

Проблемы и перспективы законодательного обеспечения оценки недвижимого имущества и связанных с ним прав в условиях активного жилищного строительства



Марина Ивановна Карпова,
заместитель председателя
нормативно-правового
комитета НП СМАО

Развитие рынка недвижимости, строительства и системы ипотечного жилищного кредитования тесно связаны с развитием рынка оценочных услуг. Так, например, Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации, принятая в апреле 2001 года¹, содержит раздел 2.4, посвященный оценке жилых помещений. Доклад рабочей группы «О развитии ипотеки и иных мерах стимулирования жилищного строительства в Российской Федерации» от 27 февраля 2003 года включает в инфраструктуру ипотечного жилищного кредитования, помимо ипотечных агентств, систем кредитных бюро, систем регистрации, и институт оценки недвижимости.

Без всякого сомнения, не меньшее значение, чем при ипотеке, имеет оценка объектов недвижимости завершенных и не завершенных строительством объектов инвестиционного строительства.

Вопросы строительства жилья всегда были в России вопросами национального значения. Но можно сказать, что только при действующем Президенте РФ им уделено столько внимания на законодательном уровне. Одним из его первых указов стал Указ о мерах по развитию жилищного строительства, подписанный 7 мая 2008 года.

В развитие этого Указа были приняты Федеральные законы,

важнейшим из которых стал, пожалуй, Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений».

Закон вносит изменения:

- в ст. 225 части первой ГК РФ²;
- в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»³;
- в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»⁴;
- в Земельный кодекс РФ. В частности, Земельный кодекс дополняется главой 1.1 «Земельные участки».

Соответственно такое активное развитие законодательства в сфере недвижимости, строительства и системы ипотечного жилищного кредитования неизменно должно сопровождаться аналогичным процессом в сфере оценки недвижимого имущества.

Актуальных вопросов в области оценочной деятельности, требующих своего законодательного развития, достаточно много.

Например, ранее упомянутая мною Концепция развития системы развития ипотечного жилищного кредитования особое значение придает разработке и использованию «единой типовой формы отчета об оценке жилого помещения»; стандартизации методик для снижения

«рисков, связанных с возможными ошибками при оценке жилых помещений».

В настоящее время часть вопросов уже получила свое нормативное и законодательное закрепление.

На уровне федерального законодательства:

- внесены поправки в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»⁵, согласно которым определен субъект оценочной деятельности – Оценщик;
- усилена его ответственность, вплоть до имущественной;
- создана система саморегулирования оценочной деятельности, которая позволяет делегировать часть полномочий государства по контролю оценочной деятельности объединениям оценщиков, а также создает систему дополнительных гарантий имущественной ответственности Оценщика.

На уровне министерств: Приказами Минэкономразвития России, зарегистрированными в Минюсте России, утверждены три основных федеральных стандарта оценки.

Кроме того, создан Национальный Совет по оценочной деятельности с достаточно широкими функциями, который, в частности, продолжит разработку федеральных стандартов оценки, а также будет формировать предложения по вопросам выработки государственной политики в области оценочной деятельности.

Несомненно, что предпринятые меры дадут позитивный результат.

Но хотелось бы обратить ваше внимание на следующий аспект: все вышеперечисленные законодательные и нормативные акты формулируют требования к проведению оценки объектов оценки, причем зачастую очень жесткие.

При этом до настоящего времени не появилось нормативно-законо-

дательных актов, фактически обеспечивающих исполнение этих жестких требований.

Давайте рассмотрим ситуацию на проблеме информационного обеспечения оценочной деятельности.

Всякая оценка недвижимости достаточно субъективна уже по определению. В соответствии со статьей 3⁶ уже упомянутого Закона об оценочной деятельности⁷ от Оценщика требуется определить наиболее вероятную цену, исходя из определенных условий, связанных с открытым рынком.

Но ни для кого не секрет, что российский рынок недвижимости в значительной степени непрозрачен. Большое количество сделок совершаются исключительно по договоренности между их участниками, а параметры этих сделок не раскрываются. В итоге, в России для справедливой оценки недостаточно возможностей как с точки зрения юридической, так и с точки зрения существующей базы данных.

В отличие от западного оценщика, к услугам которого имеются государственные базы данных, множество информационных и аналитических служб, поставляющих ему требуемую информацию, российский оценщик не обеспечен информацией в требуемом объеме.

В результате любой, даже самый добросовестный и квалифицированный оценщик, работающий в условиях недостатка информации, оказывается под угрозой признания отчета недостоверным со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В условиях информационного вакуума оценщики пытаются снизить погрешности в оценке, разрабатывая новые методики и техники проведения оценки. Но какие бы подходы и методы ни использовались при оценке недвижимого имущества, необходимая достоверность и надежность результирующей

щей оценки не может быть обеспечена без адекватной рыночной информации. Это бесспорный факт, который неоднократно отмечался и в литературе по оценке, и в международных стандартах.

