics), Professor, the Property Evaluation and Administration Chair, the Financial University. **E-mail:** vv\_grigoriev@mail.ru

The article describes the market and non-market principles of cadastral valuation of real estate; reviews the experience of their use in the Russian Federation at different historical stages; characterizes the process of determining and contesting the cadastral value of real estate in foreign countries; reviews foreign positive experience in determining the cadastral value with the purpose to improve the mechanism of establishing the cadastral value of real estate in the Russian Federation. Implementation of the authors' proposals aimed to improve the process of cadastral valuation of real estate will increase the valuation quality and reduce social tensions associated with substandard cadastral valuation of real estate.

It is concluded that the Russian Federation should create a uniform state system of cadastral valuation of real estate and this system should become an integral part of the Russian integrated cadastral system.

**Keywords:** cadastral value; cadastral valuation system; tax rates; pricing factors; pricing mechanism.

### Виды систем кадастровой оценки недвижимости

Системы определения стоимости недвижимости классифицируются в разных странах в зависимости от выбранных для классификации критериев.

Если рассматривать влияние государства в процессе определения стоимости недвижимости для целей налогообложения, системы кадастровой оценки недвижимости могут подразделяться на рыночные и нерыночные.

Нерыночные системы оценки недвижимости — это системы, основанные на фиксированной

стоимости, рассчитываемой согласно методикам, утвержденным государственными органами управления.

Под рыночными системами оценки недвижимости подразумеваются системы, базирующиеся на методологии массовой оценки, т.е. оценки кадастровой стоимости недвижимости исходя из сложившихся фактических рыночных цен на земельные участки и объекты капитального строительства на региональных рынках недвижимости.

У тех и других систем кадастровой оценки имеются преимущества и недостатки.

При использовании нерыночных критериев применяется более простой механизм определения объектов недвижимости, под которым понимается совокупность законодательных актов, функций, организационных структур, персонала, в том числе оценщиков, методов и информации, позволяющая определять стоимость недвижимости для целей налогообложения. Нерыночная система определения нормативной стоимости недвижимости устойчива к колебаниям рынка, и она менее затратная по сравнению с системой определения кадастровой стоимости недвижимости на основе массовой оценки. Но эта система определяет стоимость недвижимости и не отражает реальной ситуации на рынке.

Рыночная система кадастровой оценки недвижимости основана на более сложной методологии, включающей три основных подхода к оценке объектов недвижимости: затратный, доходный и сравнительный. Главным преимуществом этой системы определения стоимости недвижимости при ее оптимальном функционировании являются реальные значения кадастровой стоимости объектов недвижимости.

В Российской Федерации до 1999 г. оценка стоимости земельных участков для целей налогообложения проводилась на основании первого вида системы, в результате применения которой устанавливалась так называемая нормативная стоимость земельных участков согласно методикам, утвержденным руководством субъектов Российской Федерации. С 1999 г. оценка стоимости земельных участков стала осуществляться на основе трех вышеуказанных подходов к оценке, и в настоящее время налогообложение земельных участков осуществляется исходя из их кадастровой стоимости.

Что касается объектов капитального строительства, принадлежащих физическим лицам, эти объекты подвергаются налогообложению по инвентаризационной стоимости, которая основывается на системе определения нормативной стоимости недвижимости (кроме жилья, которое в ряде субъектов Российской Федерации оценивается по кадастровой стоимости). Для юридических лиц налогообложение недвижимости осуществлялось до 2014 г. по балансовой стоимости, которая с годами уменьшалась, в отличие от кадастровой стоимости, которая, как правило, с годами увеличивалась.

С 2014 г. объекты капитального строительства коммерческого назначения подвергаются налогообложению на основе их кадастровой стоимости, а в перспективе эта база налогообложения недвижимости будет распространена на все виды объектов капитального строительства, осуществляемого всеми физическими и юридическими лицами. Таким образом, в перспективе будет осуществлен переход на налогообложение единого (сложного) объекта недвижимости, включающего земельный участок и объект капитального строительства, по кадастровой стоимости.

