

Научная статья

Original article

УДК 339.54

doi: 10.55186/2413046X_2023_9_2_70

**КОМПЛЕКСНЫЕ КАДАСТРОВЫЕ РАБОТЫ В РЕГИОНАХ.
РЕЗУЛЬТАТЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ
COMPREHENSIVE CADASTRAL WORKS IN THE REGIONS. RESULTS
AND RECOMMENDATIONS**



Мельдебеков Искандер Булатович, председатель Совета, Ассоциация государственных бюджетных учреждений по государственной кадастровой оценке «АБУКО», г. Москва

Иванов Николай Иванович, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента и управленческих технологий ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва

Пугиева Хава Алексеевна, заместитель директора филиала, ППК «Роскадастр» по Республике Ингушетия, Республика Ингушетия

Meldebekov Iskander Bulatovich, Chairman of the Council of the Association of State Budgetary Institutions for State Cadastral Valuation "ABUCO"

Ivanov Nikolay Ivanovich, Doctor of Economics, Head of the Department of Management and Management Technologies, The State University of Land use Planning

Pugieva Khava Alekseevna, Deputy Director of the branch of PPK "Roskadastr" for the Republic of Ingushetia

Аннотация. Статья посвящена одной из самых интересных и емких видов работ в сфере кадастровых услуг. При поверхностном подходе комплексные кадастровые работы не дают полного понимания всей глубины и широты

данных видов работ. Объективные научные результаты возможны на основе анализа и изучения содержания кадастровой деятельности по реальным объектам. С 2017 года органами власти, государственными бюджетными учреждениями, заказчиками накоплен многогранный опыт, который стал предметом данной научной работы.

Abstract. The article is devoted to one of the most interesting and capacious types of work in the field of cadastral services. With a superficial approach, complex cadastral works do not provide a complete understanding of the full depth and breadth of these types of work. Objective scientific results are possible based on the analysis and study of the content of cadastral activities for real objects. Since 2017, authorities, state budgetary institutions, and customers have accumulated multifaceted experience, which has become the subject of this scientific work.

Ключевые слова: комплексная кадастровые работы, регионы, кадастровая деятельность, государственные бюджетные учреждения

Keywords: complex cadastral works, regions, cadastral activities, state budgetary institutions

Комплексные кадастровые работы проводятся в России с 2014 года в целях уточнения расположения контрольных точек всех земельных участков в пределах конкретного кадастрового квартала или нескольких смежных кварталов. Однако применение данного вида работ в масштабах России началось только с 2017 года. Эти работы включают в себя целый ряд различных процедур, направленных на обновление, уточнение и дополнение информации, содержащейся в Едином государственном реестре недвижимости. Выполнение комплексных кадастровых работ на сегодняшний день является весьма актуальной и полезной задачей, поскольку почти 50 % земель в государственном кадастре недвижимости имеют неточности и погрешности в определении границ. Отсутствие достоверных информационных данных является обстоятельным препятствием для функционирования рыночного механизма недвижимости и

делает неосуществимым адекватную реализацию фискальной политики государства. В особенности остро этот вопрос стоит в отношении неучтенных земельных участков и объектов недвижимости, не имеющих точного описания расположения границ. Признание бесперспективности такой ситуации приводит к необходимости проведения комплексных кадастровых работ независимо от воли собственников недвижимости. Важным аспектом этой работы является повышение прозрачности и доступности информации для граждан. Это не только поможет собственникам недвижимости защитить свои права, но и способствует привлечению инвестиций, улучшению управления земельными ресурсами и повышению эффективности использования земли. Поэтому комплексные кадастровые работы обеспечат государству возможность качественного управления земельными ресурсами и объектами недвижимости и гарантию получения дохода бюджетов разного уровня путем сбора земельно-имущественного налога [1, 2, 4, 5].

По оценкам Ассоциации государственных бюджетных учреждений по государственной кадастровой оценке «АБУКО», рынок комплексных кадастровых работ (ККР) в 2022 году составил около 1,8 млрд рублей. Пятьдесят четыре региона выступали заказчиками, проведя 761 закупочную процедуру [3] (рисунок 1).

