Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 2. С. 135–141
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2023;(2):135–141

Проблемы экономики

Научная статья
УДК 332.025.12+332.622
doi: 10.22394/2079-1690-2023-1-2-135-141

РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ С УЧЕТОМ ТРАНСФОРМАЦИИ КАТЕГОРИРОВАНИЯ, ОЦЕНКИ И КАДАСТРА ЗЕМЕЛЬ

Татьяна Васильевна Мартыненко[1], Татьяна Алексеевна Черкашина[2], Анастасия Александровна Егорихина[3]

[1, 3]Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия
[1]tatianamart@list.ru
[2]Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Ростов-на-Дону, Россия, TKCherkasina@mail.ru, https://orcid.org/0000-0002-7010-0256

Аннотация. В контексте стратегических приоритетов государственной программы о национальной системе пространственных данных в РФ актуализируется вопрос всестороннего изучения земельных ресурсов с точки зрения улучшения их состояния и правильного принятия управленческих решений. Целью работы является обоснование исследования теоретико-практических аспектов земельных отношений, выявление проблем, возникающих в процессе присвоения категории землям, их кадастровой оценки и кадастровых работах. В статье применяются общенаучные методы; графическая интерпретация данных, позволяющие обеспечить достоверность результатов исследования. Даны предложения по систематизации, сбору, обработке и консолидации данных; предоставлению услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него; совершенствованию процесса определении кадастровой стоимости в целях повышения эффективности налогообложения и развития территорий.

Ключевые слова: земельные отношения, категории земель, оценка, кадастровая стоимость, рыночная стоимость, кадастровый учет

Для цитирования: Мартыненко Т. В., Черкашина Т. А., Егорихина А. А. Развитие земельных отношений в РФ с учетом трансформации категорирования, оценки и кадастра земель // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 2. С. 135–141. https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-2-135-141

Problems of Economics

Original article

DEVELOPMENT OF LAND RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION TAKING INTO ACCOUNT THE TRANSFORMATION OF CATEGORIZATION, ASSESSMENT AND CADASTRE OF LANDS

Tatiana V. Martynenko[1], Tatiana A. Cherkashina[2], Anastasia A. Egorikhina[3]

[1, 3]South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia
[1]tatianamart@list.ru
[2]Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, Russia, TKCherkasina@mail.ru, https://orcid.org/0000-0002-7010-0256

Abstract. In the context of the strategic priorities of the state program on the national spatial data system in the Russian Federation, the issue of comprehensive study of land resources from the point of view of improving their condition and correct management decision-making is being updated. The purpose of the work is to substantiate the study of theoretical and practical aspects of land relations, to identify

© Мартыненко Т. В., Черкашина Т. А., Егорихина А. А., 2023

problems arising in the process of assigning a category to lands, their cadastral valuation and cadastral works. The article uses general scientific methods; graphical interpretation of the data to ensure the reliability of the results of the study. Proposals are given on systematization, collection, processing and consolidation of data; provision of services in the field of state cadastral registration of immovable property and state registration of rights to it; improvement of the process of determining cadastral value in order to increase the efficiency of taxation and development of territories.

***Keywords**:* land relations, land categories, valuation, cadastral value, market value, cadastral accounting

***For citation**:* Martynenko T. V., Cherkashina T. A., Egorikhina A. A. Development of land relations in the Russian Federation taking into account the transformation of categorization, assessment and cadastre of lands. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2023;(2):135–141. https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-2-135-141

Введение

Как показывает практика, земельные отношения в России представляют собой одно и самых сложных и трудоемких направлений деятельности органов государственной и муниципальной власти, что обусловлено, прежде всего, особенностями процесса землеустройства. Поэтому, в рамках реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных»[1], сегодня как никогда важно обратить внимание на существующие проблемы в области земельных отношений связанных с категорией земель, стоимостной оценкой и кадастровым учетом.

Результаты и обсуждения

Земельные отношения представляют собой комплекс имущественных и управленческих решений. Земельный кодекс дает всеобъемлющее определение объектам земельных отношений: «земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков»[2]. В Российской Федерации земля используется на платной основе. Граждане и организации платят арендные платежи и земельный налог. Для того, чтобы правильно уплачивать налог, а также устанавливать объективную цену при продаже или покупке земли, нужно провести государственную кадастровую оценку всех земель, существующих в российском законодательстве.

