

Основные проблемы при проведении государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения

П.М. Сапожников

ведущий научный сотрудник факультета почвоведения Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, профессор, доктор сельскохозяйственных наук (г. Москва)

Петр Михайлович Сапожников, sap-petr@yandex.ru

Развитие методов государственной кадастровой оценки (далее также – ГКОЗ) в Российской Федерации берет свое начало с 1999 года с выхода постановления Правительства Российской Федерации № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» [1], то есть институт кадастровой оценки развивается в России около 20 лет. В 2001 году введен в действие новый Земельный кодекс Российской Федерации [2] и в этом же году Правительством Российской Федерации принята федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости» [3]. В период с 2001 по 2003 год были согласованы и утверждены Методические указания по государственной кадастровой оценке всех категорий земель. Указанные методические документы наряду с Методическими рекомендациями по определению рыночной стоимости земельных участков, утвержденными распоряжением Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 6 марта 2002 года № 568-р [4], до принятия ФСО № 4 [5] (октябрь 2010 года) составляли методологическую основу оценки сельскохозяйственных земель в Российской Федерации.

Первой методикой, принятой в 2002 году и утвержденной Росземкадастром, была методика по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного на-

значения [6]. Эта методика была основана на расчете базовых фактических показателей (оценочная продуктивность и оценочные затраты, расчетный рентный доход, кадастровая стоимость) на уровне субъектов Российской Федерации для сельскохозяйственных угодий, при этом для всех субъектов была взяты единые коэффициенты капитализации и рентабельности. Дифференциация базовых показателей по земельным участкам была основана на показателях плодородия, технологических свойствах и местоположении. По этой методике было проведено два тура оценочных работ (в 2002 и 2007 годах). Основные недостатки действовавших в то время методических указаний сводились к следующему [7]:

1) неправомерность использования показателей фактических данных по урожайности и затратам при оценке земель. По существу, такой подход сводится не к оценке земель по уровню плодородия, а к оценке фактически достигнутого уровня производства, который связан не с оценкой земель, а с интенсификацией сельскохозяйственного производства. Использование фактических данных об урожайности и о затратах противоречит Методическим рекомендациям по определению рыночной стоимости земельных участков [4], в соответствии с которыми рыночная стоимость сельскохозяйственных угодий с применением доходного подхода определяется с использованием величин

нормативной урожайности и нормативных затрат, рассчитанных по технологическим картам. При этом величина нормативной урожайности является функцией «качественных характеристик почвенного слоя земельной участка, рельефа и климата»;

2) в Методических указаниях не было учтено влияние климатических условий и рельефа местности на продуктивность сельскохозяйственных угодий;

3) использование средних базовых показателей отрицает один из рыночных принципов в оценке – оценка по наилучшему, наиболее эффективному использованию земли;

4) принятие для всех субъектов Российской Федерации единого коэффициента капитализации 3 процента и единой нормы рентабельности 7 процентов является экономически необоснованным и не поддается логическому объяснению.

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 сентября 2010 года № 445 утверждены новые Методические указания по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения [8]. Они имеют ряд существенных отличий, а именно:

1) в организационно-методическом плане вместо двухэтапной организации работ (субъект Российской Федерации – земельный участок) предложен одноэтапный подход (только земельный участок);

2) в методологическом плане:

- вместо анализа фактических данных за последние годы об урожайности культур и затратах на их возделывание справедливо предлагается использовать показатели нормативной продуктивности (исходя из свойств почв) и нормативных затрат, получаемых на основе технологических карт;
- определение наилучшего и наиболее эффективного использования земельного участка по текущему виду землепользования – создание оптимального севооборота на основе возможного (по агроклиматическим параметрам)

перечня выращиваемых сельскохозяйственных культур с учетом максимальной доходности и при условии соблюдения экологических требований;

- расчет показателей прибыли предпринимателя и коэффициента капитализации для земельных участков в субъекте Российской Федерации.

Начиная с 2011 года во всех субъектах Российской Федерации была проведена государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения по этой методологии. Технические указания по выполнению работ по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения подробно освещены в монографии [9].

С 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» [10], которым установлен новый порядок проведения государственной кадастровой оценки. До вступления в силу нового закона определение кадастровой стоимости осуществляли независимые оценщики, которых на конкурсной основе выбирали региональные органы власти или органы местного самоуправления. Оценщики сами выбирали и обосновывали подходы и методы, используемые для получения результата. После завершения оценки региональные и муниципальные администрации утверждали ее результаты и передавали их в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр). После этого данные заносятся в государственный кадастр недвижимости. Новая система государственной кадастровой оценки предусматривает передачу полномочий по определению кадастровой стоимости государственным бюджетным учреждениям (далее – ГБУ), создаваемым субъектом Российской Федерации. Ответственность за их работу возложена на региональные органы власти.

В Методических указаниях «О государственной кадастровой оценке», утвержден-

ных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 мая 2017 года № 226 [11], при кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения оцениваются почвенные свойства, влияющие на плодородие земель, характеристики климата и рельефа местности. По сути, методология определения кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения 2010 года не отличается от методологии 2017 года. Различия заключаются в добавлении действующей методики раздела по кадастровой стоимости оленьих пастбищ.

Методические указания № 226 рекомендуют проводить кадастровую оценку земель сельскохозяйственного назначения на основе Единого государственного реестра почвенных ресурсов России [12] и расчета нормативной урожайности. Отмеченные источники предоставляют наименование почв и показатели их плодородия, а также включают характеристику других природных условий. Необходимым атрибутом проведения государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения является наличие информации о почвенном покрове территории (крупномасштабные почвенные карты 1:10 000–1:25 000).

