ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ОЦЕНКИ НЕДВИЖИМОСТИ В РОССИИ

Н.И. Кресникова,
доктор экономических наук,
руководитель отдела земельных отношений
Всероссийского института аграрных проблем и информатики
имени А.А. Никонова,
профессор Государственного университета по землеустройству

Институциональную основу оценочной деятельности в сфере недвижимости образует внутренне согласованная сложная система институтов и институций, стимулов и методов, а также других соответствующих разноплановых инструментов и устройств, комплексное действие которых направлено на повышение капитализации и совершенствование рыночных отношений в области оборота недвижимого имущества. Основополагающим принципом построения такой системы является гармоничное взаимодействие между государственным регулированием и самоорганизацией процессов оценочной деятельности в рыночной экономике.

Система государственного регулирования оценочной деятельности в сфере недвижимости основывается, прежде всего, на ее правовом обеспечении. Основными регулирующими оценочную деятельность институтами являются международные договоры, федеральные законы и стандарты, иные соответствующие нормативные правовые акты (см. рисунок).

В условиях общественной глобализации (интернационализации) и интеграции России в мировое экономическое сообщество международные договоры Российской Федерации становятся важным компонентом национальной правовой системы и имеют преимущество в использовании. В случае если международным договором страны установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (часть 4 статьи 15 Конституции России).

Что касается законов и иных нормативных правовых актов *федерального* уровня, то в стране базовые правовые основы регулирования оценочной деятельности закрепляет Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 135-ФЗ). Помимо этого Закона оценочную деятельность в разной степени детальности регулируют Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», соответствующие имеющие нормативный характер указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, а также другие нормативные правовые акты. Законодательными и иными нормативными правовыми актами *субъектов Российской Федерации* оценочная деятельность в стране регулироваться *не может*. Это связано с тем, что согласно Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки, находятся в ведении только Российской Федерации (пункт «ж» статьи 71).

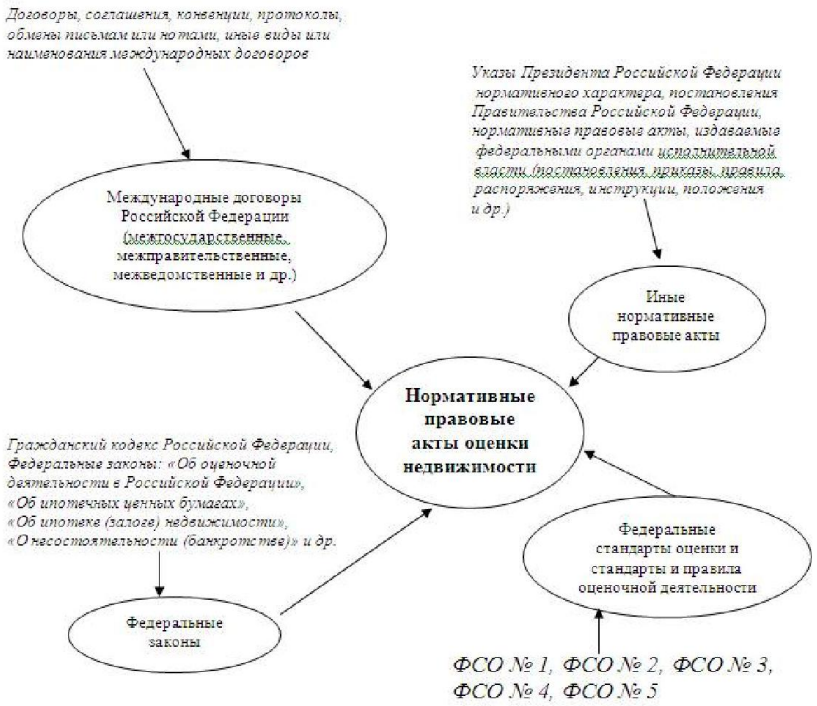


Рис. Структура нормативных правовых актов государственного

регулирования оценочной деятельности в Российской Федерации

Федеральные стандарты оценки, в которых содержатся требования к порядку оценки и осуществления оценочной деятельности, разрабатываются уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти с учетом международных стандартов оценки. Таким образом, регулирование оценочной деятельности осуществляется также нормативными правовыми актами, издаваемыми федеральными органами исполнительной власти.