Категоризация земель производится для того, чтобы земельные участки можно было бы использовать в соответствии с их функциональным назначением: для строительства зданий и сооружений, для сельскохозяйственных работ и др.

Существует целый ряд характеристик, которые влияют на возможности использования того или иного участка. Наиболее важным критерием является вид разрешенного использования (ВРИ). Из 86 вариантов назначений (наименований ВРИ) согласно Приказу №П/0412[3], в практическом обороте используется в рамках земель населенных пунктов только 17 видов[4]. Наиболее полная характеристика земельных участков дается Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). В него заносится наряду с категорией земли еще и кадастровая стоимость вместе с видом разрешенного использования.

При создании ЕГРН были допущены существенные погрешности, так как вначале не предполагалось его использовать при кадастровой оценке, что впоследствии привело к многочисленным спорам и оспариванию кадастровой оценки в судах [1].

[1] Государственная программа Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 г. №2148 (ред. от 29.04.2022). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 05.12.2022). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков [Электронный ресурс]: Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412 (ред. от 23.06.2022). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Сборник корректировок. Сегмент «Земельные участки» / Совет экспертов Рынка недвижимости Cjdt [Электронный ресурс]. - URL: www.arreall.ru (дата обращения: 27.12.2022).

Оспаривание кадастровой стоимости связано прежде всего с тем, что она играет ключевую роль при расчетах различных платежей, включая плату за аренду земли, земельный налог, сервитуты, а также влияет на выкупную цену того имущества, которое находится в собственности государства.

Для определения кадастровой стоимости земельных участков используются различные методы, которые основаны на экономических характеристиках объекта, его описании в процессе кадастрового учета. Методы массовой оценки не всегда в полной мере отражают рыночную стоимость объектов. Назранова М.А. отмечает, что «несовершенство методов оценки кадастровой стоимости является одной из насущных проблем российского земельного права, а вопросы, связанные с оспариванием кадастровой стоимости, зачастую рассматриваются судебными инстанциями» [2, с. 31].

В случае невозможности определения кадастровой стоимости методами массовой оценки проводят индивидуальную оценку с помощью профессиональных оценщиков с использованием стандартов оценки.

Следует отметить, что проблемы кадастровой оценки недвижимости освещены в работах Вдовенко Ю. И., Гунько Л. М., Захарченко Е. С., Иваненко Д. Е., Лазаревой В. В., Лепихиной О. Ю., Павлова В. А., Тепман Л. Н., Черкашиной Т. А., Швандар В. А. Однако многие вопросы остаются нерешенными на протяжении многих лет.

Рассматривая данные о количестве споров по размеру кадастровой стоимости за 2016–2022 гг., мы можем определить тенденцию изменения судебных разбирательств, связанных с оценкой земельных участков (рис. 1).

