

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ РОССИИ**

*Дмитрий Анатольевич Шаповалов*

ФГБОУ ВО Государственный университет по землеустройству, 105064, Россия, Москва, ул. Казакова, д. 15, д.т.н., профессор, тел. +7 (499) 261-94-09, email: shapovalovda@guz.ru

*Станислав Игоревич Комаров*

ФГБОУ ВО Государственный университет по землеустройству, 105064, Россия, Москва, ул. Казакова, д. 15, к.э.н., доцент, тел. +7 (499) 261-07-94, email: komarovsi@guz.ru

*Руслана Владимировна Жданова*

ФГБОУ ВО Государственный университет по землеустройству, 105064, Россия, Москва, ул. Казакова, д. 15, к.э.н., доцент, тел. +7 (499) 261-07-94, email: zhdanovarv@guz.ru

В статье авторами дается краткий экскурс в этапы кадастровой оценки сельскохозяйственных земель в России. Начиная с 2017 года в стране складывается принципиально новая организация Государственной кадастровой оценки, и полученные результаты за прошедшие 3 года позволяют сделать выводы об основных проблемах кадастровой оценки на современном этапе. Авторы классифицируют их в три группы и дают обобщенную характеристику каждой из них. В заключении описываются возможные пути развития кадастровой оценки в ближайшем будущем, такие как цифровизация и автоматизация процесса, учет факторов устойчивости сельского хозяйства, расширение использования данных оценки при решении различных задач экономического и социального развития страны.

**Ключевые слова:** сельскохозяйственное землепользование, кадастровая оценка, земли сельскохозяйственного назначения, современные проблемы

## **MODERN PROBLEMS OF RUSSIAN AGRICULTURAL LANDS' ASSESSMENT**

*Dmitry A. Shapovalov*

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education State University of Land Management, 15, Kazakova St, Moscow, 105064, Russia, Doctor of technical sciences, Professor, phone: +7 (499) 261-94-09, email: shapovalovda@guz.ru

*Stanislav I. Komarov*

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education State University of Land Management, 15, Kazakova St, Moscow, 105064, Russia, Ph.D., Associate Professor, phone: +7 (499) 261-07-94, email: komarovsi@guz.ru

*Ruslana V. Zhdanova*

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education State University of Land Management, 15, Kazakova St, Moscow, 105064, Russia, Ph.D., Associate Professor, phone: +7 (499) 261-07-94, email: zhdanovarv@guz.ru

In the article, the authors give a brief excursion into the stages of cadastral valuation of agricultural land in Russia. Starting in 2017, a fundamentally new organization of the State Cadastral Assessment has been taking shape in the country, and the results obtained over the past 3 years make it possible to draw

conclusions about the main problems of cadastral assessment at the present stage. The authors classify them into three groups and give a generalized description of each of them. In the conclusion, possible ways for the development of cadastral valuation in the near future are described, such as digitalization and automation of the process, taking into account the factors of agricultural sustainability, using assessment data when unused agricultural lands are involved in the economic turnover.

**Keywords:** agricultural land use, cadastral assesment, agricultural land, modern problems

### *Введение*

Рассматривая исторические вехи оценки земель в России, надо сказать, что первые оценочные работы начали проводиться в XV века, когда появились поместья. На тот момент земельная собственность определяла социальный статус человека. Учет же собственности и ее оценка были необходимы при распределении владельцев поместий на службу по гражданскому, военному и придворному ведомствам. Отличительная особенность оценки земельной собственности вплоть до середины XIX была оценка земли с прикрепленным к ней зависимым крестьянством. Первыми «оценщиками» можно считать писцов и подьячих, составивших писцовые книги по результатам описания и оценки земель. Эти книги использовались для налогообложения [1].

На территории Российской Федерации в период с 1971–1990 годы было проведено четыре тура массовой экономической оценки земель сельскохозяйственных угодий по единой методике на основании информации о природно-технологических свойствах почв и производственно-экономической деятельности сельскохозяйственных предприятий – колхозов и совхозов.