В 2018–2019 годах около 20 субъектов Российской Федерации проводили государственную кадастровую оценку земель сельскохозяйственного назначения. В 12 из них коллектив авторов [13] осуществлял консалтинговые услуги и проводил расчет кадастровой стоимости по разработанной программе. Однако в ходе выполнения работ по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения возникли *существенные проблемы методического характера*, а именно:

1) отсутствует в необходимом объеме и соответствующего качества картографический почвенный материал. Эта проблема является очень существенной и не позволяет проводить качественную кадастровую оценку сельскохозяйственных угодий. В некоторых субъектах Российской Федерации

крупномасштабные почвенные обследования вообще отсутствуют (например в Республике Удмуртии). В связи с этим исполнители работ вынуждены брать областные почвенные карты более мелкого масштаба и проводить работу по ним. Это делает работу по кадастровой оценке гораздо менее точной. В Еврейской автономной области управление Росреестра не выдало сотрудникам ГБУ материалы крупномасштабных почвенных исследований, мотивируя это тем, что это материалы для служебного пользования. Почему это сделано, совершенно неясно – на таких материалах нет топографической привязки, а также нанесенных горизонталей. Обращение в Центральный аппарат Росреестра сотрудников ГБУ, к сожалению, не принесло результатов.

Не предусмотрены ограничительный критерий возможности применения почвенных карт по дате их составления и, следовательно, обязанность обновления этих материалов в случае необходимости;

2) анализ работ по ГКОЗ сельскохозяйственного назначения, проведенных в субъектах Российской Федерации, показал, что ни в одном отчете не было разделения в пределах земельного участка по видам разрешенного использования (далее – ВРИ). Необходимо отметить, что и в предыдущих турах оценки земель распределения по ВРИ внутри земельного участка также сделано не было. При проведении предыдущих туров оценки всегда существовало негласное утверждение: один участок – одна группа. Следует иметь в виду, что, во-первых, экспликация земель по ВРИ внутри земельного участка технологически сложна и, как правило, отсутствует информация о площадях, занимаемых той или иной группой внутри земельного участка. Во-вторых, экспликация земель по ВРИ внутри земельного участка намного удорожает проведение работ по ГКОЗ. По моему мнению, при кадастровой (массовой) оценке земельных участков сельскохозяйственного назначения разделение участка на ВРИ представ-

ляется нецелесообразным. Это утверждение должно быть закреплено методически;

3) при проведении кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения во многих ГБУ возникал вопрос, надо ли учитывать залежные земли при оценке. По моему мнению, этого делать не надо. В соответствии с статьей 79 Земельного кодекса Российской Федерации к сельскохозяйственным угодьям относятся пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими). При кадастровой оценке отнесение к различному виду сельскохозяйственных угодий определяется свойствами почв. Собственник земельного участка самостоятельно определяет, как ему использовать тот или иной вид угодий. При такой оценке оценщики не обследуют объект на местности, а используют перечень объектов оценки, подготовленный Росреестром. В этом перечне отсутствует информация об использовании сельскохозяйственных угодий. В связи с этим при кадастровой оценке невозможно определить, используется участок сельскохозяйственного назначения или нет. Также необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 354 [14] земельный участок сельскохозяйственного назначения может быть изъят из оборота в случае его неиспользования в течение трех лет;

4) также методической проблемой является невозможность составления экспликации площадей земельных участков по типам почв по причине отсутствия в государственном кадастре недвижимости сведений о местоположении границ земельных участков;

5) важнейшей проблемой является определение минимальных показателей кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий. В методических указаниях они определены как затраты на межевание земель в субъекте Российской Федерации. В некоторых северных субъектах, где величины кадастровой стоимости невысокие

(например в Архангельской области и Республике Коми) эти показатели превышают средние показатели кадастровой стоимости по муниципальным районам.

Полагаю, что отмеченные методические проблемы обязательно должны быть учтены в Методических указаниях.

Еще одной важнейшей технологической проблемой государственной кадастровой оценки является отсутствие контроля и экспертизы со стороны Росреестра в методологии работ. К сожалению, пока экспертиза и контроль имеют формальный характер. Это относится не только к землям сельскохозяйственного назначения, но и к объектам капитального строительства и земельным участкам других категорий. Должен быть создан Методический совет, на котором обсуждались бы дискуссионные методические проблемы определения кадастровой стоимости.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. О государственной кадастровой оценке земель : постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета недвижимости» : постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об утверждении Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков : распоряжение Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 6 марта 2002 года № 568-р. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)» : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 октября 2010 года № 508. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

6. *Носов С. И., Нестерова О. А., Бондарев Б. Е., Садыков И. А., Сапожников П. М.* Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения (практическое пособие). М. : Издательский дом «Русская оценка», 2006. 288с.

7. *Сапожников П. М., Носов С. И.* Особенности определения кадастровой стоимости в современных условиях // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 11. С. 79–84.

8. Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения : приказ Министерство экономического развития Российской Федерации от 20 сентября 2010 года № 445. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации / под общ. ред. П. М. Сапожникова, С. И. Носова. М. : ООО «НИПКЦ ВОСХОД-А», 2012. 160 с.

10. О государственной кадастровой оценке : Федеральный закон от 3 июля 2016

года № 237-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Методические указания о государственной кадастровой оценке : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 мая 2017 года № 226. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Единый государственный реестр почвенных ресурсов России. Версия 1.0 / под ред. А. Л. Иванова, С. А. Шобы ; отв. ред. В. С. Столбовой. М. : Почвенный институт им. В.В. Докучаева ; Тула : Гриф и К., 2014. 768 с.

13. *Носов С. И., Пшеничников А. П., Оглезнев А. К., Сапожников П. М.* Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2019611028 «Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения» // Реестр программ для ЭВМ от 18 января 2019 года.

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации : Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».