Так, в свое время руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) Васильев С.В. определил создание фонда данных, в который должны входить исходные сведения и результаты государственной кадастровой оценки недвижимости, как ключевую задачу информационного обеспечения кадастровой оценки. Для этого было предложено начать проектирование автоматизированной информационной системы, рассматривая ее в качестве элемента портала государственных услуг Росреестра [см.: Васильев С.В. Об итогах деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии за 2010 год и задачах на 2011 год // Вестник Росреестра. – 2011. – № 1 (7), с. 22]. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 21 февраля 2011 года № 53 был утвержден порядок ведения фонда данных государственной кадастровой оценки и предоставления сведений из этого фонда. Согласно этому порядку сбор, обработку, внесение, учет, систематизацию и хранение сведений, используемых при проведении государственной кадастровой оценки и формируемых в результате ее проведения, осуществляет оператор указанного фонда, которым является Росреестр или привлеченная им на легитимной основе организация. Фонд данных государственной кадастровой оценки ведется на электронных носителях. Сведения, в нем содержащиеся, являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

Второй не менее важный вопрос, который нужно было решать в области оценки недвижимости, — это создание и организация работы комиссий по урегулированию споров по кадастровой оценке при территориальных органах Росреестра [тот же источник]. Нормативной правовой основой создания таких комиссий явились Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 февраля 2011 года № 69 «Об утверждении типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости». Согласно данным требованиям указанные комиссии создаются Росреестром при его территориальных органах в субъектах Российской Федерации. В состав каждой комиссии включаются: представитель Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъекту Российской Федерации (председатель комиссии), представитель соответствующего органа кадастрового учета (заместитель председателя) и участники комиссии, включая представителя (представителей) саморегулируемой организации (саморегулируемых организаций) оценщиков, члены которой (которых) осуществили определение кадастровой стоимости, являющейся предметом оспаривания со стороны заявителя. Таким образом, создана определенная база для развития института досудебной апелляции со стороны заявителей — юридических лиц, граждан — в том случае, если они не согласны

с результатами определения кадастровой стоимости того или иного объекта недвижимости.

В частности, одним из оснований пересмотра кадастровой стоимости объекта недвижимости является недостоверность сведений об этом объекте, использованных при определении его кадастровой стоимости. В этом случае комиссия принимает решение о пересмотре кадастровой стоимости такого объекта. В противном случае комиссия принимает решение об отклонении заявления о пересмотре кадастровой стоимости соответствующего объекта. Порядок определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, в отношении которых принято решение о пересмотре результатов кадастровой оценки по причине использования недостоверных сведений об этих объектах, утвержден Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 18 марта 2011 года № 114. При этом до 1 января 2013 года полномочия заказчика работ по определению кадастровой стоимости реализует Росреестр (статья 24.13 ФЗ № 135-ФЗ). Кадастровая стоимость определяется на основании соответствующих отчетов об оценке с использованием достоверных сведений об объектах недвижимости.

В целом нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Что касается структурных подразделений и территориальных организаций федеральных органов исполнительной власти, то они *не вправе* издавать нормативные правовые акты, регулирующие оценочную деятельность.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона «Об оценочной деятельности» одним из требований к содержанию отчета об оценке объекта недвижимости должно быть указание на *стандарты* оценки для определения соответствующего вида стоимости объекта оценки. Стандартами оценочной деятельности определяются требования к порядку проведения оценки и осуществления оценочной деятельности (статья 20 ФЗ № 135-ФЗ). Такие стандарты подразделяются на федеральные стандарты оценки и стандарты и правила оценочной деятельности.

