



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ –  
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ФИНАНСОВ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67  
Для телеграмм: Санкт-Петербург, 191311  
Телетайп: 821022; 821025 LENOB RU  
Тел.: (812) 611-48-00; Факс: (812) 611-52-46

Комитет Совета Федерации по  
бюджету и финансовым рынкам  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

Ул. Б. Дмитровка, д. 26,  
Москва, 103426

09.11.18 № 5-11182/2018-0-1

На № ..... от .....

На Ваше письмо от 31.10.2018 № 3.5-10/1704 касательно проведения Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и Комитетом Совета Федерации по экономической политике в соответствии с Планом мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 22.11.2018 «круглого стола» на тему «О проблемах кадастровой оценки объектов недвижимости» направляем материалы, подготовленные ГБУ ЛО «ЛенКадастр».

Настоящим подтверждаем готовность принятия участия в заседании «круглого стола» с выступлением на тему «О проблемах кадастровой оценки объектов недвижимости» представителей от Ленинградской области, докладчик – заместитель директора - начальник Управления государственной кадастровой оценки ГБУ ЛО «ЛенКадастр» – Бойко Андрей Юрьевич.

Приложение: Материалы на 10 стр. в 1 экз.

Первый заместитель  
Председателя Правительства  
Ленинградской области –  
председатель комитета финансов

Р.И. Марков

Аппарат Совета Федерации Управление информационных технологий и документооборота	
Дата: 17.11.2018	Время: 16:38
№	75428

**Материалы ГБУ ЛО «ЛенКадастр»**  
**к «круглому столу» на тему «О проблемах кадастровой оценки объектов**  
**недвижимости», проводимому 22 ноября 2018 года**  
**Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и**  
**Комитетом Совета Федерации по экономической политике**

**1. Подготовка к государственной кадастровой оценке (ГКО)**

Недостаточная подготовка и отсутствие опыта работы специалистов ГБУ (в стране нет специалистов с опытом проведения ГКО, есть специалисты с опытом определения стоимости, в том числе кадастровой) не позволяют рассчитывать на быстрый эффект от определения кадастровой стоимости, высокое качество результата работы. Также следует отметить неготовность субъектов РФ в части организации работы ГБУ – по результатам опроса рабочей группы Государственной думы РФ в марте 2018 года ГБУ и представителей ОГИВ субъектов (ответы предоставили 30 из 85 субъектов РФ):

- геоинформационные системы (ГИС), цифровые тематические карты не созданы в 80% субъектов;
- межведомственное взаимодействие не налажено в 73% субъектов;
- землепользование не проверено в полном объеме в 94% субъектов;
- уровень оплаты специалистов ниже рыночного в 2/3 случаев;
- не хватает специалистов в 83% субъектов;
- на одного оценщика ГБУ приходится от 100 тыс. до 1 млн. объектов ЕГРН;
- на одного специалиста ГИС – от 200 тыс. до >4 млн. объектов ЕГРН;
- проблема недостающих сведений не решена в 74% субъектов;
- отработан механизм предоставления недостающих сведений ОМСУ лишь в 27% субъектов;
- вопросы по работе с информацией ограниченного доступа решены только в 7% субъектов.

Получение качественного результата ГКО невозможно из-за большого количества противоречивых, неполных или ошибочных сведений ЕГРН. По данным, опубликованным на сайте Росреестра, за январь-сентябрь 2018 года доля границ муниципальных образований, внесенных в ЕГРН, выросла по сравнению с началом текущего года на 4,3% (с 11 285 до 11 765 границ) и составила 53,6%. Почти половина муниципальных образований в стране не имеет установленных границ, ситуация с границами поселений, межселенных территорий не лучше.

Большое количество объектов не отражено в ЕГРН, многие не имеют координат, для части земельных участков категория не установлена, адресная привязка зачастую носит произвольный характер и даёт внушительный разброс на местности (например, структура кадастрового номера, КЛАДР противоречат адресу местонахождения). В Ленинградской области, к примеру, на 01.02.2017 «привязку» к конкретному участку имеет менее 45% зданий и 30% сооружений, координатная привязка осуществлена лишь для 52% земельных участков. В результате более чем для половины объектов неизвестно их месторасположение – основной ценообразующий фактор. Всё это приводит к возможным ошибкам при определении кадастровой стоимости. Возникает необходимость «ручной привязки» объектов капитального строительства к земельным участкам, в границах которых они расположены, что требует привлечения большего количества сотрудников ГБУ, которые при отсутствии в ЕГРН координат и отражения связи «участок – объект капитального строительства» по адресам и иным сведениям уточняют необходимую информацию.

