

Г.А. ПОРТНОВА, канд. экон. наук, доцент

ГОУ ВПО «Донецкий национальный
технический университет»,

Н.С. ЗАЙЦЕВА, ведущий специалист
организационного отдела и подготовки
распорядительных актов управления
земельных ресурсов администрации
г. Донецка, ДНР

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКЕ ЗЕМЕЛЬ

Настоящая статья посвящена исследованию проблематики существующего методического подхода кадастровой оценки земель в Донецкой Народной Республике. Авторами приведены применяемые в республике коэффициенты индексации нормативной денежной оценки, а также правила и порядок нормативной денежной оценки земель сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов, действовавшие на момент вступления в силу Конституции Донецкой Народной Республики. С целью определения кадастровой стоимости земельных участков в Донецкой Народной Республике авторами предложена новая схема ранжирования земельных ресурсов по основным сегментам, а также применение линейной, мультипликативной степенной и экспоненциальной статистических моделей.

Ключевые слова: кадастр, оценка земель, земельные ресурсы, линейная модель, мультипликативная степенная модель, экспоненциальная модель.

Portnova G.A., Zaitseva N.S. Improving the methodological approach to cadastral land assessment.

The article is devoted to studying the problems of the existing methodological approach to cadastral valuation of land in the Donetsk People's Republic. The authors present the indexation coefficients of the normative monetary valuation used in the Republic, as well as the rules and procedure for the normative monetary valuation of agricultural land and localities, which were in force at the time of the entry into force of the Constitution of the Donetsk People's Republic. In order to determine the cadastral value of land plots in the Donetsk People's Republic, the authors proposed a new scheme for ranking land resources by main segments, as well as the use of linear, multiplicative power and exponential statistical models.

Keywords: cadastre, land valuation, land resources, linear model, multiplicative power model, exponential model.

Земля в ее натуральной форме во все времена считалась основой государства. Тысячелетиями народы перераспределяли земельные ресурсы посредством аннексии той или иной территории, покупки или дипломатических переговоров. На сегодняшний день данные тенденции

© Г.А. Портнова, Н.С. Зайцева, 2021

Совершенствование методологического подхода к кадастровой оценке земель

не утратили своей актуальности, а приобрели еще большую значимость в рамках существующей мировой экономической модели. Как справедливо отметила О.И. Лебедева, земля является началом всей экономической системы, что определяется ее сущностью, заключающейся в наличии материальной компоненты, удовлетворяющей потребности социума во всех сферах его жизнедеятельности [1, с. 124]. Кроме этого, уникальной особенностью земли является ее нематериальная компонента, которая заключается в наличии ментальной связи человека с каким-либо местом, имеющим духовную и культурную значимость для него.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции Донецкой Народной Республики земля и иные природные ресурсы в государстве используются и охраняются как основа жизни и деятельности народа [2]. Таким образом, в Донецкой Народной Республике земля имеет наивысшую ценность, что требует от органов власти обеспечения эффективного управления данным стратегическим ресурсом.

Одним из векторов деятельности органов государственной власти по управлению и распоряжению земельными активами является оценка земельных ресурсов Донецкой Народной Республики. Под оценкой указанных ресурсов необходимо понимать определение полномоченными субъектами кадастровой стоимости земельных участков с учетом специфических показателей, например, плодородия оцениваемой земли и местонахождения соответствующих земельных участков.

На сегодняшний день в Донецкой Народной Республике не все аспекты установления права собственности, пользования, управления, распоряжения и оценки земельных ресурсов имеют правовые механизмы своего регулирования, в т.ч. отсутствует целый пласт законодательства, регулирующего отношения в

сфере: пользования лесными ресурсами; информационного обеспечения земельного кадастра; землеустройства, государственной экспертизы землеустроительной документации; оценки, аренды, охраны и мелиорации земель; использования земель обороны; обеспечения контроля за использованием и охраной земель; благоустройства населенных пунктов; проведения инвентаризации земель; методологического обеспечения денежной оценки земель сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения, а также денежной оценки земельных участков. Кроме этого, требуют решения по вышеуказанной тематике в Донецкой Народной Республике следующие проблемные вопросы:

