

## КАДАСТР

УДК 332.62

DOI: 10.30533/0536-101X-2019-63-3-292-299

### Ценностный подход к кадастровой оценке городских территорий

© 2019 г. И.Х. Ишамятова\*, Н.А. Шапошников

Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, Пенза, Россия  
\*irinaishamyatova@yandex.ru

### Cadastral valuation of land as the main tool for regulating land and property relations

I.H. Ishamyatova \*, N.A. Shaposhnikov

Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia  
\*irinaishamyatova@yandex.ru

Received January 30, 2019

Revised May 27, 2019

Accepted June 6, 2019

**Keywords:** cadastral value, land, market value, state cadastral valuation.

**Summary.** Modernization and realignment of the state cadastral valuation procedure for land is still being carried out. The existing methodological approaches to the evaluation process are constantly disputed by individuals and legal entities. Due to inaccurate information of the Register, the number of revenues to the budget decreases. On the basis of determining the urban development value of land and indicators of value perception, a step-by-step method for determining the cadastral value of land has been developed. This technique, in contrast to the existing ones, makes it possible to identify the most significant factors in determining the cadastral value of land and to identify territories of the great worth.

**Citation:** *Ishamyatova I.H., Shaposhnikov N.A.* Cadastral valuation of land as the main tool for regulating land and property relations. . . *Izvestiya vuzov «Geodeziya i aerofotosyemka»*. Izvestia vuzov «Geodesy and Aerophotosurveying». 2019, 63 (3): 292–299. [In Russian] DOI: 10.30533/0536-101X-2019-63-3-292-299.

Поступила 30 января 2019 г.

После доработки 27 мая 2019 г.

Принята к печати 6 июня 2019 г.

**Ключевые слова:** государственная кадастровая оценка, земельный участок, кадастровая стоимость, рыночная стоимость.

Существующие методические подходы к оценке кадастровой стоимости имеют ряд недостатков, которые снижают эффективность управления территориями. Об этом свидетельствуют постоянное возрастание количества судебных и несудебных споров, а также частые изменения законодательства в области кадастровой оценки. Авторами на основе определения градостроительной ценности земель и показателей ценностного восприятия разработана пошаговая методика определения кадастровой стоимости земель. Сделан вывод об адекватности предлагаемой методики кадастровой оценки земель.

**Для цитирования:** *Ишамятова И.Х., Шапошников Н.А.* Ценностный подход к кадастровой оценке городских территорий // Изв. вузов «Геодезия и аэрофотосъемка». 2019. Т. 63. № 3. С. 292–299. DOI: 10.30533/0536-101X-2019-63-3-292-299.

### Введение

С начала 1990-х годов (проведение земельной реформы) возрастает роль института оценки. По мнению многих ученых-экономистов, оценка стоимости земли — основной экономический инструмент управления территории-

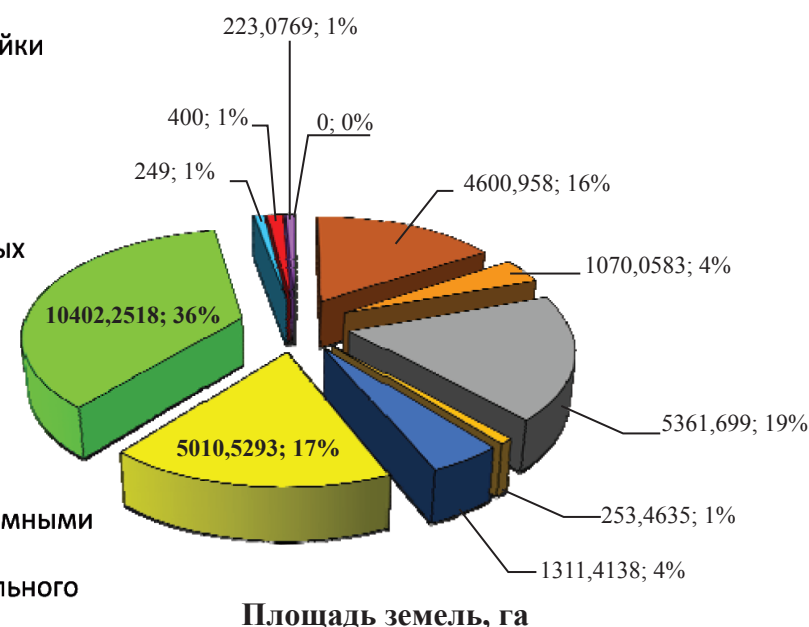
ями: база для расчета налоговых, арендных и выкупных платежей. Она определяет размер кредита, целесообразность инвестиций, качество жизни. В настоящее время существует несколько видов стоимости для различных целей оценки: инвентаризационная, нормативная,