Отсутствие соответствующих данных приводит к искажению стоимости единых объектов из-за невозможности проверки и/или получения результата в уровне рыночной стоимости единого объекта, а также установлению факта нарушения правил землепользования.

На местах зачастую не формировались архивы документов территориального планирования, ГБУ предлагается пользоваться общедоступными ресурсами типа ФГИС ТП и самостоятельно находить искомое. При этом проблема качества исходных данных в первую очередь возникает в отношении графических материалов – большая часть ОМСУ не обладает векторной графикой, так как-либо они не являлись заказчиком работ либо сохранили в архиве только точечную графику.

При этом субъектам необходимы разработка ГИС со сплошным покрытием территорий, увязкой кадастрового деления с документами территориального планирования и решение вопросов с наложениями границ участков и земель разных категорий.

Отсутствие единых форм запросов, а также форматов предоставления данных требует дополнительных трудозатрат ГБУ, сотрудники учреждений самостоятельно разрабатывают необходимые формы.

Нарастает проблема отсутствия у ГБУ информации о ценах сделок, отражение цен сделок МРН (АИС «Мониторинг рынка недвижимости» Росреестра) вызывает массу вопросов, цены предложений в открытых источниках зачастую вводят в заблуждение и не могут использоваться в оценке.

Отсутствует налаженное взаимодействие с ОМСУ, органами исполнительной власти субъекта – работа по сбору данных, аккумулярованию их в «одном окне» (в данном случае – в ГБУ) не проводилась. ОМСУ зачастую не имеют материалов, архивов или имеют их в неоцифрованном виде. Требуется время на оцифровку сведений, их проверку, привязку к графическим материалам.

## **2. Законодательство в сфере ГКО**

Существует большое количество неразрешённых вопросов в действующем законодательстве и нормативно-правовых актах в сфере ГКО, земельных и градостроительных правоотношений, кроме того, требования отдельных актов не выполнимы.

Так, требование части 4 Приказа от 27.12.2016 № 846 «Об утверждении Порядка рассмотрения декларации о характеристиках объекта недвижимости, в том числе ее формы» в части уведомления в пятидневный срок собственника объекта о поступившей декларации невыполнимо – ГБУ не располагает сведениями о собственниках объектов, так как эти сведения подпадают под действие Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Проверить сведения, содержащиеся в декларации (встречаются попытки введения в заблуждение), ГБУ может, только получив ответы ОМСУ и Росреестра.

Также не урегулированы вопросы, связанные с исправлением Росреестром технических и реестровых ошибок, в случае их выявления ГБУ при проверке сведений, содержащихся в декларации.

В части 9 статьи 13 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» не указаны сроки, форма и порядок размещения уполномоченным органом субъекта результатов обработки перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке (далее также Перечень), на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Законодательно не установлены требования по работе ГБУ с информацией ограниченного доступа. Перечень объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, предоставляется Росреестром в уполномоченный орган субъекта, который в свою очередь направляет его в ГБУ для обработки, результаты которой, как уже отмечалось выше, подлежат опубликованию. При этом, действующим законодательством в сфере ГКО не определена ответственность за разглашение данной информации.

Требуется отдельного внимания следующее положение Федерального закона от 03.08.2018 № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»: «...если

сумма налога, исчисленная ... исходя из кадастровой стоимости ... превышает сумму налога, исчисленную исходя из кадастровой стоимости в отношении этого объекта ... за предыдущий налоговый период с учетом коэффициента 1,1, сумма налога подлежит уплате в размере, равном сумме налога, исчисленной в соответствии с настоящей статьей исходя из кадастровой стоимости этого объекта налогообложения ... за предыдущий налоговый период с учетом коэффициента 1,1...» (далее – Правило 1,1).

Нетрудно рассчитать, что при двукратном занижении действующей кадастровой стоимости (далее также КС) необходимо более 7 лет, чтобы выйти на уровень КС при 10% ежегодной индексации. Все объекты, КС которых занижена относительно рыночных цен более чем в 1,6 раза, не выйдут на уровень рынка в течение 5 лет – бюджет недополучит средств. В Ленинградской области выявлено большое количество объектов с заниженной в 3-4 раза стоимостью относительно рыночных цен, это означает, что в течение 11,5-14,5 лет местные бюджеты будут недополучать налоговые поступления.

Стоит отметить, что Правило 1,1 не распространяется на решения комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и решения судов. Тем не менее, возможно дополнительно разработать упрощенный механизм «исправления» заниженной стоимости участков, позволяющий с учетом уточнения, например, назначения объекта устанавливать корректную стоимость.