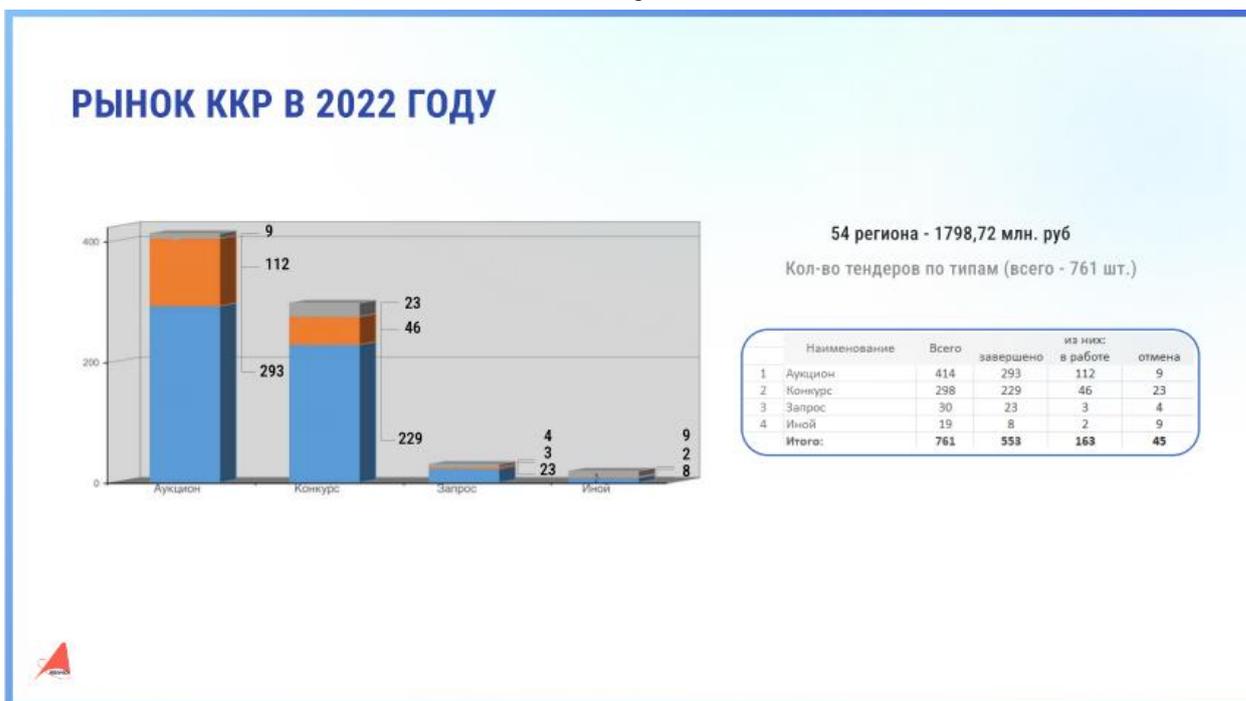


Рисунок 1 - Объем рынка комплексных кадастровых работ в Российской Федерации в 2022 году

Анализ проводимых в 2022 году ККР в регионах и корреляции видов закупки с выполнением контрактов позволил сделать вывод, что завершённых конкурсов было на 6% больше, чем аукционов (рисунок 2).

Это говорит о преимуществе отбора исполнителя по ККР на основе конкурса, а не аукциона. Так как в случае проведения конкурса основным фактором является не только цена, предложенная исполнителем, но и его опыт в данной отрасли.

Далее проанализирована зависимость начальной максимальной цены контракта (НМЦК) и величины демпинга. Влияет ли стартовая цена тендера на падение цены в закупке? Было выявлено, что в тендерах, где НМЦК превышает 20 млн. рублей, демпинг существенно меньше по сравнению с тендерами, в которых НМЦК менее 20 млн. рублей. Такое положение дел можно объяснить влиянием относительно недавно вступивших в силу изменений 44-ФЗ в части новых требований участников для допуска к тендеру, где НМЦК более 20 млн рублей. Только в случае наличия у участника исполненного контракта на сумму не менее чем 20% от НМЦК

электронная площадка предоставляет возможность участвовать в закупке. То есть, для допуска к участию в любом тендере свыше 20 млн рублей, у исполнителя должен быть на руках исполненный контракт на сумму свыше 4 млн рублей.