не завершен процесс инвентаризации земель, что в ряде случаев затруднено невозможностью установления собственника соответствующих объектов;

не завершено разграничение земель, которые используются сельскохозяйственными субъектами экономической деятельности и физическими лицами на различном праве пользования;

не завершена постановка на кадастровый учет, регистрация, закрепление земель различного назначения;

отсутствие эффективной методологической базы оценки земельных ресурсов (преимущественно методами доходного подхода и, как следствие, результаты невозможно проверить иными методами и средствами);

низкая достоверность информации о качестве сельскохозяйственных угодий внутри отдельных хозяйств;

отсутствие сформированного рынка земель по различным категориям и т.д.

Таким образом, несмотря на имеющийся в Донецкой Народной Республике опыт кадастровой оценки земель, оценка рыночной стоимости земель различного назначения проходит в условиях изоля-

ции от реальных механизмов регулирования экономических процессов.

Проблематика учета и эффективного использования земельных ресурсов исследуется в трудах как зарубежных, так и российских авторов. Так, правовые аспекты правопользования земельными ресурсами в различных странах исследованы О.С. Пасечником [3], Н.П. Маг [4], Я.В. Манина [5], А. Тешабоева [6], М.М. Мударисовым [7], О.Д. Шароваровой [8], Д.А. Мозутко [9].

Землю в качестве экономической и неэкономической категории, а также экономическую эффективность землепользования и лесопользования рассматривали в своих трудах такие исследователи, как О.И. Лебедева [10], И.С. Зиновьева [11], И.А. Хабароват [12], А.В. Кальченко [12], Н.Н. Дубачинская [13].

Разработке и описанию методического подхода к определению кадастровой стоимости и оценке земель различного назначения, проблематике нормативно-правового и технологического обеспечения соответствующих работ посвящены исследования А.В. Хотько [14], С.Э. Бадмаева [15], А.Б. Мироненко [15], Ю.В. Бадмаева [15], Д.А. Ламерт [16], А.Е. Григорьев [17].

Рассмотрение перечисленных выше научных трудов и принимая особый вклад их авторов в развитие науки в сфере управления, распоряжения, оценки земель различного назначения, в т.ч. определения кадастровой стоимости земельных ресурсов, позволяет сделать вывод о несовершенстве используемого в настоящее время методологического подхода к кадастровой оценке земель, что играет ключевое значение в рамках закрепления государственности Донецкой Народной Республики.

Эффективное развитие экономики Донецкой Народной Республики в значительной степени должно основываться на создании научно обоснованной и досто-

верной методологической базе по управлению и распоряжению земельными ресурсами. Следовательно, вопросы, связанные с разработкой и совершенствованием методического подхода к кадастровой оценке земельных ресурсов, является приоритетным направлением современных фундаментальных и прикладных исследований.

Новые возможности для разработки методики кадастровой оценки появились в связи с развитием в Донецкой Народной Республике нормативно-правовой базы, а также информационных ресурсов, обеспечивающих сбор, хранение и использование актуальных данных о земельных и иных ресурсах народного достояния (водные, лесные, земельные и другие ресурсы). Это обстоятельство обусловило выбор тематики и актуальность настоящего исследования.

Цель статьи – исследование приоритетных направлений совершенствования методологического подхода к кадастровой оценке земель в Донецкой Народной Республике

В соответствии с Законом Донецкой Народной Республики от 25.12.2015 г. № 99-ІНС «О налоговой системе» (далее – Закон) под оценкой земельных ресурсов необходимо понимать капитализированный рентный доход от земельного участка, определенный (оцененный) в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики [18]. Оценка земельных ресурсов необходима для начисления взимаемой платы за землю в виде земельного налога или арендной платы, определяемых с учетом соответствующего коэффициента индексации. Таким образом, предметом оценки стоимости земельных ресурсов является не сама по себе земля, рассматриваемая как вещь, а стоимость правомочий, вытекающих из различных прав на нее и предоставляющих возможность получать

Совершенствование методологического подхода к кадастровой оценке земель

определенные материальные и нематериальные блага.