Федеральные стандарты оценки разрабатываются Национальным советом по оценочной деятельности с учетом международных стандартов оценки. В случае если Национальный совет по оценочной деятельности не представил разработанный проект федерального стандарта оценки для утверждения в Министерство экономического развития Российской Федерации, которое является уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, в срок, предусмотренный программой разработки федеральных стандартов оценки, это Министерство разрабатывает и утверждает соответствующий федеральный стандарт оценки. По состоянию на 1 августа 2011 года Министерством экономического развития Российской Федерации было утверждено пять федеральных стандартов оценки (ФСО), которые разрабатывались с учетом международных стандартов оценки и являются обязательными к применению при осуществлении оценочной деятельности.

Федеральный стандарт оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)» был утвержден Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 июля 2007 года № 256. В соответствии с ФСО № 1 к объектам оценки относятся объекты гражданских прав, в отношении которых законодательством Российской Федерации установлена возможность их участия в гражданском обороте. Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» определяет правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, физическим лицам и юридическим лицам, для целей совершения сделок с объектами оценки, а также для иных целей (статья 2). Случаи проведения оценки объектов гражданских прав не ограничиваются определением их стоимости только для целей совершения сделок. Указанный Закон регулирует оценочную деятельность в отношении объектов оценки и для иных целей (например, для целей исполнения имущественных и публично-правовых обязательств, включая контроль над правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы, и т.д.). Поэтому согласно ФСО № 1 в задании на оценку помимо другой необходимой информации нужно указать *цель оценки* и: *вид определяемой стоимости*.

Данные понятия раскрываются федеральным стандартом оценки «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)», который был утвержден Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 июля 2007 года № 255. В соответствии с этим стандартом целью оценки является определение стоимости объекта оценки, вид которой устанавливается в задании на оценку. При осуществлении оценочной деятельности используются следующие виды стоимости объекта оценки: рыночная, инвестиционная, ликвидационная, кадастровая. В случае если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки какого-либо объекта недвижимости, либо в договоре об оценке такого объекта не определен конкретный вид стоимости, установлению подлежит рыночная стоимость данного объекта (статья 7 ФЗ № 135-ФЗ).

Отчет об оценке должен соответствовать требованиям федерального стандарта оценки «Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)», утвержденным Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 июля 2007 года № 254. Согласно положениям статьи 11 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» отчет об оценке объекта оценки не должен допускать неоднозначного толкования или

вводить в заблуждение. В целях обеспечения соблюдения данного требования в отчете должны быть указаны сведения, которые необходимы для полного и недвусмысленного толкования результатов проведения оценки объекта оценки, отраженных в отчете. В качестве таких сведений прямо предусмотрены: дата проведения оценки объекта оценки, используемые стандарты оценки, цели и задачи проведения оценки объекта оценки, иные соответствующие сведения.

Кроме принципа однозначности толкования содержания отчета об оценке в ФСО № 3 закреплены и другие требования к составлению этого отчета. В частности, принцип существенности соответствует требованию изложения в отчете всей информации, существенной с точки зрения стоимости объекта недвижимости. Принцип обоснованности гласит, что информация, приведенная в отчете об оценке, использованная или полученная в результате расчетов при проведении оценки, существенная с точки зрения стоимости объекта оценки, должна быть надлежащим образом подтверждена и т.д.

Требования ФСО № 3 к содержанию отчета об оценке базируются на общих требованиях, предъявляемых к структуре отчета, которые закреплены в статье 11 ФЗ № 135-ФЗ. В отчете должны быть указаны:

- дата составления и порядковый номер отчета;

- основание для проведения оценщиком оценки объекта оценки;

- место нахождения оценщика и сведения о членстве оценщика в саморегулируемой организации оценщиков;

- точное описание объекта оценки, а в отношении объекта оценки, принадлежащего юридическому лицу, — реквизиты юридического лица и балансовая стоимость данного объекта оценки;

- стандарты оценки для определения соответствующего вида стоимости объекта оценки, обоснование их использования при проведении оценки данного объекта оценки, перечень использованных при проведении оценки объекта оценки данных с указанием источников их получения, а также принятые при проведении оценки объекта оценки допущения;

- последовательность определения стоимости объекта оценки и ее итоговая величина, а также ограничения и пределы применения полученного результата;

- дата определения стоимости объекта оценки;

- перечень документов, используемых оценщиком и устанавливающих количественные и качественные характеристики объекта оценки.