Рисунок 2 – Корреляция видов закупки и выполнения контрактов комплексных кадастровых работ в Российской Федерации в 2022 году

Важным вопросом при проведении ККР является централизация закупки. Для его изучения рассмотрим практику реализации ККР на примере Оренбургской области и Республики Башкортостан. Оба региона подписали соглашение с центральным аппаратом Росреестра в начале 2022 года в части доведения до них лимитов на проведение ККР. Оренбургская область проведение закупочных процедур предоставила двадцати двум муниципальным образованиям, которые для законтрактования выделенной им субсидии провели около семидесяти тендеров, подписали договора с двадцатью разными исполнителями. На практике контроль 20 разных компаний с разными календарными сроками и разным подходом к работе является очень трудоемкой задачей.



Рисунок 3 – Влияние централизации закупки на эффективность ККР. Оренбургская область и Республика Башкортостан

Другая же практика сложилась в Республике Башкортостан. Этот субъект получил самую большую на тот момент субсидию центрального аппарата Росреестра в объеме 115 млн рублей и обязанность провести ККР в отношении 120 000 объектов недвижимости. Для реализации подписанного соглашения, Министерством земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан было принято решение самому госоргану выступать заказчиком. В этой связи было проведено две закупки для реализации ККР на территории 31 муниципалитета и заключен контакт с одной компанией на весь этот объем. Благодаря такому подходу появилась возможность приступить к работе в первом квартале 2022 года и внести сведения в ЕГРН до 1 ноября того же года. На этих двух простых примерах мы видим, как централизация влияет на эффективность проведения ККР.

В 2023 году шестьдесят четыре региона провели 562 закупочные процедуры (рис. 4). Снова большинство заказчиков отдали предпочтение аукционам, в результате чего мы видим, что по итогам года незавершенных контрактов по аукционам было существенно больше, чем по контрактам,

заклученным по итогам конкурсов. Аналогичная ситуация в части зависимости начальной максимальной цены контракта и демпинга. В тендерах, где НМЦК была выше 20 млн рублей, демпинг составил примерно 18%. В тендерах, где НМЦК была менее 20 млн рублей, - уже 59-63 %. О причинах такой зависимости между начальной ценой и падением мы объяснили ранее на примере 2022 года. 2023 год только подтверждает правильность сделанных нами выводов в этой части.



Рисунок 4 – Объем рынка ККР в 2023 году

Интересную подробность можно увидеть на рисунке 5 о средних и крайних показателях снижений цен на закупках. Мы видим, что самая низкая НМЦК составила 43 тыс. рублей, а самая большая 238,9 млн рублей. Средний процент снижения при контрактации 1,6 млрд рублей составил 51%. Соответственно можно сделать вывод, что за данный объем средств было оценено в два раза больше объектов.

Рассмотрим два региона, находящиеся в разных частях нашей страны – Волгоградскую область и Забайкальский край – более детально (рис. 5)



Рисунок 5 – Влияние централизации закупки на эффективность ККР.
Волгоградская область и Забайкальский край

Оба региона получили федеральную субсидию на проведение ККР в начале года. Забайкальский край второй год подряд уже организывает совместную закупку, которая позволяет им подписать контракт в первом квартале, на все одиннадцать муниципальных районов, и внесли сведения в ЕГРН до 1 октября 2023 года. Другая ситуация сложилась в Волгоградской области, где самостоятельно проводили тендеры 6 муниципалитетов. Для законтрактовки выделенной им суммы им пришлось проводить около 20 закупок, курировать работу одиннадцати разных исполнителей. Более того, для освоения выделенной им субсидии, региону пришлось проводить торги до сентября 2023 года. В целом оба региона успешно выполнили поставленные задачи, однако с разным объемом затраченного времени и усилий со стороны заказчика.