В Донецкой Народной Республике оценку земельных ресурсов осуществляет Государственный комитет по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики (далее – Госкомзем), а также в соответствии с Постановлением Совета Министров от 17.12.2016 г. № 13–62 реализует полномочия по организации проведения землеустройства, инвентаризации и оценки земель, расчёту величины коэффициента индексации, охране земель, мониторингу земельных ресурсов,

ведению и администрированию Государственного земельного кадастра и др. [19]. Величина коэффициента индексации нормативной денежной оценки земель рассчитывается Госкомземом ежегодно в соответствии с индексом потребительских цен за предыдущий год. На данный коэффициент индексируется нормативная денежная оценка сельскохозяйственных угодий, земель населенных пунктов и других земель несельскохозяйственного назначения ($K_i = I/100$). Коэффициенты индексации нормативной денежной оценки представлены на рис. 1.

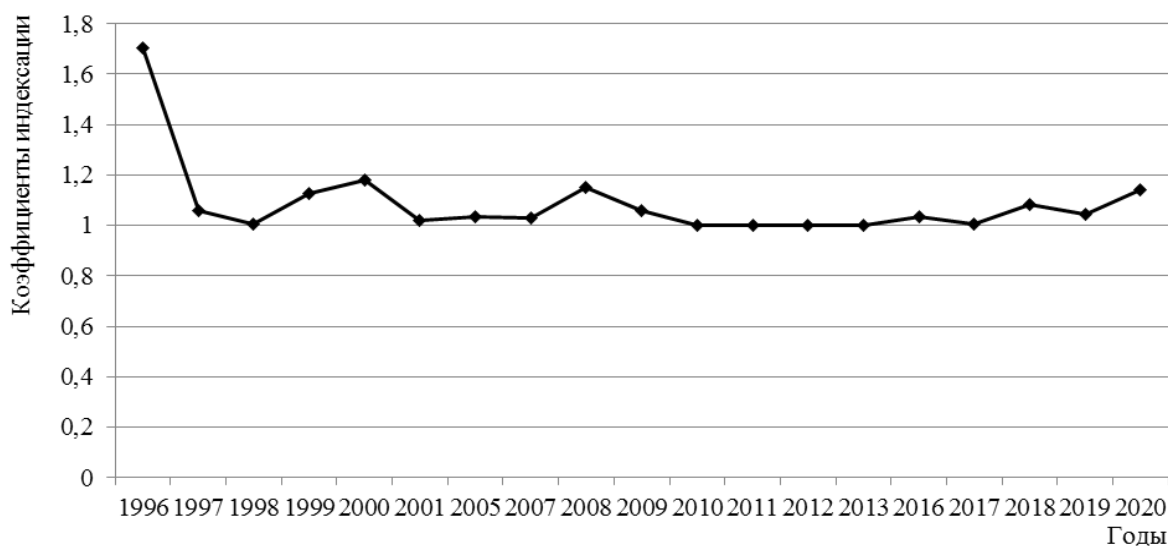


Рис. 1. Коэффициенты индексации нормативной денежной оценки, 1996–2020 гг. (составлено авторами на основании [20])

В соответствии с представленным рисунком нормативная денежная оценка земельных ресурсов в 2002 г., 2003 г., 2004 г., 2006 г., 2014 г., 2015 г. не проводилась. При этом, кумулятивное значение коэффициента индексации нормативной денежной оценки земельных ресурсов в период 1995–2021 гг. составило 4,282 [20].