рыночная, ликвидационная, инвестиционная. Для налогообложения используется особый вид стоимости — кадастровая. Кадастровая стоимость земельных участков представляет собой результат кадастровой оценки, проведенной в соответствии с методическими указаниями, а также рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости.

### Анализ современного состояния

Рассмотрим практику государственной кадастровой оценки городской территории на примере г. Пенза. При оценке земель учитываются индивидуальные особенности территории [1]. Город Пенза расположен на Приволжской возвышенности на берегах реки Сура. Земли, занятые особо охраняемыми территориями, занимают 36% площади (городские леса, лечебно-оздоровительные, курортные и историко-культурные зоны). На втором месте по площади находятся земли промышленности (19%), на третьем — земли сельскохозяйственного использования (17%), на четвертом — земли жилой застройки (16%) (рис. 1).

- Земли жилой застройки
- Земли общественно-деловой застройки
- Земли промышленности
- Земли общего пользования
- Земли транспорта, связи, инженерных коммуникаций
- Земли сельскохозяйственного использования
- Земли, занятые особо охраняемыми территориями и объектами
- Земли под водными объектами
- Земли под военными и иными режимными объектами
- Земли под объектами иного специального значения
- Земли, не вовлеченные в градостроительную и иную деятельность



Средний уровень кадастровой стоимости земель многоэтажной застройки в 2018 г. составил 3163,99 руб/м<sup>2</sup>, земель малоэтажной застройки — 704,96 руб/м<sup>2</sup>, земель промышленности — 999,17 руб/м<sup>2</sup>, земель сельскохозяйственного использования — 95,89 руб/м<sup>2</sup>. В 2018 г. по сравнению с 2009 г. средний уровень кадастровой стоимости вырос на 4% (рис. 2). Рассмотрим основные функции органов местного самоуправления при государственной кадастровой оценке земель г. Пенза (рис. 3).

С 2017 г. кадастровая стоимость осуществляется государственным бюджетным учреждением «Государственная кадастровая оценка» на основании решения исполнительного органа государственной власти субъекта РФ [2]. Данный факт существенно влияет на независимость оценки, так как основная функция государственных учреждений — пополнение бюджета в разрезе интересов собственников земельных участков. Организацию работ и формирование перечня объектов недвижимости проводит Управление Росреестра по Пензенской области. От качества исходной информации об объек-

Рис. 1. Структура земель г. Пенза (2017 г.)

Fig. 1. On structure of lands in Penza Region (2017)



Рис. 2. Результаты государственной кадастровой оценки земель г. Пенза

Fig. 2. The results of the state cadastral valuation of land, Penza



Рис. 3. Функции органов местного самоуправления при проведении государственной кадастровой оценки в Пензенской области

Fig. 3. Responsibilities of local authorities in conducting state cadastral valuation in the Penza region

тах оценки зависит кадастровая стоимость. К полномочиям Росреестра относится также рассмотрение споров по определению кадастровой стоимости земли [3]. В 2017 г. в комиссию по рассмотрению споров поступило 161 заявление в отношении 280 земельных участков различных категорий земель (рис. 4). Рассматривая динамику за три года, можно сделать следующие выводы: а) чаще всего оспаривается кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения; б) за три года общее число заявлений сократилось примерно на 27%.