Далее подробнее остановимся на нововведениях по комплексным кадастровым работам в 2023 году. Очень интересная практика сложилась в 2023 году. Республика Ингушетия заключила контракт на проведение комплексных кадастровых работ с единственным поставщиком, обойдя

процесс торгов. Это решение было принято в целях оптимизации и ускорения процесса государственного кадастрового учета объектов недвижимости. Прорывной нестандартный подход продемонстрировало Министерство по земельным и имущественным отношениям в Республике Дагестан. Предметом их закупки стал отбор исполнителей исходя из предложенной цены за один объект недвижимости. Таким образом, если исполнитель предлагает цену за один объект в два раза дешевле, то заказчик просто дает исполнителю объем в два раза больше. Благодаря этому с первого раза получается законтрактовать всю сумму, работать с одним исполнителем и предусмотреть больше времени для выполнения контракта. Подтверждая эффективность данного подхода, закупку по аналогичному подходу провело Министерство земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан. Данная практика показала свою работоспособность, и самый сильный с точки зрения реализации комплексных кадастровых работ Пермский край пошел еще дальше. Здесь в конце 2023 года провели конкурс по ККР, отбирая исполнителя за предложенную цену в отношении 1 гектара. Причем предметом договора стало не только проведение комплексных кадастровых работ, но и разработка проектов межевания территории. Это существенно повышает эффективность проведения ККР, так как позволяет образовывать земельные участки под многоквартирными домами и землями общего пользования. С конкурсной документацией этих регионов можно ознакомиться, наведя камеру на q-коды, указанные на рисунке 6.

НОВОВВЕДЕНИЯ В ЗАКУПКАХ ПО ККР В 2023 ГОДУ

 Республики Дагестан и Башкортостан провели конкурс по ККР, отбирая победителя исходя из стоимости за 1 объект недвижимости.

 Пермский край провел конкурс отбирая исполнителя исходя из стоимости за 1 гектар (ккр + пмт).

Белгородская область и Республика Ингушетия заключили контакты с ед. поставщиком без торгов.





Рисунок 6 – Нововведения в закупках по ККР в 2023 году

Отдельно необходимо отметить лучшие практики со стороны заказчиков и исполнителей. Рекомендуем изучить практику указанных на рисунке 7 регионов.

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

Рекомендации к изучению положительного опыта сильных по реализации ККР регионов:

-  Министерство по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края,
-  Министерство экономического развития и промышленности Калужской области,
-  Министерство земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан,
-  Министерство по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан
-  Департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края

Исполнители с наибольшим опытом выполненных ККР (2018-2023)

1	ГБУ «Центр технической инвентаризации и кадастровой оценки Пермского края»	596 млн.р
2	ООО «Экспертно-консультационный центр ПБ»	563 млн.р
3	ППК «Роскадастр»	350 млн. р <small>(требуется уточнения)</small>

Рисунок 7 – Практика положительного опыта регионов при проведении ККР

Пермский край является родоначальником комплексных кадастровых работ в России. Профильное министерство курирует все муниципальные образования и ежегодно проводит совместную закупку. Исторически исполнителем ККР и ПМТ в Пермском крае является их подведомственное бюджетное учреждение «Центр технической инвентаризации и кадастровой оценки Пермского края». Это ГБУ является одним из самых развитых с точки зрения внебюджетной деятельности учреждением в России.

В Калужской области также в последние годы комплексные кадастровые работы совмещают с разработкой проектов межевания территорий. Нельзя не отметить заслуги в данной отрасли Республики Башкортостан. Этот регион один из первых включил в полномочия профильному органу региональной власти возможность выступать в качестве заказчика ККР, благодаря чему в 2022 году был обеспечен самый большой за всю историю ККР объем выполненной работы в стране за 1 календарный год.

Отдельно хотели бы рассмотреть отличительную черту ККР от обычных кадастровых работ, которая заключается в том числе в 103 календарных днях, установленных законом на отдельные процедуры ККР. То есть срок не может быть меньше трех месяцев, не считая времени на подготовку карт-планов исполнителем. Соответственно, заключая контракты на ККР, например, в сентябре с условием в договоре о внесении сведений до конца года во ФГИС ЕГРН, заказчик идет на нарушение установленных федеральным законом сроков. Более подробно с календарным планом можно ознакомиться на рисунке 8.

