

Гуреева О.В.

УДК 332.2/.7(075.8)

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ

***Аннотация.** В статье исследуются дореволюционный и современный этапы истории оценки недвижимости в России. Рассматриваются методы и способы оценки недвижимости, в частности статистический метод, массовая оценка недвижимости. Анализируется эволюция законодательства и его влияние на развитие кадастровой оценки недвижимости в целях налогообложения.*

***Ключевые слова:** кадастровая оценка, недвижимость, массовая оценка, статистический метод, налогообложение, земля, здания, строения, сооружения.*

***Анотація.** У статті досліджується дореволюційний і сучасний етапи історії оцінки нерухомості в Росії. Розглядаються методи і способи оцінки нерухомості, зокрема статистичний метод, масова оцінка нерухомості. Аналізується еволюція законодавства і його вплив на розвиток кадастрової оцінки нерухомості в цілях налогообложения.*

***Ключові слова:** кадастрова оцінка, нерухомість, масова оцінка, статистичний метод, налогообложение, земля, будівлі, строения, сооруження.*

***Summary.** The article investigates the pre-revolutionary and modern stages of the history of real estate assessment in Russia. The methods and ways of real estate assessment, in particular a statistical method and a mass assessment of real estate are considered. The evolution of legislation and its influence on development of a cadastral assessment of real estate for taxation are analyzed.*

***Key words:** cadastral assessment, real estate, mass assessment, statistical method, taxation, land, buildings, constructions.*

Постановка проблемы. Историю развития оценки недвижимости в России можно условно разделить на два периода: дореволюционный и современный. Следует отметить, что на начальном этапе оценка недвижимости проводилась исключительно для целей налогообложения. Упоминания о первых в мире попытках такой оценки относятся к 17-му веку (в Миланском герцогстве и в Тироле). Предпосылки проведения кадастровых работ, составной частью которых являлась оценка недвижимости, возникли в России в 1861 году после отмены крепостного права в связи с необходимостью формирования земского бюджета. В 70-80-е годы XIX века постепенное статистическое исследование недвижимого имущества в отдельных губерниях России (выполнялись работы по оценке земли и по оценке городской недвижимости) способствовало началу регламентации процессов оценки на государственном уровне. Так, на основании собранных данных в 1893 году правительством России принимается закон о переоценке всех видов недвижимого имущества в 34 губерниях, одновременно с которым утверждаются «Правила оценки недвижимых имуществ», а несколько позже - инструкция по разъяснению закона. Однако принятые акты не решили задачи создания единообразия оценки не только в масштабах государства, но даже в масштабах одной губернии. Поэтому в 1899 году был принят новый закон об оценке недвижимого имущества, содержащий два принципиальных положения: о передаче компетентности установления оценочных норм от уездных к губернским оценочным комиссиям, о государственном финансировании оценочной деятельности. Это дало ощутимый эффект по ускорению оценочных работ в следующие два года после принятия нового закона. В современной терминологии подобные работы относятся к категории массовой оценки недвижимости [1].

Цель статьи: исследовать дореволюционный и современный этапы истории оценки недвижимости в России. Для достижения цели выдвигаются следующие **задачи:** рассмотреть методы и способы оценки недвижимости, в частности статистический метод, массовая оценка недвижимости, проанализировать эволюцию законодательства и его влияния на развитие кадастровой оценки недвижимости в целях налогообложения.

Изложение основного материала. Конец XIX – начало XX века в России ознаменовались разработкой и апробацией различных методов и способов оценки недвижимости для целей налогообложения. Например, оценка городской недвижимости (в первую очередь, квартир) производилась на основе дохода от сдачи внаем или в аренду. Использование статистического подхода предполагало предварительное получение совокупности фактических данных о доходности жилых квартир и их параметрах. Работы по получению массивов таких данных выполнялись в России с учетом специфики каждого города, в котором проводилась оценка недвижимого имущества. В небольших городах собирались данные обо всех объектах, подлежащих оценке, в Москве проводились выборочные исследования. К примеру, при оценке стоимости жилых квартир в г. Москве в 1886 году статистическое отделение Московской городской управы исходило из того, что следует иметь данные по 5% от всех квартир г. Москвы. При этом по 2-3 участкам эти сведения должны были составлять не менее 10% от всех жилых помещений. Сбор фактического массива данных по 5% квартир проводился с таким расчетом, чтобы различные типы исследуемых квартир находились между собой в том же соотношении, в каком они находятся в целом городе. В результате получили совокупность из 3443 квартир, расположенных в 37 (из 49) полицейских участков города. Сбор данных выполнялся с использованием определенной формы, включавшей данные о местонахождении, строительном материале дома, этажности квартиры, наличии кухни, проходной, коридора, ванной, комнаты для прислуги, количестве жилых комнат, числе окон и других признаках.