Начиная с 1999 года, когда постановлением Правительства России № 945 было положено начало Государственной кадастровой оценке, в Российской Федерации прошло 4 тура ГКО.

- первый тур – в 2001–2005 гг.;
- второй тур – в 2006–2010 гг.;
- третий тур – в 2011–2016 гг.;
- четвертый тур – в 2018 – настоящее время.

В течение 2017–2019 годов на территории России сформировалась принципиально новая система Государственной кадастровой оценки земельных участков и иных объектов недвижимости, связанная с принятием новой нормативной базы [2, 3]. В 2019–2020 году создается налогооблагаемая база, рассчитанная по новым методическим указаниям. Первые проведенные работы по новой методической и правовой базе продемонстрировали недоработки и неточности в методике, ко-торые требуют осмысления, выявления причин и устранения до следующего тура кадастровой оценки.

### *Методы и материалы*

Кадастровая оценка в первых двух турах проводилась в два этапа: на первом оценивались сельскохозяйственные угодья на уровне субъектов РФ, а также разрабатывались базовые нормативы для проведения оценки внутри субъектов РФ,

на втором этапе определялась кадастровая стоимость в пределах границ субъектов РФ по административным районам и отдельным землевладениям и землепользованиям.

Результатом первого этапа работ стали удельные показатели кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий на уровне субъектов Российской Федерации, а также в границах бывших колхозов и совхозов, а где это оказалось возможным, в границах фактических землепользований. На втором этапе оценочных работ в 2005 году определялись удельные показатели кадастровой стоимости иных земель сельскохозяйственного назначения (за исключением сельскохозяйственных угодий). Второй тур работ по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения проводился в 2006–2007 годах [4].

Приказом Минэкономразвития России № 445 от 20.09.2010 года утверждены новые Методические указания по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, которые имели ряд существенных отличий.

Во-первых, кадастровая стоимость рассчитывалась до каждого земельного участка. Разработчики предложили вместо анализа статистических данных за последние годы об урожайности культур и затратах на их возделывание использовать показатели нормативной продуктивности и нормативных затрат на основе технологических карт.

Методические указания № 445, утвержденные в 2010 году, вошли в основу ныне действующих Методических указаний от 3 июля 2017г. №226. Но работы по кадастровой оценке в рамках четвертого тура проведены не для всех регионов.

Тем не менее, уже сейчас можно констатировать, что основным методом оценки кадастровой стоимости земель по-прежнему является прямая капитализация.

Некоторые результаты ГКО земель сельскохозяйственного назначения в Сибирском федеральном округе представлены в таблице 1.

*Таблица 1*

Динамика удельных показателей кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения в регионах Сибирского федерального округа [5]

Регион	1 тур (2000–2005)	2 тур (2006–2010)	3 тур (2011–2016)	4 тур (2018 – н.в.)
Республика Алтай	0,33	0,91	1,84	н/д
Республика Тыва	0,27	0,23	0,32	н/д
Республика Хакасия	0,49	0,64	0,83	н/д
Алтайский край	1,1	2,15	1,85	15,88
Красноярский край	1,29	н/д	4,93	н/д
Иркутская область	0,67	0,73	1,47	1,68
Кемеровская область	1,3	0,65	6,95	н/д
Новосибирская область	1,6	1,34	1,74	1,71
Омская область	1,57	2,27	1,78	2,20
Томская область	0,85	0,46	1,28	н/д

Из данных, представленных в таблице видно, что в номинальных величинах кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения в регионах Си-

бирского федерального округа постоянно росла. В среднем за 20 лет ее величина выросла на 206%. Если сравнивать Сибирский округ с другими федеральными округами (рисунок 1), то можно констатировать, что максимальный рост наблюдался в Северо-Западном и в Дальневосточном округах. Во многом подобный значительный рост кадастровой стоимости и привел к изменениям в процессе кадастровой оценки, которые проводились в последние годы.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что массовая оценка объектов недвижимости, лежащая в основе налогообложения в Российской Федерации, проходит четвертый этап с 2017 года по определению стоимости земель на территории всех субъектов. Переход важного природного богатства - земли, государственной в частную собственность, требует разработки механизмов по регулированию процессов мониторинга и управления земельными ресурсами. Совершенствование применяемой методики по государственной кадастровой оценке объектов недвижимости будет двигать вперед процессы становления земли достоянием страны, способным поддерживать экономику регионов и развивать инвестиционные программы в отдаленных субъектах Российской Федерации.