Согласно Постановлению Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 г. № 9–1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» (с изменениями, внесенными Постановлением

СМ ДНР от 10.01.2015 г. № 1–1) на территории Донецкой Народной Республики применяется земельное законодательство, действовавшее до вступления в силу Конституции Донецкой Народной Республики и не противоречащее ей. Так, в рамках правового поля республики применяется Земельный и лесной кодексы Украины, Закон Украины «Об оценке земель», Постановление Кабинета Министров Украины от 23.03.1995 г. № 213 «О Методике нормативной денежной оценки земель сельскохозяйственного назначения» в редакции 2012 г. (далее – Методи-

ка) и Порядок нормативной денежной оценки земель сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов, утвержденный совместным приказом Госкомзема Украины, Минагрополитики Украины, Минстройархитектуры Украины, Украинской академии аграрных наук от 27.01.2006 г. № 18/15/21/11 в редакции 2006 г. (далее – Порядок).

В соответствии с Методикой нормативная денежная оценка земель населенных пунктов в Донецкой Народной Республике определяется по формуле [21]:

$$Ц_n = \frac{B \cdot H_n}{H_x} * K_{\phi} * K_M, \quad (1)$$

где B – расходы на освоение и обустройство территории в расчете на квадратный метр, руб.;

H_n – норма прибыли (6%);

H_x – норма капитализации (3%);

K_{ϕ} – коэффициент, характеризующий функциональное использование земельного участка (под жилую и общественную застройку, для промышленного строительства, транспортной инфраструктуры и др.);

K_M – коэффициент, определяющий месторасположение земельного участка, который определяется по следующей формуле:

$$K_M = K_{M1} * K_{M2} * K_{M3}. \quad (2)$$

где K_{M1} – коэффициент, характеризующий территориальные факторы местоположения земельного участка (численность населения административно-территориальной единицы, особенности размещения земельного участка и др.);

K_{M2} – коэффициент, характеризующий зональные факторы местоположения земельного участка в пределах населенных пунктов (размещение промышленного кластера и его доступность, расстояние к местам концентрации общественных и развлекательных учреждений и др.);

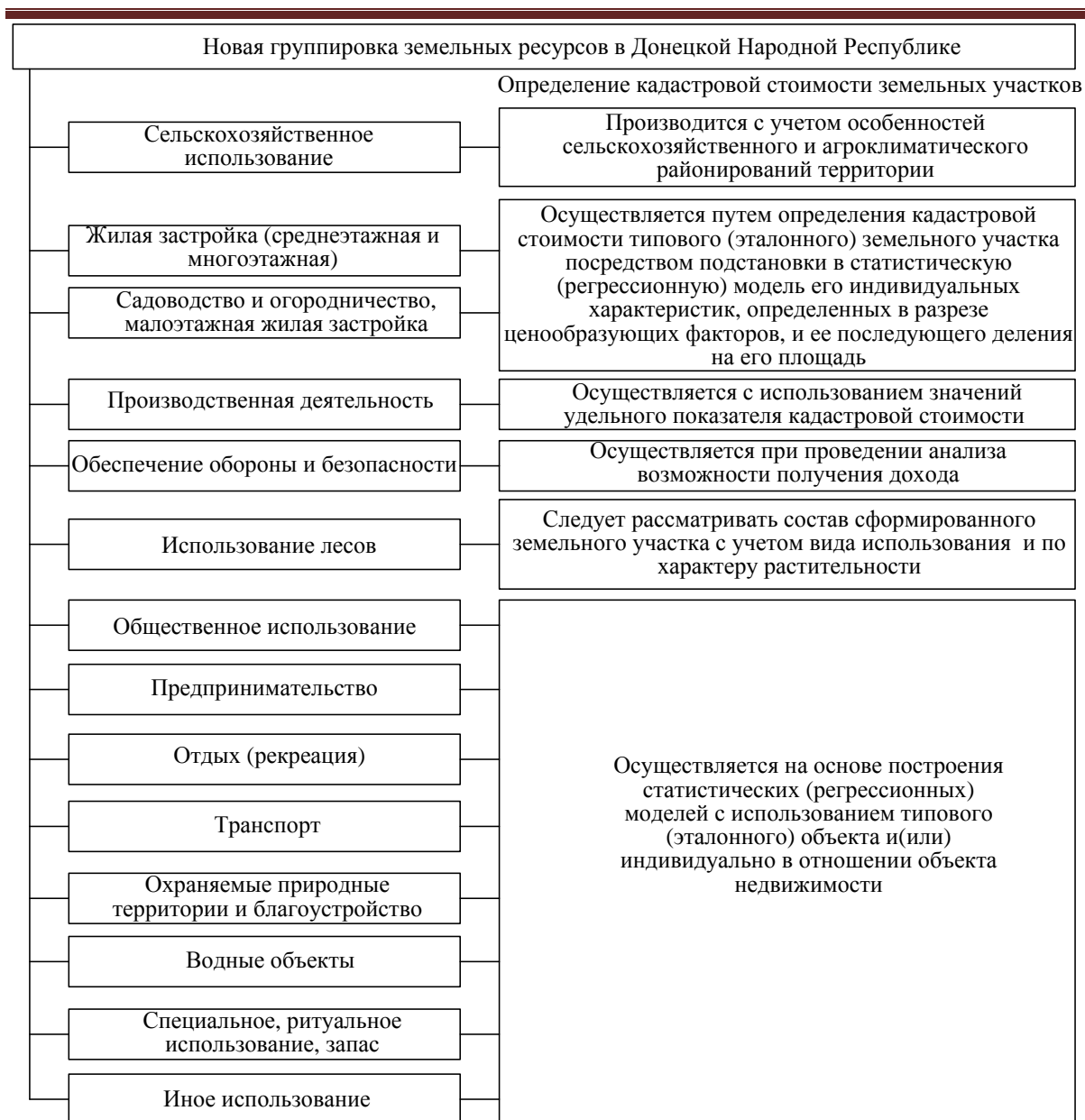
K_{M3} – коэффициент, характеризующий локальные факторы местоположения земельного участка по территориальному, планировочному, инженерному, геологическому и другим признакам.