Полученные данные подвергались сложной статистической обработке. Путем группировки и сопоставления выявлялись признаки недвижимого имущества, влияющие на величину дохода, а именно – местонахождение, размер, материал построек и т.п. В соответствии с этими признаками недвижимое имущество делилось на разряды, и на основании сведений о доходности различных видов имуществ, входящих в тот или иной разряд, выводилась величина дохода, свойственная каждому разряду имущества. Таким образом, статистическое отделение Московской городской управы в ходе обработки материала решало наиболее сложную задачу – выявление основных и дополнительных признаков, определяющих доходность квартир, а также количественную зависимость между доходностью квартиры и отдельными признаками.

После 1917 года вектор развития оценки недвижимости остановился. Это связано с особенностями государственного регулирования земельных отношений. В результате провозглашения Декретом «О социализации земли» 1918 года всенародной собственности на землю, трудового характера землепользования, равного права на пользование землей и закрепления Положением «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» 1919 года двух основных форм собственности на землю: государственной и коллективной [2, 25-26], «земля фактически перестала являться объектом налогообложения» [3].

В то же время государство нуждалось в сведениях о земле, поэтому оценка объектов недвижимости производилась, но с использованием нормативных методов, основанных на определении их сметной и балансовой стоимости, типичных для экономики командно-административного типа и не связанных с рыночными условиями хозяйствования. Очевидно, что для развития оценки недвижимости в рыночных условиях их ценность весьма ограничена.

Вместе с тем анализ сильных и слабых сторон оценочной практики в дореволюционной России представляет значительный интерес и сегодня, особенно при рассмотрении достижений и тенденций современного этапа развития института оценки объектов недвижимости, частично вобравшего в себя накопленный ранее опыт.

Переход к современному этапу развития института оценки недвижимости ознаменовался принятием Закона РФ от 11.10.1991 года № 1738-1 «О плате за землю», который установил, что использование земли в Российской Федерации является платным, и назвал среди других форм платы за землю земельный налог [4]. Полученные платежи за землю направлялись в том числе на финансирование мероприятий по охране земель и повышению их плодородия, ведение государственного земельного кадастра, проведение мониторинга земель.

В 1992 году Постановлением Правительства Российской Федерации «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации» признана необходимость координации ведения земельного кадастра, обеспечения поэтапного перехода на автоматизированный метод получения, обработки, хранения и предоставления его данных, а также указана необходимость проведения инвентаризации земель населенных пунктов.

Квинтэссенцией законодательного регулирования исследуемого института стали Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» и Гражданский кодекс Российской Федерации, которые отнесли земельные участки и все, что прочно с ними связано, к недвижимости. Это повлекло за собой значительные изменения земельного кадастра, учета и оценки земель. В 1993 году издаются Указы Президента РФ «О налогообложении продажи земельных участков и операций с землей», «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость», «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы», а также Основные положения о залоге недвижимого имущества – ипотеке.

В это же время осуществляется подготовка на специальных курсах, профессиональных оценщиков недвижимости, а в 1993 году создана первая общероссийская профессиональная организация оценщиков — Российское Общество Оценщиков (РОО). Четко определяются два направления оценки недвижимости: для государственных нужд; для нужд частных собственников и других частных юридических и физических лиц.