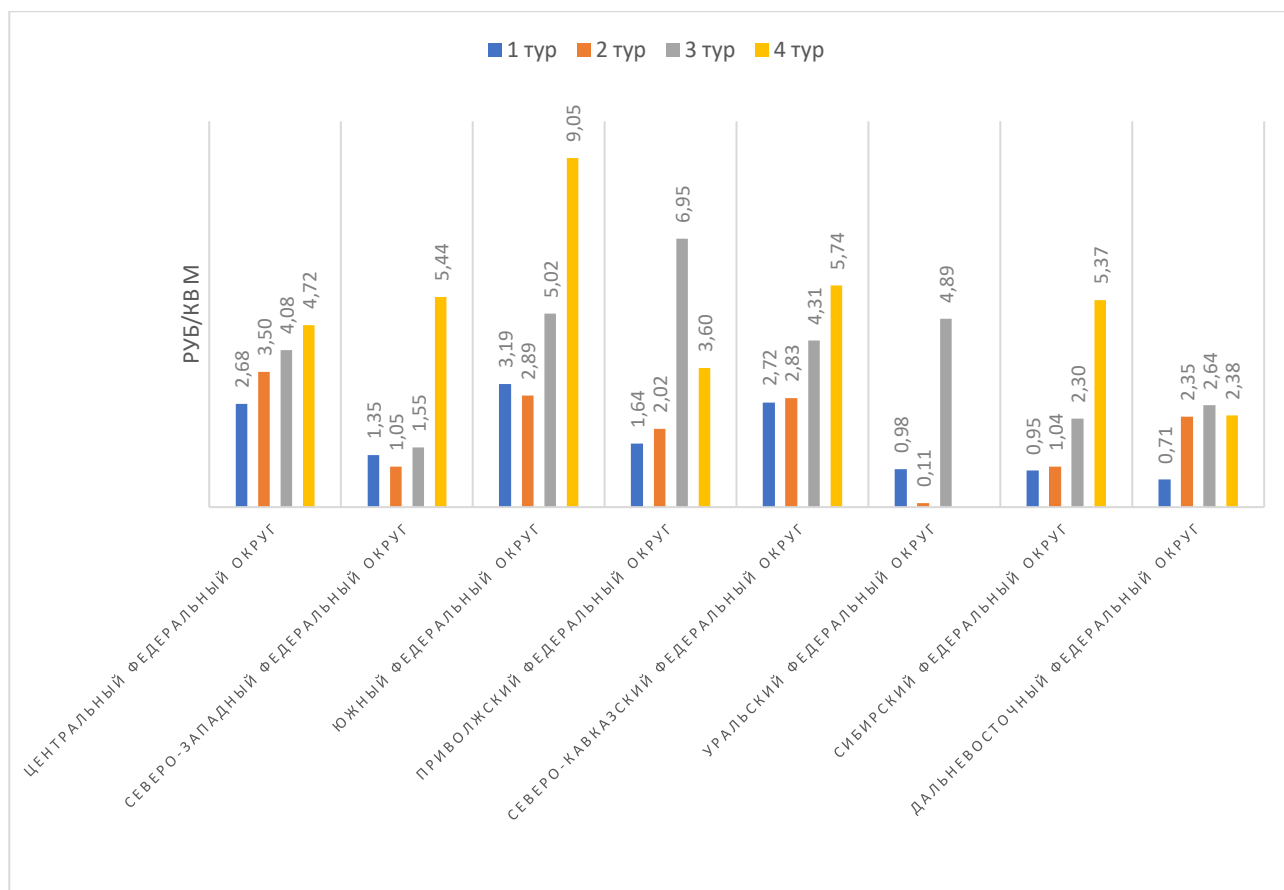


Рис. 1. Средние удельные показатели кадастровой стоимости сельскохозяйственных земель в разрезе федеральных округов

## *Результаты*

Проведенные в различных регионах страны работы по государственной кадастровой оценке и их анализ позволяют выделить основные современные трудности определения кадастровой стоимости объектов недвижимости.