Зарубежная практика определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости

Рассмотрим более подробно механизм определения и оспаривания кадастровой стоимости в различных странах (см. *таблицу*).

### **Использование зарубежного опыта для совершенствования процесса определения кадастровой стоимости в Российской Федерации**

В результате проведенного анализа международного опыта определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости для целей налогообложения нами были сделаны следующие выводы.

1. За рубежом отсутствует единая система кадастровой оценки недвижимости для целей налогообложения.

2. В мировой практике сложились две системы, которые позволяют осуществить расчет налогооблагаемой базы:

- нерыночная система как система определения нормативной фиксированной заданной стоимости, устанавливаемой государством. Такая стоимость определяется согласно нормативно-правовым актам органов государственной и муниципальной власти;

- рыночная система как система массовой оценки объектов налогообложения, основанная на определении кадастровой стоимости исходя из рыночной ситуации.

3. Для предотвращения конфликтов, связанных с оспариванием кадастровой стоимости недвижимости, необходимо иметь в виду, что кадастровая стоимость — это не рыночная стоимость: она всегда ниже рыночной стоимости, так как при ее определении не учитывается принцип лучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости (как это имеет место

быть при расчете рыночной стоимости объекта недвижимости). Обеспечение данного соотношения обусловит снижение количества судебных и внесудебных споров и снизит социальную напряженность.

В связи с этим в Российской Федерации важно учесть опыт ряда европейских стран, где законодательно устанавливается коэффициент соотношения кадастровой стоимости к рыночной — от 0,3 до 0,75.

4. В большинстве рассмотренных зарубежных стран при определении кадастровой стоимости недвижимости широко применяются компьютерные технологии, позволяющие повысить точность результатов оценки и снизить издержки на ее проведение.

5. Ответственность за проведение оценки в большинстве зарубежных стран возложена на государственные органы управления и власти (органы, формирующие кадастр недвижимости, налоговые органы, муниципалитеты и пр.). В Российской Федерации, по нашему мнению, сложилась более благоприятная ситуация, чем в других странах, для оптимальной организации процесса определения кадастровой стоимости недвижимости, так как все основные функции по подготовке исходной информации для кадастровой оценки (учет объектов недвижимости, картографирование, первичная регистрация недвижимости, регистрация сделок на рынке недвижимости, ведение реестра недвижимости и др.) реализуются в одном государственном органе управления — Росреестре.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что там, где интегрированы земельно-кадастровые, регистрационные и оценочные функции в рамках одного государственного органа управления, достигается значительный социально-экономический эффект.

Этой благоприятной ситуацией необходимо воспользоваться и законодательно закрепить ответственность за определение кадастровой стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения за Росреестром, сняв ее с субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Это обстоятельство предполагает и осуществление финансирования работ по кадастровой оценке через Росреестр. Данное решение позволит не только повысить качество оценки (при условии создания предлагаемой нами системы государственной кадастровой оценки

и института аккредитованных при Росреестре оценщиков), но и снизить социальную напряженность в регионах Российской Федерации из-за неадекватной оценки кадастровой стоимости недвижимости.

6. Сроки переоценки кадастровой стоимости в зарубежных странах различны: в одних 8–12 лет, в других 5–6 лет. Такие значительные сроки переоценки связаны с низкой инфляцией в этих странах.

Из-за высокой инфляции сроки переоценки в Российской Федерации должны быть ниже. В настоящее время переоценка, осуществляемая раз в три года, является, по нашему мнению, оптимальной. Однако надо иметь в виду, что в большинстве стран (например, в Германии) ответственные за кадастровую оценку органы управления и власти имеют право в зависимости от рыночной ситуации ежегодно индексировать кадастровую стоимость, определенную при оценке недвижимости.

По нашему мнению, такой же порядок необходимо предусмотреть и в Российской Федерации, но только при условии, что ответственным за кадастровую оценку будет федеральный орган управления (Росреестр), который имеет для этого необходимые возможности и является незаинтересованным в том или ином уровне кадастровой стоимости субъектом (так как налог на недвижимость — это местный налог).