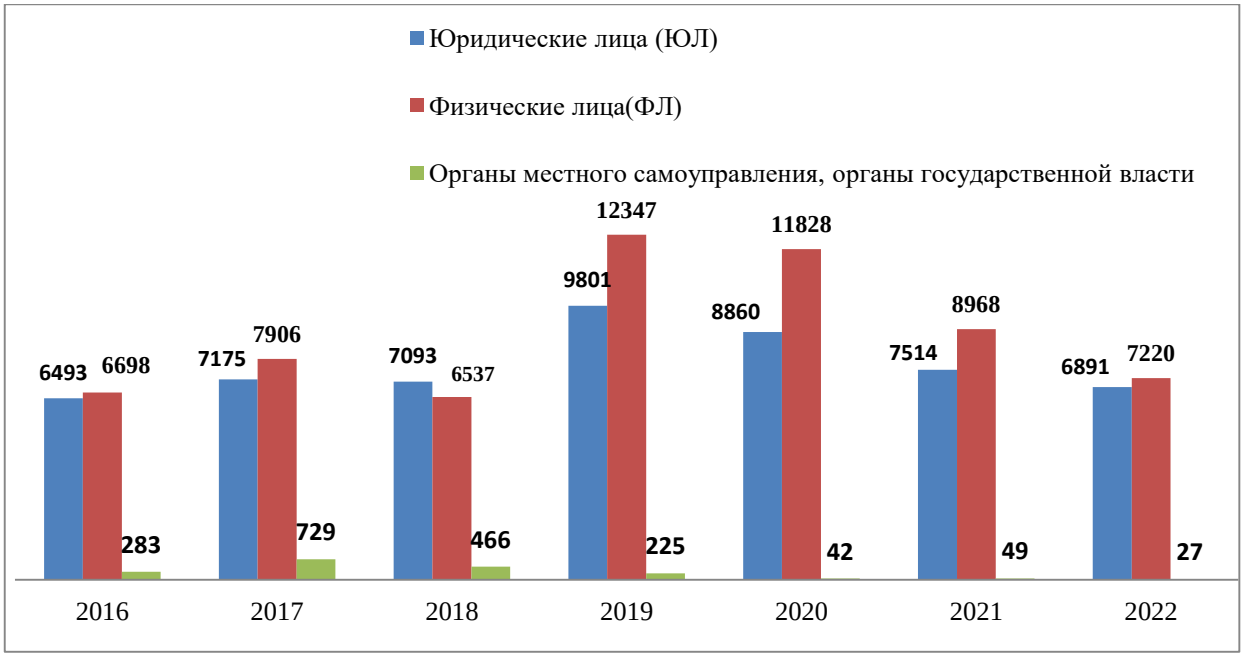


Рис. 1 – Изменения в количестве судебных исков с 2016 г. по 2022 г. по результатам определения кадастровой стоимости объектов недвижимости (по категориям заявителей). Составлено по данным Росреестра[1].

Fig. 1 – Changes in the number of lawsuits from 2016 to 2022 based on the results of determining the cadastral value of real estate objects (by category of applicants). Compiled according to Rosreestr

[1] Результаты судебных решений по оспариванию кадастровой стоимости объектов недвижимости с 2017 г. по 2022 г. Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс]. - URL: https://rosreestr.gov.ru/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/ (дата обращения: 10.01.2023).

Следует обратить внимание на то, что оспаривают результаты кадастровой оценки наряду с юридическими и физическими лицами также государственные органы власти и органы местного самоуправления. Рисунок нам демонстрирует, что в 2019 г. наибольшее количество исков было подано домохозяйствами (12347) и фирмами (9801).

В 2022 году суды рассмотрели 14 165 споров о величине кадастровой стоимости. При этом основная часть споров касалась несоответствия кадастровой и рыночной стоимости. В 95,04 % случаев суды становились на сторону заявителей[1].

Довольно часто погрешности в определении кадастровой стоимости земельного участка вызваны и рядом ошибок, связанных с человеческим или техническим фактором. Чаще всего это определение размера участка по неправильно заполненным кадастровым документам. Наиболее частыми ошибками являются неправильное межевание участка или его размеры. Росреестр отмечает, что двадцать два миллиона земельных участков имеют неточные границы[2]. Так, например, в Рязанской области на начало 2022 года в отношении всего 48,5% земельных участков в ЕГРН внесены сведения об описании их местоположения[3]. В результате, собственники вынуждены через суд отстаивать размер земельных участков, вкладывая собственные средства на исправление кадастровых документов и дальнейшую переоценку стоимости участка.

С 2018 г. и по настоящее время кадастровую оценку проводят государственные бюджетные учреждения (ГБУ), которые были специально созданы субъектами Российской Федерации. При этом ГБУ анализируется рынок недвижимости, вносятся коррективы в данные ЕГРН, но рассчитывать рыночную стоимость с целью оспаривания кадастровой стоимости они не могут.

Роль независимых оценщиков в связи с новеллами в оспаривании кадастровой стоимости определена расчетом только рыночной стоимости в соответствии с методологией стоимостной оценки (методами затратного, сравнительного или доходного подходов) [3, с. 92].

Следует обратить внимание на то, что оспаривать кадастровую стоимость и производить перерасчет налога на землю можно за все периоды применения прежней стоимости в том случае, если в кадастровую стоимость внесены исправления по результатам: технических ошибок в ЕГРН; доказанностью недостоверных сведений судебными решениями или комиссиями [4].