Споры, связанные с оценкой земли, рассматриваются также в судебном порядке. Проведя мониторинг решений судов общей юрисдикции Пензенской области о пересмотре кадастровой стоимости в пользу рыночной, установлено 200 положительных решений (рис. 5)

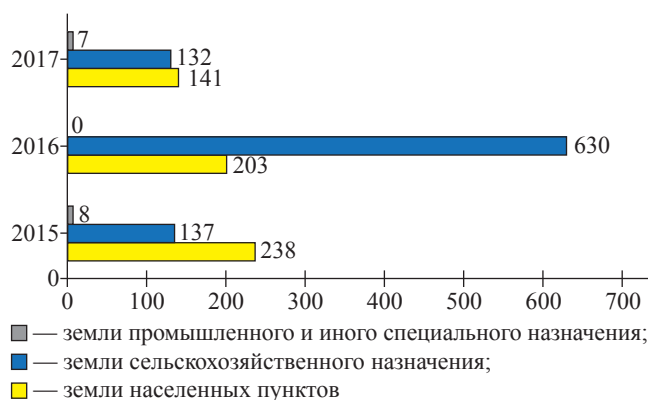


Рис. 4. Количество земельных участков, указанных в заявлениях, поступивших в комиссию о пересмотре кадастровой стоимости

Fig. 4. Number of land plots specified in the applications received by the Commission on the revision of the cadastral value

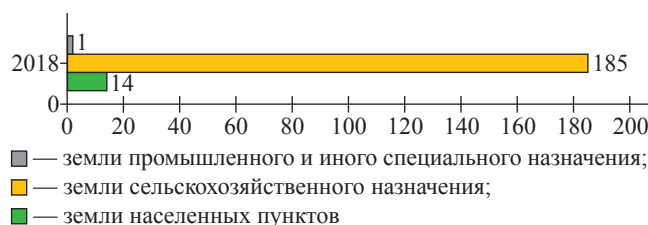


Рис. 5. Количество судебных решений судов общей юрисдикции Пензенской области о пересмотре кадастровой стоимости

Fig. 5. Number of court decisions on the contestation of the cadastral value of the courts of general jurisdiction of the Penza Region

В то же время, сравнивая рыночную и кадастровую стоимости отдельных земельных участков населенных пунктов, можно сделать вывод, что имеют место случаи, когда кадастровая стоимость земельного участка в среднем в 3,5 раза меньше рыночной. Для земель сельскохозяйственного и промышленного использования в ряде случаев кадастровая стоимость больше рыночной стоимости [4]. Наличие споров и несоответствие кадастровой стоимости рыночной показывают несовершенство законодательной базы в области государственной кадастровой оценки земель, в частности несовершенстве методик оценки. На это указывают и постоянные изменения методического обеспечения проведения кадастровой оценки земель. Так, в Пензенской области первые работы по государственной оценке земель населенных пунктов проводились в 2001–2002 гг. По единой методике, утвержденной Федеральной службой земельного кадастра России, рассчитывались удельные показатели кадастровой стоимости земель в пределах кадастрового квартала по 14 видам функционального использования. В 2007 г. велась переоценка земель по новым методическим указаниям, утвержденным приказом Минэкономразвития России № 39 от 15.02.2007. По методическим указаниям 2007 г. оценка земель проводилась уже по 16 видам функционального использования, применялся индивидуальный подход к каждому земельному участку и была изменена структура факторов оценки стоимости. В настоящее время нет законодательно закрепленной методики, позволяющей установить перечень факторов, влияющих на рыночную стоимость земель. С 2017 г. утверждены только методические указания по государственной кадастровой оценке земель. Согласно данных указаний, в Российской Федерации в процессе кадастровой оценки земель применяют массовую оценку, использующую подходы и методы индивидуальной оценки. Массовая оценка земель проводится не чаще одного раза в три года с использованием сравнительного, затратного и доходного подходов [5]. При такой оцен-

ке, как правило, не учитывается ряд значимых ценообразующих факторов, в первую очередь экологических. Отметим также несовершенство технологии сбора информации, связанное с отсутствием полных и актуальных сведений о всех земельных участках в Едином государственном реестре недвижимости.

В табл. 1 приводится анализ научных исследований в области государственной кадастровой оценки земель городских территорий. Рассмотренные методики основаны на разных принципах и методах (экспертно-аналитический, градостроительный, статистический и др.), содержат различные ценообразующие факторы, но большинство из них ориентированы на неразвитый рынок недвижимости.

### Результаты и методы

На основе выполненных исследований авторами разработана собственная методика кадастровой оценки территории жилой застройки г. Пенза, основанная на экспертном опросе и градостроительном исследовании территорий. Суть предлагаемой методики следующая.

На *первом этапе* с учетом анализа методик оценки земель городских территорий авторами было отобрано 26 показателей, существенно влияющих на формирование стоимости земельных участков (табл. 2).