Отчет может также содержать иные сведения, являющиеся, по мнению оценщика, важными для полноты отражения примененного им метода расчета стоимости конкретного объекта оценки.

Федеральным законом от 22 июля 2010 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ФЗ № 135-ФЗ была введена дополнительная глава III.1 — «Государственная кадастровая оценка земель». Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 октября 2010 года № 508 был утвержден федеральный стандарт оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)», требования которого основываются на основных положениях указанной главы. Согласно ФСО № 4 под кадастровой стоимостью понимается установленная в процессе государственной кадастровой оценки рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки, или, при невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки, рыночная стоимость, определенная индивидуально для конкретного объекта недвижимости в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Кадастровая стоимость определяется оценщиком, в частности, для целей налогообложения и может служить активатором введения в стране единого налога на недвижимость. Как известно, попытка ввести единый налог на недвижимость была предпринята в некоторых пилотных регионах страны. В настоящее время анализируются полученные результаты такого опыта, и оценивается готовность регионов к этому нововведению в сфере налогообложения. Считается, что в районах с большим инвестиционным потенциалом, в которых спрос на недвижимость высокий, в результате введения единого налога на недвижимость произойдет перераспределение налоговой нагрузки между категориями граждан. Налоги на дорогую недвижимость вырастут и станут более обременительными для собственников.

В соответствии с ФСО № 4 при определении кадастровой стоимости объектами оценки являются объекты недвижимости, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости на дату проведения оценки (пункт 5). Выбор подходов, методов и моделей для определения кадастровой стоимости осуществляется оценщиком и должен быть обоснован (пункт 9). Поэтому для определения реальной стоимости объектов

недвижимости необходимо соответствующее методологическое обеспечение оценочной деятельности, формирование которого на данном этапе является приоритетным направлением развития этой деятельности. Установить рыночную стоимость каждого объекта недвижимости в масштабах всей страны — это задача не одного года, а может быть, и десятилетия. На этапе становления рынка недвижимости сомнения в адекватности кадастровой стоимости являются сдерживающим фактором для совершенствования оценочной деятельности. Должен быть создан и институт экспертизы (рецензирования) отчета об оценке стоимости объектов недвижимости.

В целях обеспечения качества отчетов об оценке экспертиза оценок стоимости стала составной частью профессиональной деятельности субъектов оценочной деятельности. При экспертизе оценки рассматриваются корректность, непротиворечивость, обоснованность и полнота оценки стоимости. В соответствии с международными стандартами экспертиза оценки стоимости представляет собой проверку работы оценщика, проводимую другим оценщиком, выражающим свое беспристрастное суждение.

В России правовую основу экспертизы отчета об оценке недвижимости составляют статья 17.1 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и федеральный стандарт оценки «Виды экспертизы, порядок ее проведения, требования к экспертному заключению и порядку его утверждения (ФСО № 5)». Последний был утвержден Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 июля 2011 года № 328.

Под экспертизой отчета об оценке понимаются действия эксперта или экспертов саморегулируемой организации оценщиков в целях проверки отчета, подписанного оценщиком или оценщиками, являющимися членами данной саморегулируемой организации, в соответствии с видом экспертизы (статья 17.1 ФЗ № 135-ФЗ). Федеральный стандарт оценки № 5 выделяет два вида такой экспертизы.