7. Процедура оспаривания кадастровой стоимости предусмотрена в большинстве зарубежных стран. Но на практике таких процедур немного, так как, *во-первых*, вводится понижающий коэффициент соотношения между рыночной и кадастровой стоимостями; *во-вторых*, методология оценки понятна и доступна для налогоплательщиков; *в-третьих*, результаты оценки до утверждения их органами власти публикуются в Интернете и могут обсуждаться; *в-четвертых*, имеется единая разумная организационная система управления всем процессом кадастровой оценки, которая адекватно реагирует на изменяющиеся условия рынка недвижимости; *в-пятых*, сообщество оценщиков обладает высоким профессионализмом и компетенцией.

8. В большинстве рассмотренных зарубежных стран кадастровая регистрационная система состоит из двух частей:

- картографической — это планы масштаба 1:500–1:5000, на которых отражены информация

## Характеристика процесса определения и оспаривания кадастровой стоимости в разных странах

Страна	Объект оценки	Особенности определения кадастровой стоимости	Особенности налогообложения	Периоды проведения оценки	Ответственность за оценку	Оспаривание кадастровой стоимости
1 Австралия	2 Единый объект недвижимости (земельный участок с объектами капитального строительства). В кадастре более 3,5 млн земельных участков	3 Базируется на постоянном и непрерывном сборе рыночной информации и оценке независимыми квалифицированными оценщиками	4 Оценщики заключают контракты с генеральным оценщиком правительства, главной функцией которого является контроль за соответствием отчетов международным стандартам оценки	5 1 раз в 8 лет	6 Государственные органы по управлению земельными ресурсами и имуществом	7 По результатам оценки отправляются уведомления о стоимости объектов недвижимости владельцам. В 3-месячный срок со дня получения уведомления можно подать возражение о результатах проведенной оценки
Швеция	Единый объект недвижимости (земельный участок с объектами капитального строительства). Кадастровая стоимость объекта недвижимости складывается из кадастровой стоимости земельного участка и кадастровой стоимости объекта капитального строительства	3 В качестве основного фактора оценки недвижимости выступает его месторасположение. При оценке недвижимости используется метод анализа продаж и метод валового рентного мультипликатора. В некоторых случаях возможно использование метода, основанного на издержках производства (затратный подход). Существует система государственной кадастровой оценки. Кадастровая стоимость объекта равна 75% от рыночной	4 Вопросами, касающимися налогообложения собственности, занимается специальное подразделение Министерства финансов. Единая ставка налога для физических и юридических лиц дифференцируется в зависимости от вида использования недвижимости. Страна поделена на стоимостные зоны. Недвижимость стоимостью менее 900 тыс. крон от налога освобождена	5 1 раз в 5-6 лет и ежегодная индексация	6 Налоговая служба и Национальная служба земельного кадастра	7 Процедура обжалования осуществляется через суд, который занимается рассмотрением споров между частными лицами и властями, в том числе обжалует решения Налоговой службы касательно определения кадастровой стоимости объекта недвижимости. Судебное оспаривание в суде осуществляется тремя заседателями
Франция	Земельный участок и объект капитального строительства	3 Для оценки земельных участков используется в основном метод капитализации дохода. Основной для разработки кадастра являются поселковые кадастровые планы. Базовая кадастровая единица – парцелла	4 Сводным документом для учета и оценки земли является районная кадастровая матрица	5 1 раз в 5 лет с ежегодной индексацией	6 Национальная служба земельного кадастра (3-уровневая), Служба национальной документации, Дирекции налоговой службы в департаментах, 5 региональных информационных центров по земельным ресурсам при Главном управлении налогов	7 Имеется возможность оспаривания в суде результатов оценки. На практике такие случаи единичны, так как в составе оценочной комиссии представлены специалисты высокого уровня профессионализма. Кроме того, постоянная систематизация исходной информации осуществляется на должном уровне
Германия	Земельный участок и объект капитального строительства. Объект капитального строительства и земельный участок и соответственно два реестра: поземельная книга и кадастр недвижимости	3 Основным оценочным фактором выступает месторасположение объекта. Кадастровая стоимость рассчитывается путем индексирования, осуществляемого муниципальной экспертной комиссией	4 Оценочная комиссия осуществляет сбор, обобщение информации из различных источников, а затем формирует отчет и представляет его в парламент. Результат оценки публикуется правительством и предоставляется населению	5 1 раз в 8-12 лет с ежегодной индексацией	6 В каждой земле свои кадастровые органы	7 Имеется возможность оспаривания в суде результатов оценки. На практике такие случаи единичны, так как в составе оценочной комиссии представлены специалисты высокого уровня профессионализма. Кроме того, постоянная систематизация исходной информации осуществляется на должном уровне