Применительно к земельным участкам стоит отметить, что существует большое количество участков, кадастровая стоимость которых занижена в десятки, сотни, а иногда и тысячи раз. Во-первых, это участки, вид разрешённого использования которых не соответствует категории земель, на которых они расположены. По старым, утратившим силу, методическим рекомендациям и указаниям такие участки рассчитывались не в размере рыночной или близкой к ней стоимости, а через присвоение неких минимальных или средних удельных показателей кадастровой стоимости. В первую очередь, это касается земель промышленности, лесного фонда, частично – земель сельскохозяйственного назначения. В Ленинградской области выявлено почти 40 тысяч таких участков, и ещё почти 22,5 тысячи участков, в отношении которых категория не установлена, что противоречит Земельному кодексу РФ. Учитывая, что такой статус имеет существенное количество земельных участков, данный вопрос требует разрешения сложившейся ситуации, поскольку такие участки не будут включены в Перечень объектов оценки, что приведёт к недополучению средств местными бюджетами.

Методические указания о государственной кадастровой оценке, утверждённые Приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке», направлены на проведение кадастровой оценки в разрезе видов разрешённого использования земельных участков, категория земель как ценообразующий фактор учитывается только при наличии ее влияния на кадастровую стоимость. В то же время в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» решение уполномоченного органа субъекта о проведении ГКО включает сведения только о категории земель без указания вида разрешенного использования земельного участка.

Всего в Ленинградской области после проверки и унификации сведений ЕГРН выявлено 163 уникальных вида разрешённого использования (по классификатору Росреестра), в том числе вариант, когда данные сведения отсутствуют. Государственной кадастровой оценке в 2019 году на территории Ленинградской области подлежат три категории земель (земли населённых пунктов, сельскохозяйственного назначения, водного фонда), при этом в оценку войдут участки практически всех видов разрешенного использования за исключением 9 видов. Учитывая тот факт, что установление категории земель и видов разрешённого использования исторически велось весьма хаотично, в одном и том же кадастровом квартале выявлены случаи отнесения соседних участков сразу к четырём категориям земель. То есть, при оценке по категориям будут не редки ситуации, когда одни земельные участки одного вида разрешённого использования войдут в Перечень объектов оценки, а соседние этого же вида разрешённого использования, но отнесённые к иной категории земель, нет. В результате, часть правообладателей получит налоговые уведомления по новой стоимости, тогда как их соседи – по старой, что также может привести к негативным последствиям в части протестных настроений.

Необходимо дополнить коды вида разрешенного использования земельного участка в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков», кодами иных возможных видов разрешенного использования, не вошедших ни в данный правовой акт, ни в Методические указания о ГКО, но имеющими место быть на практике.

В действующих нормативно-правовых актах, в том числе в кодексах РФ, необходимо привести к единообразию определения в отношении объектов недвижимости, в частности «земельный участок», «объект капитального строительства», «иные объекты, которые прочно связаны с землей» и др., а

также ввести критерии отнесения искусственно созданных объектов к недвижимости.

Во избежание спекуляций на земельном рынке необходимо на федеральном уровне установить требование взимания платы за изменение вида разрешенного использования во всех субъектах. Без данной меры государственные земли переходят в частные руки за бесценок (при одном виде разрешённого использования) и перепродаются уже в рыночном уровне цен после изменения вида разрешенного использования либо с указанием на возможность такого изменения. Низкая культура собственности граждан, имеющих основную цель приобрести земельный участок, но не обладающих соответствующими данными о возможном дальнейшем использовании участка с учетом установленных категории и вида разрешенного использования, зачастую приводит к ситуации, когда после заключения сделки использование участка под предполагаемые приобретателем цели невозможно в силу закона (ПЗЗ, градостроительные нормы и правила и т.п.). Данная проблема приводит к негативным последствиям как для самих граждан, так и для органов местного самоуправления, социальной напряженности на отдельно взятых территориях (например, территории крестьянско-фермерских хозяйств, предлагаемые к продаже под дачное строительство и т.п.). Эта ситуация схожа с проблемой обманутых дольщиков и участников финансовых пирамид.

Стоит отметить, что изменение характеристик объектов, образование новых в течение одного года во многих субъектах происходит в отношении от 10 до 25% от общего количества учтённых объектов. С учётом объединения ГКН и ЕГРП – создания ЕГРН – этот процент может быть выше. В большей части субъектов РФ работа по подготовке или определению кадастровой стоимости проводилась на «унаследованном ГКН».