Как видно из представленных формул 1–2, коэффициенты, составляющие основу расчета нормативной денежной оценки земель населенных пунктов в Донецкой Народной Республике (в настоящем исследовании рассмотрена только категория земель населенных пунктов) основаны на субъективных показателях, которые не в полной мере отражают реальную стоимость земельных ресурсов, что требует актуализации и полной смены методического подхода к проведению соответствующих работ.

С целью обеспечения интеграционных процессов в региональную экономическую систему, а также применения на территории Донецкой Народной Республики апробированных методологических подходов кадастровой оценки земель предлагаем рассмотреть возможность имплементации ряда норм, установленных в законодательстве Российской Федерации, в частности в приказе Министерства экономического развития от 12.05.2017 г. № 226 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке», зарегистрированного в Министерстве юстиции России от 29.05.2017 г. под № 46860 [22]. Далее в настоящем исследовании под нормативной денежной оценкой земель будем понимать определение кадастровой стоимости земельных участков (земель различного назначения).

С целью определения кадастровой стоимости земельных участков в Донецкой Народной Республике предлагаем ранжировать все земельные ресурсы по 14 основным сегментам (рис. 2).

Совершенствование методологического подхода к кадастровой оценке земель



*Рис. 2. Новая группировка земельных ресурсов в Донецкой Народной Республике
(составлено на основании [22])*

Далее, в качестве примера приведем порядок (этапы) определения кадастровой стоимости земельных участков по сегментам «Жилая застройка (среднеэтажная и многоэтажная)» и «Садоводство и огородничество, малоэтажная жилая застройка» (рис. 3).

Относительно второго блока работ по определению кадастровой стоимости земельных участков (определение удель-

ного показателя кадастровой стоимости для каждой группы (подгруппы) земельных ресурсов) необходимо отметить, что данный показатель определяется посредством подстановки в статистическую (регрессионную) модель его индивидуальных характеристик, определенных в разрезе ценообразующих факторов с последующим делением на его площадь.