Окончание таблицы

Страна	Объект оценки	Особенности определения кадастровой стоимости	Особенности налогообложения	Периоды проведения оценки	Ответственность за оценку	Оспаривание кадастровой стоимости
Нидерланды	Единый объект недвижимости (земельный участок с объектами капитального строительства)	Кадастровая стоимость определяется двумя способами: - сравнение с ценами последних сделок купли-продажи на аналогичную собственность; - сравнение с собственностью, относящейся к аналогичной группе	Оценка проводится на основании заключенных контрактов муниципалитетов с частными оценщиками. Контроль за деятельностью таких частных компаний осуществляет Национальный совет по оценке недвижимости	1 раз в 4 года	Муниципалитеты	-
Латвия	Земельный участок, объект капитального строительства	Основные принципы оценки недвижимости определены законом о налоге на недвижимость. Определение кадастровой стоимости на основе анализа уровней рыночных цен на рынке недвижимости	Земля и объекты капитального строительства оцениваются отдельно. Налогообложение осуществляется на основе кадастровой оценки недвижимости	1 раз в 5 лет	Муниципалитеты, Государственная земельная служба, Служба государственных доходов	-

о границах собственности, административные границы;

- документарной, к которой относятся кадастровый идентификатор, регистрационный номер в реестре собственности, адрес, налоговый код собственника, когда и как создана собственность, кадастровая и рыночная стоимости, права и ограничения относительно собственности и т.д.

В наиболее оптимальных кадастровых системах существует единая идентификационная система для земельных участков и объектов капитального строительства. Кадастровые регистрационные системы в этих странах, как правило, многофункциональны и не только используются для налогообложения, но и реализуют юридические (закрепление имущественных прав на недвижимость), градостроительные, социально-экономические и иные функции.

9. Исследование механизма ценообразования недвижимости в зарубежных странах позволяет сделать следующие выводы:

- основным фактором, в наибольшей степени определяющим цену объектов недвижимости, является доступность участков территории, на которых они находятся, к общегородскому центру, вторичным центрам культуры, местам приложения труда (цена объектов во многом зависит от уровня развития и качества транспортной сети);

- в практике оценки недвижимости важными факторами, формирующими рыночную стоимость недвижимости, являются также состояние самого объекта недвижимости, соотношение спроса и предложения на рынке недвижимости и доходность объекта оценки;

- общей тенденцией является снижение цены на недвижимость от центра к периферии города, причем в центральных районах городов она в среднем в 4–5 раз выше, чем на периферии;

- цены на недвижимость растут по мере увеличения численности населения городов;

- в период экономических кризисов цены на недвижимость, как правило, снижаются.

Приведенные выше выводы характерны и для российского рынка недвижимости, поэтому при определении кадастровой стоимости недвижимости в Российской Федерации необходимо учитывать вышеотмеченные основные ценообразующие факторы.

10. Ставка ежегодного налога на недвижимость в большинстве рассмотренных зарубежных стран равняется 0,5–2% кадастровой стоимости. Ставка

ежегодно обязательного страхования объектов недвижимости составляет до 0,35% кадастровой стоимости. Ежегодная ставка налога на доходы от сдачи в аренду объектов недвижимости составляет до 0,5% кадастровой стоимости.