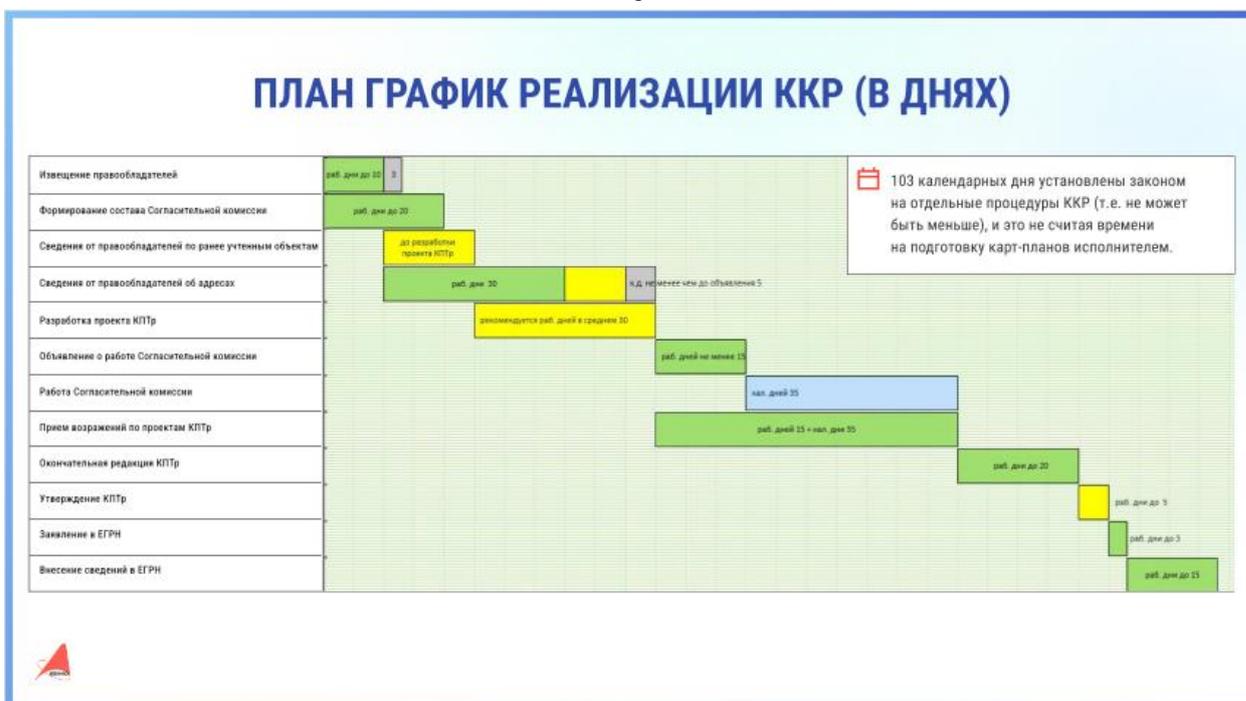


Рисунок 8 – План-график реализации ККР (в днях)

В завершении особое внимание заострим на двух самых распространенных проблемах данных видов работ и возможных путях решения. Во-первых, проблема, с которой сталкиваются большинство заказчиков и исполнителей по ККР, это недобор количества объектов недвижимости при приемке работ по ККР. Она возникает в связи с тем, что количество объектов, необходимых для выполнения показателей, не равняется общему количеству объектов в квартале. Другими словами, если вы при формировании объема кварталов, в зачет брали общее количество объектов в квартале, то вы не учли, что предметом ККР не являются линейные объекты и объекты из других кварталов. А таких объектов зачастую не мало. Следующая, еще более распространенная и сложная проблема, это чрезмерный демпинг на тендерах по ККР. Очень распространены случаи падения от начальной максимальной цены на 80% компаниями, которые не имеют опыта в данных видах работ и не снабжены в достаточной мере технической и кадровой обеспеченностью. В этой связи центральный аппарат Росреестра ведет активный контроль рисков невыполнения ККР в регионах, по всем недобросовестным исполнителям

пишет жалобы в СРО и способствует более ответственному подходу кадастровых инженеров. Как мы выявили опытным путем, проблема демпинга решается путем централизации закупки: чем НМЦК выше, тем вероятность демпинга ниже.