При этом актуальные сведения Росреестром не предоставляются ГБУ, вынужденных проводить подготовку к ГКО на основе данных 1,5-2 летней давности.

Изменение характеристик объектов, разделение, объединение, возникновение, ликвидация, утрата при условии отсутствия предоставления ГБУ актуальных сведений ЕГРН приводит к тому, что подготовка к ГКО проводится фактически по устаревшим данным. В год определения кадастровой стоимости, вместе с построением моделей определения кадастровой стоимости и индивидуальными расчётами, специалисты ГБУ вынуждены будут заново проверять характеристики объектов оценки, в том числе с измененными характеристиками (до 50% от общего числа объектов). Учитывая ограниченность сроков определения стоимости, такой подход

может привести к снижению качества итогового результата. Как следствие, представляется важным принятие нормативного акта, предусматривающего предоставление ГБУ сведений, содержащихся в ЕГРН, не менее чем за 1,5-2 квартала до даты определения кадастровой стоимости, что позволит вести работу на более корректных данных, минимизировав количество объектов, характеристики которых на дату определения стоимости будут изменены.

Важно отметить, что специалисты ГБУ подготавливают и направляют в ОМСУ, ОГИВ большое число запросов на уточнение информации. Так, в Ленинградской области ГБУ с начала текущего года направлено более 800 таких запросов. Около 18% ответов получено неудовлетворительного качества, что приводит к повторному обращению со стороны ГБУ, отказы в предоставлении информации в связи с ее отсутствием составляют 17%. Часть отказов ОГИВ основано на отсутствии в законодательстве обязанности безвозмездного предоставления информации и отсутствии форм и формата предоставления данных. Например, Управление Росреестра по Ленинградской области и Филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Ленинградской области не предоставляют сведения, ссылаясь на законодательно установленную однократную выгрузку Перечня только в год определения кадастровой стоимости.

Кроме того, не все руководители ОМСУ заинтересованы в проведении корректной кадастровой оценки. В основном такую позицию занимают «богатые» муниципалитеты, где доля поступлений от имущественного и земельного налогов невелика. В Ленинградской области полнота предоставления сведений, запрашиваемых ГБУ, составляет по разным муниципальным районам от 48% до 56%. О рисках непредоставления информации, необходимой для проведения ГКО, ОМСУ Ленинградской области регулярно разъясняется, равно как и о том, что в случае наличия финансовых претензий по результатам кадастровой оценки, связанных с непредставлением информации ОМСУ, судебные иски, предъявляемые к ГБУ и уполномоченному органу субъекта, будут перенаправлены в порядке регресса в соответствующий ОМСУ.

Установление максимально полных и непротиворечивых характеристик объектов позволит избежать социальной напряжённости, протестных настроений и массового оспаривания результатов кадастровой оценки. Хотя стоит признать, что, учитывая существенное занижение действующей кадастровой стоимости в ряде субъектов относительно уровня рыночной стоимости, рост кадастровой стоимости относительно существующего её уровня может быть весьма существенным. Встречаются занижения действующей кадастровой стоимости более чем в тысячу раз, например, когда



садоводческие и дачные участки, расположенные на землях промышленности, были оценены в размере менее 1 рубля за кв. м, соседние участки, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения при том же виде использования, – 600 руб. за кв. м, в обоих случаях участки на рынке предлагаются к продаже по цене 1500 руб. за кв. м. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении отдельных территорий на землях сельскохозяйственного назначения. В результате кадастровой оценки участки под дачное строительство на землях сельскохозяйственного назначения, в отношении которых предыдущая кадастровая оценка была проведена на уровне 1-5 руб. за кв. м (например, как участки под растениеводство), могут «вырасти» в налогооблагаемой базе более чем в 1000 раз, что не является ошибкой расчёта (уровень рыночных цен на подобные участки в отдельных локациях более 1-1,5 тыс. руб. за кв. м).

Также необходимо отметить, что, планируя проведение кадастровой оценки, субъекты РФ, за редким исключением, не включают в эту оценку все объекты одновременно. Такой подход приводит к тому, что однотипные объекты оцениваются на разные даты, в разных условиях рынка. Такой подход неизбежно приведёт к социальному напряжению – соседи будут получать квитанции из налоговой инспекции с существенно различающимися стоимостями при схожих характеристиках своих объектов.

Крайне важна и необходима разработка профессиональных стандартов и нормативов для ГБУ, уполномоченных на проведение ГКО.