На *втором этапе* экспертам предлагается выбрать (из предложенных) наиболее существенные показатели «ценностного восприятия земельных участков для жилищного строительства». Эффективность экспертного метода зависит от профессионализма и компетентности опрашиваемых. С помощью экспертного опроса специалистов ФГБУ «ФКП Росреестра» по Пензенской области и Управления Росреестра по Пензенской области со стажем работы более трех лет (50%), а также жителей района (50%) количество показателей корректируется. Опрос потребителей земельных участков — жителей г. Пенза — проводился выборочной совокупностью 400 человек. Опрос экспертов — выборочной совокупностью 100 человек. Анкетированным было предложено проранжи-

Обзор методик государственной кадастровой оценки городских земель

Источник	Методика оценки	Примечание
Приказ Росземкадастра от 17 октября 2002 г. № П/337 «Об утверждении Методики государственной кадастровой оценки земель поселений»	$KC = S_{зем.уч} \times (P_{пос.и} + P_{сделк.и}) \times K_i^n$ , где $S_{зем.уч}$ — площадь земельного участка; $P_{пос.и}$ — линейная функция сжатых факторов для $i$ -го кластера, учитывающая особенности инфраструктуры поселения (инфраструктурная составляющая), руб/м <sup>2</sup> ; $P_{сделк.и}$ — линейная функция параметров сделки для $i$ -го кластера, учитывающая особенности конкретного земельного участка (локальная составляющая), руб/м <sup>2</sup> ; $K_i^n$ — коэффициент перехода от удельного показателя кадастровой стоимости земель по виду функционального использования	Не учитывается индивидуальный подход к оценке, перечень факторов оценки регламентируется и ограничен
В.П. Федоров, О.М. Пахомова и Н.В. Булычева [6]	Проводят моделирование рентного дохода на основе данных о местоположении и оснащенности земельных участков, а также ценообразующих факторов	Трудоемкость расчетов из-за большого количества показателей, использование балльной оценки факторов, а также субъективность экспертных оценок при расчете весовых множителей, определяющих значимость показателей оценки
А.В. Севостьянов [7]	Основана на совмещении экспертного градостроительного анализа с анализом рыночных показателей. Городская территория разбивается на области, для каждой из которых определяются коэффициенты ценности по совокупному баллу	Ограниченность области применения (методика разработана для осуществления оценки городов с типичными градостроительными характеристиками)
Д.Е. Иваненко [8]	$KC = Ri \left( \frac{\sum_{i=1}^n Li (Ri/Si)}{\sum_{i=1}^n (Ri/Si)} \right) \cdot 100\%$ <p><math>Li</math> — фактор стоимости <math>i</math>-го вида рыночной стоимости, определенной путем сбора информации о кадастровом квартале; <math>Ri</math> — рыночная стоимость <math>i</math>-го вида земли за единицу площади <math>Si</math> (м<sup>2</sup>), определенная путем сбора рыночной информации о кадастровом квартале</p>	
В.А. Прорвич [9]	Главный ценообразующий фактор при оценке земель — балансовая стоимость инженерных сетей	Игнорируется ряд важнейших ценообразующих факторов
С.В. Орлов, И.Л. Цуканов, Ю.А. Цыпкин, Д.А. Цветков [10]	Построение регрессионных моделей зависимости стоимости объектов оценки от рыночной стоимости тестовых земельных участков и расчет по найденным уравнениям кадастровой стоимости объектов	Трудоемкость расчетов на начальном этапе. Применима преимущественно для застроенных земель. Не обоснован состав факторов

ровать показатели ценностного восприятия земельного участка под жилищное строительство по десятибалльной шкале. Семь показателей не представляют ценности для специалистов и жителей города. К ним относятся: доступность до автовокзала и ж/д вокзала; доступность до объектов соцкультбыта; удаленность от центра города; рельеф; близость к водным объектам; состояние участка (не разработан, расчищен, имеются посадки и т.п.) и его конфигурация.

На *третьем этапе* к полученным численным значениям показателей «ценностного восприятия земельных участков для жилищного

строительства» применяется весовое значение (см. табл. 2).