При определении перспектив развития института комплексных кадастровых работ в России необходимо учитывать, что с 2025 года на законодательном уровне в рамках федеральной субсидии, которую выдает Росреестр, данный вид работ сможет выполнять только ППК «Роскадастр». С 2018 по 2024 года Росреестр выделял ежегодно на проведение ККР ориентировочно 500 млн. руб. На 2025 год ведомством запланировано выделение 10 млрд. рублей. Объем рынка комплексных кадастровых работ существенно вырастет, однако выполнять эти работы будут государственные кадастровые инженеры. В это же время Росреестр разослал регионам на согласование проект закона, который дает право выступать Роскадастру единственным поставщиком для региональных и муниципальных органов власти. То есть, если орган местного самоуправления и исполнительный орган государственной власти изъявит желание заказать кадастровые работы, то у них будет два варианта. Или в рамках 44-ФЗ проводить закупку, или сразу заключить договор с ППК «Роскадастр».

Поэтому мы прогнозируем усиление и активное развитие федеральной компании, и медленный, но верный спад деятельности региональных государственных бюджетных учреждений, которые ранее активно занимались кадастровой деятельностью, разработкой генеральных планов, планов землепользования и застройки и т.д.

Список источников

1. Инвестиции в недвижимость [Текст]: учебное пособие / Ю.А. Цыпкин, С.П. Коростелев, Т.В. Близнюкова, Н.И. Иванов, Р.Г. Борисычев и др. - М.: ИП Осьминина Е.О., 2020. - 360 с.
2. Организационные особенности выполнения комплексных кадастровых работ/ А.Р. Фатихов, И.Б. Мельдебек // Имущественные отношения в

Российской Федерации. - 2021. № 3. С. 30-36.

3. О совершенствовании правового регулирования в сфере государственной кадастровой оценки / В.А. Филановский, И.Б. Мельдебеков // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2023. № 1. С. 21-28.

4. К вопросу об использовании статистических моделей для целей социально-экономических исследований [Электронный документ] / Иванов Н.И., Чемодин Ю.А., Шевченко Т.В., Горбунов В.С. // Московский экономический журнал. - 2019. - № 3 - Режим доступа - <https://qje.su/otraslevaya-i-regionalnaya-ekonomika/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2019-2/?print=print>

5. Типология объектов недвижимости [Текст]: учебное пособие / В.Н. Хлыстун, А.А. Мурашева, П.В. Ключин, П.А. Лепехин, В.М. Столяров и др. – Москва-Махачкала: ГУЗ, Дагестанский ГАУ, 2017. - 307 с.

References

1. Investicii v nedvizhimost` [Tekst]: uchebnoe posobie / Yu.A. Cypkin, S.P. Korostelev, T.V. Bliznyukova, N.I. Ivanov, R.G. Borisy`chev i dr. - M.: IP Os`minina E.O., 2020. - 360 s.

2. Organizacionny`e osobennosti vy`polneniya kompleksny`x kadastrovy`x rabot/ A.R. Fatixov, I.B. Mel`debekov // Imushhestvenny`e otnosheniya v Rossijskoj Federacii. - 2021. № 3. S. 30-36.

3. O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya v sfere gosudarstvennoj kadastrvoj ocenki / V.A. Filanovskij, I.B. Mel`debekov // Imushhestvenny`e otnosheniya v Rossijskoj Federacii. - 2023. № 1. S. 21-28.

4. K voprosu ob ispol`zovanii statisticheskix modelej dlya celej social`no-ekonomicheskix issledovanij [E`lektronny`j dokument] / Ivanov N.I., Chemodin Yu.A., Shevchenko T.V., Gorbunov V.S. // Moskovskij e`konomicheskij zhurnal. - 2019. - № 3 - Rezhim dostupa - <https://qje.su/otraslevaya-i-regionalnaya-ekonomika/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2019-2/?print=print>

5. Tipologiya ob`ektov nedvizhimosti [Tekst]: uchebnoe posobie / V.N. Xly`stun, A.A. Murasheva, P.V. Klyushin, P.A. Lepexin, V.M. Stolyarov i dr. –

Московский экономический журнал. № 2. 2024

Moscow economic journal. № 2. 2024

Moskva-Maxachkala: GUZ, Dagestanskij GAU, 2017. - 307 s.

© *Мельдебеков И.Б., Иванов Н.И., Пугиева Х.А., 2024. Московский
экономический журнал, 2024, № 2.*