Рис. 3. Порядок (этапы) определения кадастровой стоимости земельных участков по сегментам «Жилая застройка (среднеэтажная и многоэтажная)» и «Садоводство и огородничество, малоэтажная жилая застройка» (составлено на основании [22])

Относительно второго блока работ по определению кадастровой стоимости земельных участков (определение удельного показателя кадастровой стоимости для каждой группы (подгруппы) земельных ресурсов) необходимо отметить, что данный показатель определяется посредством подстановки в статистическую (регрессионную) модель его индивидуальных характеристик, определенных в разрезе ценообразующих факторов с последующим делением на его площадь.

Как ранее было отмечено, определение кадастровой стоимости осуществляется посредством применения следующих статистических моделей: линейной; мультипликативной степенной (без выделения двоичных факторов и экспоненциальной). Приведем формулы определения указанных моделей.

1. Линейную модель определяют по следующей формуле:

$$Y = a_0 + a_1X_1 + \dots + a_nX_n, \quad (3)$$

Совершенствование методологического подхода к кадастровой оценке земель

2. Мультипликативную степенную модель определяют по следующей формуле:

$$Y = \alpha_0 X_1^{\alpha_1} \dots X_n^{\alpha_n} \quad (4)$$

3. Экспоненциальную модель определяют по следующей формуле:

$$Y = \alpha_0 X^{a_1 X_1 + a_n X_n} \quad (5)$$

где Y – модельное значение зависимой переменной (для всех моделей);

X_1, \dots, X_n , – ценообразующие факторы объектов недвижимости (для всех моделей);

$\alpha_0, \alpha_1, \dots, \alpha_n$ – коэффициенты модели (для всех моделей).

Таким образом, выбранная для определения кадастровой стоимости статистическая модель должна быть верифицируемой с реальной рыночной информацией, а также ей должны быть присущи характеристики сбалансированности (статистической устойчивости), определяемые как стойкость к изменению своих результатов при удалении из обрабатываемой выборки отдельных ресурсных объектов.

В дополнение к вышеизложенному, в рамках совершенствования методологического подхода кадастровой оценки земель предлагаем реализовать следующие меры:

обеспечить сбор, обработку, сверку и при необходимости внесение в кадастр информации о земельных ресурсах, соответствующей реальным характеристикам указанных объектов;

создать систему непрерывного мониторинга рынка земельных ресурсов и проведения ценового зонирования по административно-территориальным единицам Донецкой Народной Республики;

профильному ведомству необходимо разработать ряд нормативных правовых актов, включающих новую методологическую модель по кадастровой оцен-

ке земель различного назначения, в т.ч. учитывающих концепцию предложенного методического подхода, в который входят линейная, мультипликативная степенная и экспоненциальная модели;

подготовить новые методические рекомендации по обучению и повышению квалификации экспертов и оценщиков земельных ресурсов.

Это позволит получить эффективный и качественный результат оценки кадастровой стоимости земельных ресурсов в Донецкой Народной Республике, а также создаст условия для развития всей экономической системы государства.

Выводы

Таким образом, в процессе становления государственности и восстановления экономического потенциала региона крайне важным на сегодняшний день является развитие механизмов и моделей оценки земель различного назначения. Дальнейшее применение неэффективных методов оценки снижает эффективность всей экономики Донецкой Народной Республики, что в условиях блокады региона является крайне негативным фактором. Предложенные меры в настоящем исследовании являются первым шагом к совершенствованию методологического подхода кадастровой оценки земель и требуют более глубокого изучения.

Список использованной литературы

1. Лебедева, О.И. Земля как экономическая категория / О.И. Лебедева // ПСЭ. – 2013. – № 3 (47). – С. 124–129.

2. Конституция Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/>

3. Пасечник, О.С. Легализация и развитие рынка прав пользования землей в Китае / О.С. Пасечник // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2010. – № 2. – С. 232–236.