По нашему мнению, в Российской Федерации целесообразно установить следующие значения этих параметров. Ставка ежегодного налога на недвижимость — 0,1–0,5% кадастровой стоимости (причем начинать надо во всех регионах с той ставки, расчеты величины налога по которой были бы не выше тех, что были до введения этой ставки).

Рост ставок должен быть постепенным в зависимости от увеличения доходов налогоплательщиков. Налоговая база и без роста налоговых ставок будет ежегодно увеличиваться вследствие роста рыночных цен недвижимости, а также за счет появления новых объектов налогообложения (новых жилых домов, новых коттеджей, новых коммерческих объектов). В период экономических кризисов ставка налога не должна расти, но может снижаться.

11. В большинстве зарубежных стран система государственной кадастровой оценки является частью всеобъемлющей государственной кадастровой системы, которая содержит крупную базу данных с текстовой и графической информацией в отношении всей городской и сельской недвижимости.

По нашему мнению, в Российской Федерации должна быть создана единая система государственной кадастровой оценки недвижимости, которая стала бы частью российской кадастровой системы

## Литература

1. Борисова А.С. Сравнительный анализ принципов оценки недвижимости в Великобритании и России // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 8.
2. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом / под ред. Л.И. Кошкина. М.: Триада Плюс, 2010.
3. Земельный кадастр стран Западной Европы, США и Канады. М.: Агропром, 2010.
4. Иваненко Д.Е. Определение кадастровой стоимости недвижимости для государственных целей: мировая практика // Известия высших учебных заведений. 2013. № 1.
5. Кузнецов А.В. Немецкий опыт регистрации

прав на земельные участки и возможность его использования в России // Государство и право. 1999. № 12.

6. Махмудов Л. Система кадастра недвижимости Испании // Кадастровый вестник. 2011. № 4.
7. Нестеровский Е.А. Кадастр земель зарубежных стран. Минск: ИВЦ Минфина, 2009.
8. Филиппова А.П. Зарубежный опыт функционирования кадастровых информационных систем // Земельный вестник России. 2010. № 1.

## References

1. Borisov A.S. Comparative review of the principles of assessment of real estate in the Great Britain and Russia [Srvnitel'nyj analiz principov ocenki nedvizhimosti v Velikobritanii i Rossii], *The property relations of the Russian Federation*, 2011, No 8.
2. Government regulation of land relations abroad /ed. L.I. Koshkin [Gosudarstvennoe regulirovanie zemel'nyh otnoshenij za rubezhom / pod red. L.I. Koshkina]. Moscow, Triad Plus, 2010.
3. Land registry in Western Europe, the United States and Canada [Zemel'nyj kadastr stran Zapadnoj Evropy, SShA i Kanady]. Moscow, Agriculture, 2010.
4. Ivanenko D.E. Definition of the rateable value of the property for public purposes: the world practice [Opredelenie kadastrovoj stoimosti nedvizhimosti dlja gosudarstvennyh celej: mirovaja praktika, *Proceedings of higher educational institutions*, 2013, No 1.
5. Kuznetsov A.V. German experience of registration of land rights and the possibility of its use in Russia [Nemeckij opyt registracii prav na zemel'nye uchastki i vozmozhnost' ego ispol'zovanija v Rossii]. *State and law*, 1999. No 12.
6. Mahmudov I. Cadastre of real estate in Spain [Sistema kadastra nedvizhimosti Ispanii], *Inventory journal*, 2011, No 4.
7. Nesterovsky E.A. Cadastre of foreign countries [Sistema kadastra nedvizhimosti Ispanii]. Minsk, IVC of the Ministry of finance, 2009.
8. Filippova A.P. Foreign experience of cadastral information systems [Zarubezhnyj opyt funkcionirovanija kadastryh informacionnyh sistem], *Bulletin of the Russian Land*, 2010, No 1.