Наличие механизма кадастровой стоимости объектов недвижимости, основанного на достаточной и достоверной информации, рассматривается Росреестром как потенциал развития территории при принятии градостроительных решений. Однако, в стране повсеместно наблюдается наличие нелегальных жилых построек на территории земельных участков. Как показывают данные Росреестра, в каждом из регионов зафиксируется от 1 до 5 тыс. жилых домов, используемых без регистрации прав[4]. Данный факт прежде всего затрудняет работу органов государственной и муниципальной власти, поскольку без наличия достоверных сведений относительно данной территории невозможно принятие правильного управленческого решения, связанного, например, с прокладкой сетей газо- электро- , тепло- и водо- снабжения.

Исправление исторически накопленных ошибок в ЕГРН является одной из пяти ключевых задач Росреестра в рамках госпрограммы «Национальная система пространственных данных» (НСПД)[5].

---

[1] Результаты судебных решений по оспариванию кадастровой стоимости объектов недвижимости с 2017 г. по 2022 г. Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс]. - URL: https://rosreestr.gov.ru/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/ (дата обращения: 10.01.2023).

[2] Руководитель Росреестра выступил на «правительственном часе» в Совете Федерации [Электронный ресурс]. - URL: https://rosreestr.gov.ru/press/archive/rukovoditel-rosreestra-vystupil-na-pravitelstvennom-chase-v-sovete-federatsii/ (дата обращения: 27.12.2022)

[3] Кадастровая палата по Рязанской области рассказала об установлении границ земельных участков [Электронный ресурс]. - URL: https://kadastr.ru/magazine/news/kadastrovaya-palata-po-ryazanskoy-oblasti-rasskazala-ob-ustanovlenii-granits-zemelnykh-uchastkov/ (дата обращения: 27.12.2022)

[4] Сорная территория: на заброшенные дачи готовят управу [Электронный ресурс]. - URL: https://iz.ru/1417024/dmitrii-alekseev/sornaia-territoriia-na-zabroshennye-dachi-gotoviat-upravu (дата обращения: 27.12.2022).

[5] Росреестр продолжает работу по выявлению реестровых ошибок [Электронный ресурс]. - URL: https://kadastr.ru/magazine/news/stolichnyy-rosreestr-prodolzhaet-rabotu-po-vyyavleniyu-reestrovykh-oshibok/ (дата обращения: 27.12.2022)

Однако, в последние годы наблюдается заметное снижение числа действующих кадастровых инженеров в РФ. Согласно докладу Исполнительного директора саморегулируемой организации «Ассоциация кадастровых инженеров Поволжья» с 2017 по 2021 год их количество в нашей стране уменьшилось почти на 17 %[1]. В особо сложную ситуацию попадают кадастровые инженеры по гендерному признаку. Законодательно установлено, что, если женщина – кадастровый инженер не осуществляет трудовую деятельность в течение трех лет, саморегулируемая организация должна исключить ее из числа своих членов, при этом декретный отпуск исключением не является. В связи с этим многие женщины – кадастровые инженеры либо теряют работу в этот период, либо вовсе не выходят в декретный отпуск.

С учетом увеличения нагрузки, связанной с сокращением срока учетно-регистрационных мероприятий по кадастровой документации до трех дней, возникает также вопрос о поддержании и стимулирования качества выполнения межевых планов и технической документации. При этом на фоне роста количества приостановленных и отказанных по кадастровому учету заявлений и документов, подготовленных кадастровыми инженерами, Росреестр уже поставил задачу держать данный показатель не выше 8%, а также, разработал сборник типичных ошибок для кадастровых инженеров в целях их предупреждения. Однако, на сколько эта методика является эффективной покажет только время.

Нельзя не отметить широкий круг проблем, относящихся к реестровым данным. Еще в конце 2021 года руководитель Росреестра, О. Скуфинский, в рамках заседания Совета Федерации, обратил внимание на эту проблему со стороны полноты и качества информации в сфере землеустройства. Так, по данным Росреестра, неустановленными и отсутствующими в ЕГРН являются границы населенных пунктов (59%), границы территориальных зон (72%), выявлены реестровые ошибки (8,5 миллионов), бумажные дела не переведены в цифровой формат (123 миллиона)[2].