Существующие проблемы кадастровой оценки можно объединить в 3 группы – информационные проблемы, проблемы с объектами оценки и организационные проблемы.

Проблемы с наличием исходной информации для определения кадастровой стоимости и ее качеством наличествовали и до передачи функций кадастровой оценки от профессиональных оценщиков государственным бюджетным учреждениям. Но если раньше остро стоял вопрос получения информации, т.к. основными владельцами информационных ресурсов о земельных участках и их качественных характеристиках были региональные власти, не всегда готовые предоставлять частным оценщикам доступ к требуемым данным. Государственные бюджетные учреждения, выполняющие работы по ГКО сейчас, находятся в более хорошем положении с точки зрения информационного межведомственного взаимодействия, хотя проблемы инфообмена решены не во всех регионах.

На первый план, вышел вопрос качества исходной информации. Особенно это актуально для земель сельскохозяйственного назначения. Например, работы, проведенные специалистами Государственного университета по землеустройству совместно с Почвенным институтом им. Докучаева, показали, что реальные почвенные и агрохимические показатели конкретных земельных участков Тамбовской области значительно отличаются от характеристик почв, использованных при последнем туре ГКО. Эти различия решающим образом сказываются на расчетной величине кадастровой стоимости.

Так же информационные проблемы связаны с применением сравнительного подхода при кадастровой оценке, например, большой разброс цен. Это объясняется тем, что, во-первых, зачастую в договорах купли-продажи занижают оплаченную цену. Во-вторых, в реальности цена на участок может формироваться исходя из ожидаемого использования земли не по целевому назначению. Например, крупные компании берут земли сельскохозяйственного назначения в долгосрочную аренду без перевода участков. При оформлении сделки с таким участком, она происходит по цене, учитывающей что ее будут использовать, например, для размещения трубопровода. Соответственно, цена сделки будет во много раз выше, чем цена того же участка, приобретаемого для размещения пастбищ.

Вторая группа проблем кадастровой оценки – это проблемы, связанные с объектами оценки. В перечень объектов оценки включаются все земельные участки, объекты капитального строительства и прочие объекты недвижимости, информация о которых содержится в ЕГРН на дату оценки. Но невысокая доля учтенности объектов недвижимости (в некоторых регионах оля объектов недвижимости, поставленных на кадастровый учет, не превышает 30-40%).

Также следует отметить, что сохраняется раздельность процессов кадастровой оценки земельных участков и объектов капитального строительства. В слу-

чае оценки кадастровой стоимости методом регрессионного моделирования ценообразующие факторы, включаемые в оценочную модель, могут быть близки друг к другу или даже дублироваться. В результате собственник заплатит дважды за один и тот же ценообразующий фактор при налогообложении земельных участков и улучшений на них.

Еще одним моментом, относящимся к этой группе проблем, являются сложности с оценкой рисков при оценке объектов методами доходного подхода. Учитывая, что основной тенденцией развития кадастровой оценки выступает максимальное приближение к рыночной, то возрастает значимость качественного расчета коэффициента капитализации и ставки дисконтирования, рассчитываемых на основе оценки рисков, присущих объекту оценки. Зачастую у сотрудников ГБУ не хватает исходной информации, опыта и навыков для проведения таких работ.

Третья группа – организационные проблемы кадастровой оценки. Во-первых, вся ответственность за качество оценки лежит на государственных бюджетных учреждениях, которые при этом значительно зависят от территориальных органов Росреестра, обеспечивающего их исходной информацией. Во-вторых, более половины ГБУ испытывают кадровый голод и высокую текучку кадров. Из-за этого возникают технические и методические ошибки, сказывающиеся на качестве оценки и количествах оспариваний.