На *четвертом этапе* проводится градостроительная оценка территории по рассмотренным здесь показателям. Местоположение (1–7 фактор) определяется радиусом доступности. Согласно СНиП 2.07.01–89, радиус пятиминутной доступности до остановок общественного транспорта — 300 м, радиус обслуживания детского сада в городах — 300 м, школы — 500 м, магазинов — 500 м, поликлиники — 1000 м, объектов соцкультбыта — 500 м, автовокзала и ж/д вокзала — 1500 м.



## Показатели ценностного восприятия земельного участка под жилищное строительство

Фактор	№ п/п	Показатель ценностного восприятия	Общее количество баллов	Весовой коэффициент
Местоположение	1	Доступность до остановок общественного транспорта	3165	1,01
	2	Доступность до автовокзала и ж/д вокзала	1480	
	3	Доступность до магазинов с необходимым набором продуктов	3410	1,08
	4	Доступность до детского сада (300)	2870	0,91
	5	Доступность до школы (500)	2920	0,93
	6	Доступность до поликлиники (1000)	2885	0,92
	7	Доступность до объектов соцкультбыта	2375	
	8	Удаленность от центра города	2205	
	9	Возможность подъезда непосредственно к участку, качество и состояние дорог	2835	0,90
Экология	10	Озеленение (5 м <sup>2</sup> на человека)	2660	0,81
	11	Уровень загрязнения атмосферного воздуха	3060	0,97
	12	Уровень радиационного загрязнения	3155	1
	13	Близость промышленных зон и т.п.	2605	0,83
Ландшафтно-эстетические свойства	14	Близость к водным объектам	2015	
	15	Близость к лесопарковой зоне	2695	0,86
	16	Рельеф	2300	
Коммуникации	17	Наличие газоснабжения	3575	1,14
	18	Наличие электроснабжения	3775	1,20
	19	Наличие водоснабжения	3835	1,22
Основные характеристики	20	Площадь землепользования	3205	1,02
	21	Конфигурация земельного участка	2410	
	22	Состояние участка (не разработан, расчищен, имеются посадки и т.п.)	2260	
	23	Заболоченность	3100	0,99
Юридические сведения	24	Наличие (отсутствие) обременений	3085	0,98
	25	Право	3445	1,20
	26	Уточненность границ земельного участка	3485	1,11

Близость промышленных зон определяется радиусом от 50 до 1000 м (в зависимости от класса опасности). Радиус лесопарковых зон принимаем, исходя из нормативного времени доступности городских парков не более 20 минут и средней скорости пешехода 4–6 км/ч, — 1700 м<sup>2</sup>. Перепады в рельефе, неблагоприятные для строительства жилых объектов, определяются по высотным отметкам по карте рельефа города. Так как в Пензенской области нет промышленных предприятий, существенно влияющих на уровень загрязнения атмосферы, данный показатель также не учитывается. Наличие коммуникаций определяется на основании сведений Публичной када-

стровой карты и Генерального плана Пензы. Также на основании Публичной кадастровой карты устанавливаются юридические показатели. Результаты зонирования территории Железнодорожного района г. Пенза приведены на рис. 6.

На *пятом этапе*, исходя из полученных взвешенных значений показателей, проводится объединение земельных участков в три ценовые зоны: а) очень ценные земли; б) ценные земли; в) малоценные земли. Затем корректируем удельный показатель кадастровой стоимости земель, вошедших в одну из ценовых зон, с использованием формулы

$$КС_{жз} = S_{зем.уч} (PC_{жз} K_{инфл} + \sum B_i), \quad (1)$$



**Рис. 6. Градостроительная оценка Железнодорожного района г. Пенза:**

1 — малоценные земли; 2 — ценные земли; 3 — очень ценные земли

**Fig. 6. Urban planning assessment of Zheleznodorozhny district of the city of Penza:**

1 — low value land; 2 — valuable lands; 3 — very valuable lands

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Улицкая Н.Ю., Акимова М.С., Купоросова Е.П. Современное состояние проблематики государственной кадастровой оценки объектов недвижимости на примере Мокшанского района Пензенской области // Региональное развитие. 2017. № 1. С. 4.
2. Учинина Т.В., Строчкина К.Н., Усанова Н.В. Проблемные вопросы оспаривания кадастровой стоимости земельных участков // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 509–517.
3. Чурсин А.И. Рассмотрение кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения на территории Пензенской области // Успехи современного естествознания. 2014. № 2. С. 87–93.
4. Кривоносова О.Ю. К вопросу о совершенствовании законодательства о государственной кадастровой оценке земельных участков // Вестн. Университета им. О.Е. Кутафина. 2017. № 2 (30). С. 123–129. DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.123-129.
5. Назаров К.С. Проблемы и противоречия кадастровой оценки земельных участков // Аграрная Россия. 2015. № 10. С. 38–41.
6. Интернет-ресурс: <http://perspectiva-spb.ru/archives/26>.