Необходимо отметить, что огромное количество проблем было вызвано неэффективным межведомственным взаимодействием, объясняемым обособленностью государственных земельных информационных ресурсов. Существующие противоречия в сведениях государственных реестров затрудняют работу органов власти, тормозят реализацию ряда государственных программ и законов. Подобная ситуация наблюдается в процессе исполнения закона о лесной амнистии. Например, в Калужской области на 01.06.2022 г. сведения, занесенные ЕГРН и Государственный лесной реестр (ГЛР) о площади земель, отнесенных к лесному фонду расходятся почти на 175 тыс.[3] В отношении земель лесного фонда также стоит сказать, что в ЕГРН накоплено большое количество дублирующих сведений по данной категории земель. Так, в рамках закона о лесной амнистии за последние 5 лет были выявлены и исключены дублирующие сведения о 45,2 тыс. лесных участков[4].

Для многих регионов актуальна проблема эффективного использования и учета земель, которые относятся к сельскохозяйственным. В настоящее время неиспользованными остаются примерно 44 млн. га земель сельскохозяйственного назначения[5]. При этом инвентаризация и качественная оценка земель не проводилась уже более 20 лет. Как показывает практика на земельных участках данной категории зачастую нет установленных границ и отсутствует достоверная информации о качестве земель, повсеместно выявляются случаи нецелевого использования.

---

[1] Текущая ситуация в сфере кадастра и саморегулирования кадастровой деятельности [Электронный ресурс]. - URL: https://np-okirt.ru/news/godovoe-sobranie-2022/Доклад%20Савельева%20В.П.%2020.05.2022.pdf (дата обращения: 27.12.2022)

[2] Руководитель Росреестра выступил на «правительственном часе» в Совете Федерации [Электронный ресурс]. - URL: https://rosreestr.gov.ru/press/archive/rukovoditel-rosreestra-vystupil-na-pravitelstvennom-chase-v-sovete-federatsii/ (дата обращения:27.12.2022)

[3] Из реестра недвижимости исключены дублирующие сведения о почти 200 тыс. га лесных участков Калужской области [Электронный ресурс]. - URL: https://kadastr.ru/magazine/news/iz-reestra-nedvizhimosti-isklyucheny-dubliruyushchie-svedeniya-o-pochti-200-tys-ga-lesnykh-uchastkov/ (дата обращения 27.12.2022)

[4] 5 лет «лесной амнистии» [Электронный ресурс]. - URL: https://rosreestr.gov.ru/press/archive/5-let-lesnoy-amnistii-dubliruyushchie-svedeniya-o-bolee-45-tys-lesnykh-uchastkakh-isklyucheny/ (дата обращения 27.12.2022)

[5] Майоров А. Основные инструменты обеспечения рационального использования земель нуждаются в совершенствовании [Электронный ресурс]. - URL: http://council.gov.ru/events/news/135033/?h l=кадастр (дата обращения 27.12.2022)

Так, за 2021 год было выявлено 743 нарушения земельного законодательства по Ростовской, Волгоградской и Астраханской областям, Республике Калмыкия[1].

Невозможно оставить без внимания трудности введения в оборот бесхозных земель сельскохозяйственного назначения. Проблемы в данной области во многом вызваны экономической непривлекательностью некоторых регионов России, что подтверждается внутренней миграцией населения, когда фермеры переезжают в другие субъекты РФ в поисках улучшения условий жизни. В результате множество плодородных земель простаивают и зарастают лесом, что усложняет их эксплуатацию в дальнейшем.

Следует также отметить, что принятие федерального закона 2 июля 2021 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Земельного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», закрепляющего возможность крестьянским (фермерским) хозяйствам возведения жилого дома на земельных участках сельскохозяйственного назначения, также предполагает возникновение ряда трудностей, связанных с его реализацией. Как отмечают специалисты[2], прежде всего это проблема, с отсутствием законодательного закрепления процесса изъятия у фермера земельного участка с расположенным на нем домом в случае нецелевого использования земли, что, в свою очередь, в дальнейшем спровоцирует волну судебных обжалований.