1. Нормативно-методическая экспертиза — это экспертиза на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, в том числе требованиям ФЗ № 135-ФЗ, федеральных стандартов оценки и других актов Министерства экономического развития Российской Федерации, а также стандартов и правил оценочной деятельности.

2. Экспертиза на подтверждение стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете об оценке. Этот вид экспертизы включает также рассмотрение экспертом или экспертами всех вопросов нормативно-методической экспертизы (проверку отчета об оценке на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, в том числе требованиям ФЗ № 135-ФЗ, федеральных стандартов оценки и других актов Министерства экономического развития Российской Федерации, а также стандартов и правил оценочной деятельности).

Результатом экспертизы отчета является положительное или отрицательное экспертное заключение, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков в соответствии с требованиями к экспертизе отчетов об оценке, содержащимися в ФСО № 5.

Экспертом саморегулируемой организации оценщиков – членом экспертного совета саморегулируемой организации оценщиков признается ее участник, сдавший единый квалификационный экзамен и избранный в состав экспертного совета саморегулируемой организации оценщиков общим собранием ее членов (статья 16.2 ФЗ № 135-ФЗ).

Институт саморегулирования занимает одно из важных мест в сфере оценочной деятельности. В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее — ФЗ № 315-ФЗ) под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований данных стандартов и правил (пункт 1 статьи 2).

Саморегулируемой организацией оценщиков признается некоммерческая организация, созданная в целях регулирования и контроля оценочной деятельности, включенная в единый государственный реестр саморегулируемых организаций оценщиков и объединяющая на условиях членства оценщиков (статья 22 ФЗ № 135-ФЗ). В России первые саморегулируемые организации оценщиков были зарегистрированы в 2007 году. Регулирование их деятельности в части надзора и нормативно-правового регулирования осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством Российской Федерации (статья 18 ФЗ № 135-ФЗ). Саморегулируемые организации оценщиков упорядочивают оценочную деятельность только в части разработки и утверждения стандартов и правил, которые не могут противоречить Федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и федеральным стандартам оценки. Требования федеральных стандартов оценки обязаны соблюдать все оценщики при осуществлении оценочной деятельности, а требования стандартов и правил оценочной деятельности — оценщики, являющиеся членами саморегулируемой организации, разработавшей и утвердившей данные стандарты и правила.

Создан механизм консолидированной имущественной ответственности членов саморегулируемой организации оценщиков перед заключившими договор на проведение оценки заказчиком и (или) третьими лицами. Этот механизм закреплен статьями 24.6, 24.7 и 24.8 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и включает два инструмента. Во-первых, — это заключение договора обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности, размер страховой суммы в котором не может быть менее чем триста тысяч рублей. Вторым таким инструментом является формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации оценщиков, в который каждым ее членом должен быть внесен обязательный взнос в размере не менее чем тридцать тысяч рублей.

В области оценки недвижимости саморегулирование позволяет, с одной стороны, частично заместить государственное регулирование деятельности оценщиков, выражающееся в лицензировании, государственной аккредитации и других подобных институтах. С другой — поддерживать высокие стандарты предпринимательской деятельности и деловой этики саморегулируемых организаций оценки. В то же время Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» не охватывает все сферы деятельности саморегулируемых организаций, а имеет общий характер и подлежит применению только в том случае, когда отсутствуют специальные нормы. Что касается Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», то его нормы являются специальными для регулирования именно оценочной деятельности. Поэтому последний закон имеет преимущество в применении для упорядочения оценочной деятельности в Российской Федерации.

Таким образом, в целом Россия имеет достаточно развитую институциональную основу оценки недвижимости, способную обеспечить более совершенную систему налогообложения объектов недвижимого имущества в стране путем замены регрессии в подоходном налогообложении на прогрессивный налог на недвижимость в целях достижения социальной справедливости. В то же время необходимо развитие институтов, препятствующих оппортунистическому поведению участников рыночных отношений в сегменте рынка недвижимости.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006