В настоящее время во многих ГБУ сложилась ситуация, когда уровень заработной платы сотрудников не позволяет рассчитывать на привлечение специалистов высокой квалификации – уровень ежемесячных выплат в ГБУ составляет 50-70% от уровня оплаты труда в коммерческих организациях для специалистов в области оценки со стажем от 3 лет. Ответственность за качество и сложность работ сотрудников ГБУ зачастую несоизмеримо выше, чем в коммерческих организациях для профильных специалистов (оценщиков, аналитиков, специалистов по работе с геоинформационными системами). В результате низких, не соответствующих квалификации и ответственности за выполняемую работу, заработных плат, во многих ГБУ, к большому сожалению, наблюдается отток квалифицированных специалистов.

«Текучка кадров» и невозможность привлечения специалистов с соответствующей квалификацией ставит под угрозу исполнение государственного задания с должным качеством, что грозит, в первую очередь, существенными потерями бюджетов.

Результат оспаривания стоимости одного объекта, например, садового участка, может привести к недополучению налогов от целого садоводства.

Более того, теперь законодательство предусматривает компенсацию судебных расходов за счёт бюджета соответствующего субъекта в случае положительного решения об оспаривании кадастровой стоимости. Для недопущения такой ситуации требуется разработка и утверждение профессионального стандарта специалиста по государственной кадастровой оценке с установлением требований к знаниям и навыкам, наличию образования, профессиональной переподготовки, периодичности повышения квалификации и т.д. Это позволит субъектам разработать межуровневые коэффициенты и установить оклады и надбавки, соответствующие квалификации специалистов ГБУ, а также их профессиональному стажу.

ГБУ, уполномоченные на проведение ГКО, только создаются, практики работы таких учреждений нет (в предыдущий период кадастровая оценка проводилась коммерческими организациями), при этом рекомендаций Минэкономразвития России по структуре ГБУ, а также уровню оплаты труда с учетом специфики рынка недвижимости конкретного региона нет.

Так, к примеру, основное направление деятельности учреждения должно включать в себя блок (департамент, управление, отдел) аналитики и информационного обеспечения, геоинформационного и специального программного обеспечения, государственной кадастровой оценки, работы с обращениями заявителей и юридический. Внутри каждого подразделения возможно образование секторов (направлений) в зависимости от масштаба субъекта РФ, качества исходной информации, необходимой для ГКО, количества специалистов. Например, для оценщиков – сектор индивидуальной оценки и сектор массовой оценки, направления оценки по сегментам рынка.

Следует еще раз отметить, что в большинстве субъектов РФ существенное количество объектов недвижимости не отражено в ЕГРН – действующее законодательство не обязывает физических лиц в определенный срок регистрировать объекты недвижимости. Вместе с тем, объекты, приватизация или купля-продажа которых была осуществлена до 1998 года (период массовой приватизации), стоят на учёте только, если впоследствии они были вовлечены в оборот или сами правообладатели озаботились проведением учета объектов и регистрацией прав. Те же, кто этого не сделал, до сих пор уклоняются от уплаты налога. По укрупнённым оценкам, на учёте не числится около 80% объектов капитального строительства, принадлежащих физическим лицам, около 30% земельных участков, как следствие, такие объекты не будут подлежать ГКО, что приведет к недополучению налоговых поступлений.

Отдельного рассмотрения требует вопрос несогласованных предложений в области ГКО со стороны различных министерств и ведомств

Российской Федерации. Например, предложения Министерства юстиции Российской Федерации в части «оспаривания и пересмотра кадастровой стоимости» и предложения Минэкономразвития России касательно предоставления возможности оспаривания только решения ГБУ об отказе установления кадастровой стоимости в размере рыночной.

На официальном сайте Минэкономразвития России для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения <http://regulation.gov.ru> появился ряд проектов нормативно-правовых актов, подготовленных без привлечения профессионального сообщества оценщиков и требующих существенной доработки. Отдельные проекты опубликованы без приложения текстов и пояснительных записок, что лишает не только возможности обсудить предлагаемую инициативу, но и в принципе понять о чём идёт речь и что планируется изменить (или ввести) в действующем законодательстве.

Важно отметить, что даже на полных, непротиворечивых данных, в условиях налаженного взаимодействия со всеми уровнями государственной власти и управления, определение кадастровой стоимости – это весьма трудоемкий и сложный процесс.

Период становления государственной кадастровой оценки обуславливает необходимость решения вопросов, прежде всего связанных с подготовительным периодом, а также совершенствования действующего законодательства в сфере ГКО.