Выводы

Таким образом, можно отметить, что до 2030 года перед государством стоят довольно амбициозные задачи по систематизации, сбору, обработке и консолидации данных; настраивании механизма наиболее качественного предоставления услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него; поиску и устранению накопленных ошибок в кадастровой деятельности, картографии; определении кадастровой стоимости, а также сокращения бесхозных земель и поиску путей их качественного сохранения.

Список источников

1. Черкашина Т.А., Брутян Г.Э. Особенности кадастровой оценки объектов капитального строительства в условиях цифровизации экономики / Состояние, проблемы и перспективы развития современных социально-экономических процессов: [монография / Алехина Е.И. и др.]: Петрозаводск: МЦНП «Новая наука», 2019. 240 с. – С.154-165.

2. Назранова М. А. Проблемы правового регулирования определения кадастровой стоимости земельного участка // Правовое регулирование экономической деятельности. 2022. №1. С. 30-38.

3. Захарченко Е. С., Черкашина Т. А., Пятикопова А. В. Некоторые проблемы налогообложения и кадастровой оценки земельных участков на примере города Ростова-на-Дону // Финансовые исследования. 2019. № 2(63). С. 91–98.

4. Черкашина Т. А. Новое в кадастровой оценке недвижимости для целей налогообложения / Теоретические и практические аспекты трансформации налоговой системы России: материалы Всероссийской научно-практической конференции 18 декабря 2019 года. Ростов н/Д.: Издательско-полиграфический комплекс РГЭУ (РИНХ), 2019. С. 95-99.

References

1. Cherkashina T. A., Brytun G. E. Features of cadastral valuation of capital construction projects in the conditions of digitalization of the economy. In: *State, problems and prospects of development of modern socio-economic processes.* Monograph / Alyokhina E.I. et al.]. : Petrozavodsk: ICNP "New Science"; 2019. 240 p. P. 154–165. (In Russ.)

[1] Предварительные итоги деятельности Управления Россельхознадзора за 2021 год [Электронный ресурс]. - URL: https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/46746.htmlт (дата обращения 27.12.2022)

[2] Закон о фермерских домах разрешил строить на сельскохозяйственной земле [Электронный ресурс]. - URL: https://agrobook.ru/instruction/zakon-o-fermerskih-domah-razreshil-stroit-na-selskohozyaystvennoy-zemle-kommentarii (дата обращения: 27.13.2022); Атаманов, С. А., Григорьев, С. А. О распространенных ошибках / С. А. Атаманов, С. А. Григорьев // Учет недвижимости : электронный журнал : сайт «Кадастр.Москва». – Москва, 2022 [Электронный ресурс].- URL: http://кадастр.москва/news/889 (дата обращения: 22.12.2022).

2. Nazranova M. A. Problems of legal regulation of determining the cadsstral value of a land plot. *Pravovoe regulirovanie ekonomicheskoi dejatelnosti = Legal regulation of economic activity*. 2022;(1):30–38 (In Russ.)

3. Zakharchenko E. S., Cherkashina T. A., Pyatikopova A. V. Some problems of taxation and cadastral valuation of land plots on the example of the city of Rostov-on-Don. *Finansovie issledovanija = Financial research*. 2019;2(63):91–98 (In Russ.).

4. Cherkashina T. A. New in the cadastral valuation of real estate for taxation purposes. In: *Theoretical and practical aspects of the transformation of the tax system of Russia: materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference on December 18, 2019*. Rostov-on-Don: Publishing and printing complex of RSEU (RINH); 2019:95–99 (In Russ.).

Информация об авторах

Т. В. Мартыненко – доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и предпринимательства ЮРИУ РАНХиГС.
Т. А. Черкашина – кандидат экономических наук, профессор кафедры финансового мониторинга и финансовых рынков РГЭУ (РИНХ).
А. А. Егорихина – студент факультета управления ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the authors

T. V. Martynenko – Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Economic Theory and Entrepreneurship of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPA.
T. A. Cherkashina – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Department of Financial Monitoring and Financial Markets of Rostov State University of Economics.
A. A. Egorikhina – Student of Management Faculty of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPA.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 04.04.2023; одобрена после рецензирования 17.04.2023; принята к публикации 18.04.2023.
The article was submitted 04.04.2023; approved after reviewing 17.04.2023; accepted for publication 18.04.2023.