где  $КС_{жз}$  — кадастровая стоимость земель, занятых жилой застройкой;  $S_{зем.уч}$  — площадь земельного участка;  $РС_{жз}$  — рыночная стоимость земельного участка, занятого жилой застройкой за 1 м<sup>2</sup>;  $K_{инфл}$  — коэффициент инфляции;  $\sum B_i$  — средневзвешенный коэффициент, определяющий ценность земель в определенной ценовой зоне.

#### Вывод

Расчет кадастровой стоимости с использованием оценочных зон позволяет вычислить кадастровую стоимость земельного участка с учетом экологических факторов, местоположения, ландшафтно-эстетических свойств, наличия коммуникаций, юридических факторов и зафиксировать ее для целей налогообложения, аренды и других проектов, предусмотренных федеральным и региональным законодательством.

#### REFERENCES

1. Ulitskaya N.Y., Akimova M.S., Kuporosova E.P. The current state of the problem of state cadastral valuation of real estate on the example of Mokshansky district of the Penza region. *Regional'noye razvitiye*. Regional development. 2017, 1: 4. [In Russian].
2. Uchinina T.V., Strokina K.N., Usanova N.V. Problematic issues of contest of cadastral cost of the land plots. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya*. Modern problems of science and education. 2014, 6: 509–517. [In Russian].
3. Chursin A.I. Consideration of the cadastral valuation of agricultural lands in the Penza region. *Uspekhi sovremennogo yestestvoznaniya*. Advancements of modern natural science. 2014, 2: 87–93. [In Russian].
4. Krivonosova O.Y. On the issue of improving the legislation on the state cadastral valuation of land plots. *Vestnik Universiteta imeni O.Ye. Kutafina*. Bulletin of the University named after O.E. Kutafin. 2017, 2 (30): 123–129. [In Russian].
5. Nazarov K.S. Problems and contradictions of cadastral evaluation of land. *Agrarnaya Rossiya*. Agrarian Russia. 2015, 10: 38–41. [In Russian].
6. URL: <http://perspectiva-spb.ru/archives/26>.

7. Севостьянов В.А., Севостьянов А.В., Старков А.А. Государственная кадастровая оценка земель поселений. М.: Государственный ун-т по землеустройству, 2006. 21 с.
8. Иваненко Д.Е. Кадастровая оценка земельных участков в условиях формирования конкурентного рынка недвижимости: Автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, Ростовский государственный экономический университет, 2014. 26 с.
9. Прорвич В.А. Основы экономической оценки городских земель. М.: Дело, 1998. 336 с.
10. Орлов С.В., Цуканов И.Л., Цыпкин Ю.А., Цветков Д.А. Вариант концептуального подхода к созданию системы кадастровой оценки земли города Москвы // Городская собственность. 2000. № 10 (38). С. 6–11.
7. Sevostyanov V.A., Sevostyanov A.V., Starkov A.A. Gosudarstvennaya kadastravaya otsenka zemel poseleniy. State cadastral valuation of land settlements: method instructions for universities. Moscow: State University of Land Management. 2006: 21 p. [In Russian].
8. Ivanenko D.E. Cadastral valuation of land in the conditions of a competitive real estate market: author. PhD thesis. Rostov-on-Don, Rostov State Economic University, 2014: 26 p. [In Russian].
9. Prorvich V.A. Osnovy ekonomicheskoy otsenki gorodskikh zemel. Fundamentals of the economic assessment of urban land. Moscow: Delo, 1998: 336 p. [In Russian].
10. Orlov S.V., Tsukanov I.L., Tsyarkin U.A., Tsvetkov D.A. Specific approach to creating a system of cadastral valuation of the land of the city of Moscow. *Gorodskaya sobstvennost'*. Urban real estate. 2000, 10 (38): 6–11. [In Russian].