4. Маг, Н.П. Перспективы развития земельного законодательства в Российской Федерации / Н.П. Маг // ОНВ. – 2003. – № 2 (23). – С. 23–26.

5. Манин, Я.В. Правовые основы недропользования в Социалистической республике Вьетнам / Я.В. Манин // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 11. – С. 57–68.

6. Тешабоев, А. Правовое регулирование пользования землей фермерских хозяйств / А. Тешабоев // Review of law sciences. – 2017. – № 1. – С. 80–83.

7. Мударисов, М.М. Использование земельных ресурсов в республике Башкортостан / М.М. Мударисов // Вестник ОГУ. – 2011. – № 5 (124). – С. 81–87.

8. Шароварова, О.Д. Правовое регулирование земель общего пользования: к истории вопроса / О.Д. Шароварова // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2015. – № 2 (57). – С. 47–52.

9. Мотузко, Д.А. Некоторые проблемы гражданско-правового оборота земельных участков общего пользования / Д.А. Мотузко, Д.Н. Бандуров // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2010. – № 9. – С. 55–61.

10. Лебедева, О.И. Земля как экономическая категория / О.И. Лебедева // ПСЭ. – 2013. – № 3 (47). – С. 124–129.

11. Зиновьева, И.С. Общее и особенное в территориальном распределении и экономическом использовании лесных ресурсов России / И.С. Зиновьева // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 11 (057). – С.

12. Хабарова, И.А. Экономическая оценка эффективности использования земельных ресурсов на уровне субъектов РФ / И.А. Хабарова, Д.А. Хабаров, А.В. Кальченко // Международный жур-

нал прикладных наук и технологий «Integral». – 2019. – № 4–2. – С. 34–40.

13. Дубачинская, Н.Н. Формирование цены земли в условиях рыночной экономики / Н.Н. Дубачинская // Известия ОГАУ. 2014. № 6 (50). – С. 202–205.

14. Хотько, А.В. К вопросу об объекте государственной кадастровой оценке земель поселений / А.В. Хотько // Российское право: образование, практика, наука. 2010. – № 5–6. – С. 107–115.

15. Бадмаева, С.Э. Кадастровая оценка земель г. Красноярска / С.Э. Бадмаева, А.Б. Мироненко, Ю.В. Бадмаева // Московский экономический журнал. – 2020. – № 9. – С. 48–53.

16. Ламерт, Д.А. Особенности проведения кадастровой оценки земель в России / Д.А. Ламерт // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2013. – № 3. – С. 158–164.

17. Григорьев, А.Е. Кадастровая оценка земель населенных пунктов / А.Е. Григорьев // Инновационная наука. – 2015. – № 11–3. – С. 293–295.

18. Закон Донецкой Народной Республики от 25.12.2015 г. № 99-ІНС «О налоговой системе» [Электронный ресурс]. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-o-nalогоvoj-sisteme-donetskoj-narodnoj-respubliki/>

19. Постановление Совета Министров от 17.12.2016 г. № 13–62 «Об утверждении Положения о Государственном комитете по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики» [Электронный ресурс]. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-13-62-20161217/>

20. Официальный ресурс Государственного комитета по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики. Оценка земель [Электронный ресурс]. – URL: <https://dnrsovet.su/doklad-evgeniya-lavrenova-ob-itogah-raboty-ministerstva-dohodov-i-sborov-za-2018-god/>

**Совершенствование методологического подхода
к кадастровой оценке земель**

21. Постановление Кабинета Министров Украины от 23.03.1995 г. № 213 «О Методике нормативной денежной оценки земель сельскохозяйственного назначе-

ния» (в редакции от 11.06.2012 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-95-%D0%BF/ed20120611#Text>

G.A. PORTNOVA, Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor

SEI HVE “Donetsk National Technical University”,

N.S. ZAITSEVA, leading specialist of the Department
of Organization and Preparation of Administrative Acts of
the Land Authority of the Donetsk City Administration,

Donetsk, Donetsk People’s Republic

Статья поступила в редакцию 21.04.21