В рамках первого направления, в первую очередь в Москве, создается целая система нормативных документов, содержащих методики оценки недвижимости, принадлежащей городу и поступающей в гражданский оборот. Однако в этих документах определялась не рыночная, а инвентаризационная или нормативная стоимость недвижимости на основании документов Бюро технической инвентаризации с применением различных коэффициентов и параметров. В большинстве случаев получаемые результаты не соответствовали реальной рыночной стоимости. Например, большинство сделок купли-продажи с квартирами оформлялось не по их реальному ценам, а по ценам, соответствующим их стоимости по справкам БТИ. Для старых, но крепких кирпичных домов в центре Москвы они составляли около 10-30% рыночной стоимости, а для новостроек в непрестижных районах — около 70-80%. Поэтому их использование позволяло снизить налоги и обязательные платежи, что было очень популярным [5].

Задача определения рыночной стоимости недвижимости ставилась и решалась в основном при сделках на вторичном рынке, где продавцами и покупателями выступали частные лица: физические или юридические. Именно здесь нашлось широкое поле для применения западного, преимущественно американского опыта по оценке рыночной стоимости недвижимости. Основное внимание уделялось индивидуальной оценке с ориентацией преимущественно на относительно крупные объекты нежилой

недвижимости или отдельные жилые дома и коттеджи. Этим вопросам посвящена почти вся вышедшая до 1998 г. специальная литература, стандарты и правила оценки недвижимости. Вопросы массовой оценки, актуальные для рынка квартир, почти не рассматривались.

25 августа 1999 года Правительством Российской Федерации принимается Постановление № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» [6], положившее начало проведению работ по государственной кадастровой оценке всех категорий земель на территории Российской Федерации. Во исполнение положений названного постановления Государственным комитетом Российской Федерации по земельной политике иницируется массовая (кадастровая) оценка земель сельскохозяйственного назначения, затем земель населенных пунктов, земель промышленности, земель водного и лесного фондов, земель особо охраняемых территорий и объектов. Под массовой оценкой понимается систематизированный метод получения оценок рыночных стоимостных показателей большой группы однородных объектов недвижимости, расположенных на обширной географической территории, с использованием методов статистической обработки информации на основе сравнительного анализа большого количества аналогов с использованием минимального набора объективно измеряемых ценообразующих факторов, являющихся общими для всех аналогов [7]. Практика осуществления массовой оценки объектов недвижимости с использованием статистического метода в истории России к тому времени уже имела.

Кроме того, Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года закрепляет понятие государственного земельного кадастра как систематизированного свода документированных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель Российской Федерации, о кадастровой стоимости, месторасположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости, о субъектах прав на земельные участки [8], и тем самым определяет основные показатели, статистического метода оценки объектов недвижимости. Напомним, что аналогичные показатели применялись и в конце XIX – начале XX века. Федеральным законом от 29 ноября 2004 года «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» налоговой базой признается кадастровая стоимость земли [9].

Впервые в Российской Федерации налоги за землю были рассчитаны на основании кадастровой стоимости в 2006 году, через 7 лет после начала проведения работ по кадастровой оценке земель. Дальнейшая оптимизация налогообложения сопровождалась передачей муниципалитетам права самостоятельно определять ставку налога для конкретного вида землепользования или категории земель посредством установления дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка, уменьшения ставок земельного налога.

Новым этапом в развитии нормативно-правового обеспечения кадастровой оценки стали изменения, введенные в 2010 году в закон «Об оценочной деятельности в РФ». В закон введена глава III «Государственная кадастровая оценка», в которой впервые законодательно определено понятие «государственная кадастровая оценка» [10]. Под государственной кадастровой оценкой понимается совокупность действий, включающих в себя: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости [11].

Законом также определено понятие кадастровой стоимости как стоимости, установленной в результате проведения государственной кадастровой оценки либо рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости в суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости [11].

В качестве одного из основных направлений современной налоговой политики Российской Федерации рассматривается введение налога на недвижимость [12]. В контексте налогообложения под объектами недвижимости понимаются земельные участки, здания, сооружения, помещения. Оценка объектов недвижимости по рыночной стоимости является одним из существенных аспектов налоговой реформы.