### *Обсуждение*

Таким образом, методические и организационные положения кадастровой оценки сельскохозяйственных земель нуждаются в модернизации и совершенствовании. Кроме устранения описанных выше проблем в необходимо сказать об основных возможных направлениях развития кадастровой оценки в ближайшем будущем.

Один из явных современных трендов существующих и в российском опыте, и в зарубежном - ставка на цифровизацию и автоматизацию процесса оценки. Цифровизация оценочных действия проводится уже давно, давно разрабатывается специальное программное обеспечение и для кадастровой оценки. Но вот упор на автоматизацию процесса оценки - тенденция последних лет. Широкое использование автоматизированных компьютерных систем оценки, интегрированных с ГИС-системами, позволяет повысить точность результатов оценки и снизить издержки на ее проведение [6]. Подобные системы функционируют как в странах Европы, например, Греции [7] или Шотландии [8], так и в Азии [9] или Африке [10].

Еще одним направлением совершенствования кадастровой оценки сельскохозяйственных земель должно стать сближение методики определения кадастровой стоимости с методиками оценки устойчивости сельского хозяйства. В настоящее время нет единого мнения на проблему формирования общепринятой научно обоснованной классификации факторов устойчивого развития сельского хозяйства. Проблемы устойчивости развития агропромышленного комплекса

вызвано действием комплекса внутренних и внешних факторов, проявляющихся на всех стадиях общественного воспроизводственного процесса, как на федеральном, так и региональном уровнях. Исследованиями выявлено, что в настоящее время отсутствует связь между факторами, влияющими на устойчивость сельского хозяйства, и факторами, формирующими кадастровую стоимость [11,12]. Данные результаты показывают необходимость корректировки методики государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного использования в части более полного учета факторов устойчивости сельского хозяйства.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Варламов А.А., Гальченко С.А., Жданова Р.В. У истоков оценочной деятельности. - М.: издательство В.П. Антонова, 2019. - 326 с.
2. О государственной кадастровой оценке [Электронный ресурс] : федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
3. Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226
4. Носов С.И., Сапожников П.М. Проблемы государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения и пути их решения. // Российская газета. - 2011. - №18 (800).
5. Гальченко С.А., Варламов А.А. Антропов Д.В., Жданова Р.В., Комаров С.И. Рассказова А.А. Кадастровая оценка в условиях устойчивого развития сельского хозяйства - М.: издательство «Радуга», 2021. - 228 с.
6. Комаров С.И., Сеница Ю.С. Оценка земель сельскохозяйственного назначения: российский и зарубежный опыт // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2020. - № 6. - С. 42-49
7. Tsoumakas, G. & Vlahavas, I. ISLE: An Intelligent System for Land Evaluation. p. 26-32 in: Proceedings ACAI'99 Workshop on Intelligent Techniques for Spatio-Temporal Data Analysis in Environmental Applications.
8. Evaluation of FAO's Strategic Results Framework / Food And Agriculture Organization of the United Nation, Rome, 2019
9. R. Elsheikh, A. R. B. M. Shariff, F. Amiri, N. B. Ahmad, S. K. Balasundram, M. A. M. Soom Agriculture Land Suitability Evaluator (ALSE): A decision and planning support tool for tropical and subtropical crops. Computers and Electronics in Agriculture Volume 93, April 2013, Pages 98-110
10. Tersteeg, J.L. CYSLAMB. Version 2.0. Project TCP/BOT/0-053. FAO/Ministry of Agriculture, Gaborone. 1994
11. Рассказова А.А. Проблемы повышения устойчивости развития сельского хозяйства // Международная научно-практическая конференция «Цифровизация землепользования и кадастров: тенденции и перспективы». - М.: ГУЗ, 2020. - С. 360-365
12. Гальченко С.А., Рассказова А.А., Жданова Р.В., Комаров С.И. Совершенствование методики кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения в целях повышения устойчивости развития сельского хозяйства // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2020. – № 5. – с.5-9

© Д. А. Шаповалов, С. И. Комаров, Р. В. Жданова, 2021