Однако для ее определения необходимо разработать порядок, нормы и правила проведения оценки недвижимости в целях налогообложения. При этом все подготовительные работы для введения налога на недвижимость, в том числе работы по кадастровой оценке объектов недвижимости, должны быть завершены к концу 2012 года.

В настоящее время реализуются следующие проекты, выполняемые в 12 субъектах РФ:

1. Проект «Разработка и тестирование системы кадастровой (массовой) оценки недвижимости в Российской Федерации», направленный на разработку системы кадастровой (массовой) оценки недвижимости в Российской Федерации и ее тестирование в четырех субъектах Российской Федерации.

2. Проект «Разработка и внедрение автоматизированной системы «Мониторинг рынка недвижимости»». Планируется, что система станет единым государственным источником информации о рынке недвижимости Российской Федерации, позволяющим государственным органам и структурам, а

также участниками рынка недвижимости принимать наиболее эффективные управленческие решения на основе собранных и обработанных данных.

3. Проект «Анализ социально-экономических последствий введения налога на недвижимость на основе результатов массовой оценки недвижимости». Целью проекта является определение условий и социально-экономических последствий введения налога на недвижимость на основе результатов массовой оценки недвижимости. В процессе выполнения проекта разработаны сценарии комплексного изменения налогообложения граждан и юридических лиц при введении налога на недвижимость, проведен анализ социально-экономических последствий введения налога на недвижимость в двух субъектах РФ, сформированы предложения по сбалансированному переходу к налогу на недвижимость. Результаты названных проектов составят основу работ по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости для налогообложения.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Возрастает роль саморегулируемых организаций оценщиков. В соответствии с законодательством, функциями саморегулируемой организации оценщиков являются: разработка и утверждение стандартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики; организация информационного и методического обеспечения своих членов; осуществление экспертизы отчетов. Экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости будут проводить оценщики-эксперты из той же саморегулируемой организации оценщиков, в которой состоят оценщики-исполнители работ.

По сути, определение базы налогообложения недвижимости передается независимым оценщикам. В итоге и ответственность, включая имущественные претензии, которые могут возникнуть как у налогоплательщиков, так и у государства, также могут быть предъявлены и к оценщикам, и к СРО оценщиков. Историко-правовой аспект оценки объектов недвижимости в целях налогообложения свидетельствует о правильности выбранного органами власти курса реформ, касающихся создания эффективной фискальной системы. Переход к введению единого налога на недвижимость на основе рыночной стоимости, безусловно, является нужным и важным процессом на пути модернизации и развития экономики в Российской Федерации. В то же время необходимо учитывать, что этот переход затронет практически каждого гражданина. Цена ошибок при реализации этого проекта может быть очень высокой для всех заинтересованных сторон – граждан, бизнеса и власти.

Источники и литература:

1. Тарасевич Е. И. Оценка недвижимости. / Е. И. Тарасевич СПб., 1997.
2. Полянская Г. Н. Советское земельное право: Учеб. для юрид. школ. / Г. Н. Полянская, А. А. Рускол М., 1951.
3. Завидов Б. Д. Основные идеи и положения земельного кадастра России, его главные недочеты и противоречия (учебно-практический и аналитический комментарий). / Б. Д. Завидов / Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2010.
4. Ведомости СНД и ВС РФ, 31.10.1991. № 44. ст. 1424.
5. Информационный ресурс Режим доступа : www.developerov.ru.
6. Собрание законодательства РФ. 1999. №35, ст. 4326.
7. Ульянин А. В. Оценка недвижимости для целей налогообложения: диссертация на соискание уч. степ. к.э.н. по спец. 08.00.10. Самара, 2003.
8. Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44, ст. 4147.
9. Собрание законодательства РФ. 06.12.2004. № 49, ст. 4840.
10. Пылаева А. В. История становления и перспективы развития кадастровой оценки недвижимости в России [Электронный ресурс] / А. В. Пылаева Режим доступа : URL www.irt.su.
11. Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. № 31, ст. 3813.
12. Безруков В. Б. Введение налога на недвижимость и риски двойного налогообложения / В. Б. Безруков // Налоговая политика и практика. 2011. № 5.