Есть мнение специалистов-оценщиков⁸, что стратегия выхода из информационного тупика, исходя из опыта западных стран, – это необходимое информационное обеспечение для оценочной деятельности в рамках специальных аналитических исследований специализированных IT-аналитических агентств. Здесь явно просматривается и возможность сотрудничества с риэлторским сообществом, накопившим к настоящему времени значительную информационную базу.

Да, скорее всего, это поможет частично решить проблему получения информации, и вопрос такого взаимодействия заслуживает отдельного рассмотрения. Но сегодня нас все-таки интересует возможность разрешения проблемы с позиций действующего законодательства.

ФСО № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки»⁹ в п. 18 очерчивает достаточно широкий круг необходимой для оценки информации. Оценщик должен проанализировать:

- информацию о политических, экономических, социальных, экологических и прочих факторах, оказывающих влияние на объект оценки;
- информацию о спросе и предложении на рынке, включая информацию о факторах, влияющих на спрос и предложение;
- информацию об объекте оценки, включая правоустанавливающие документы, сведения об обременениях, связанных с объектом оценки, информацию о физических свойствах объекта оценки, его технических и эксплуатационных характеристиках.

При этом, согласно пункту 19, информация, используемая при проведении оценки, должна удовлетворять требованиям достаточности и достоверности.

Как же на сегодня законодательно закреплена возможность оценщика получить такую информацию в достаточном объеме и из достоверных источников?

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в статье 7 закрепляет открытость сведений о государственной регистрации прав.

В соответствии с п. 3 данной статьи объем предоставляемой информации зависит от статуса запрашивающего. Наибольший объем информации, необходимой для их деятельности, могут получить:

- налоговый орган;
- суды, правоохранительные органы, судебные приставы-исполнители;
- лица, имеющие право на наследование имущества правообладателя;
- федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы;
- Председатель Счетной палаты Российской Федерации, его заместитель и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации.

Как видите, оценщик, несмотря на то, что его фигура стала публичной, а деятельность профессиональной, получает информацию на общих основаниях. И в первую очередь его интересует информация, связанная с реальными сделками с недвижимым имуществом. Но максимально, на что он может рассчитывать на основании закона о госрегистрации, это только на предоставление статистической информации: то есть, например (цитирую) «информации о средней цене приобретения прав на недвижимое имущество».

И это в том случае, если получит ответ на запрос!

Но средняя цена – это не цена сделки с конкретным аналогом, как того требуют Стандарты. Значит, оценщик будет вынужден пользоваться информацией из неофициальных источников. Вряд ли возможно при этом утверждать, что полученная информация является достоверной, т.е. «соответствующей действительности» в определении того же ФСО №1.

Вот как комментируют эту ситуацию ведущие специалисты¹⁰ в области массовой оценки недвижимости в городе Санкт-Петербурге¹¹: «Особую ценность представляет достоверная информация о реальных сделках, проведенных на открытом рынке. Однако возможность получения достоверной информации по сделкам является скорее исключением, чем правилом».

В 2005 году ведущими специалистами в области оценки земельных участков был проанализирован вопрос использования кадастровых систем для информационного обеспечения оценки недвижимости¹².

По их мнению, практический опыт показывает, что решение этой проблемы для большинства оценщиков становится нереально сложным, а информационное обеспечение оценки недвижимости оставляет желать много лучшего.

За минувшее десятилетие неоднократно реформировались ведомства, ответственные за организацию и проведение кадастровых работ, последние изменения происходят буквально на наших глазах. Это свидетельствует о том, что пока еще состояние дел в этой области не вполне отвечает современным требованиям и система находится в поиске оптимальных административных решений.

В то же время есть и позитивные результаты. Федеральный закон «О государственном кадастре не-

движимости»¹³ в ст. 4 закрепил принцип общедоступности кадастровых сведений. Согласно ст. 14 общедоступные сведения предоставляются по запросам любых лиц в виде:

- 1) копии документа, на основании которого сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости;
- 2) кадастровой выписки об объекте недвижимости;
- 3) кадастрового паспорта объекта недвижимости;
- 4) кадастрового плана территории;
- 5) кадастровой справки.

Можно сказать, что данный закон предоставляет оценщику реальную возможность получения необходимых достоверных сведений, но на практике – только в единичных субъектах РФ, в первую очередь в Москве и Санкт-Петербурге.

В настоящее время предпринимаются меры по созданию единого кадастра недвижимости, охватывающего всю территорию Российской Федерации, но объединение исходных данных для оценки недвижимости из различных информационных систем является достаточно сложной задачей и с юридической, и с технической точки зрения, поэтому ожидать позитивных изменений в ближайшее время не приходится.

Как мы видим, проблема существует.

Для ее решения необходимо, с одной стороны, внести дополнения в существующую нормативную базу, касающуюся вопросов состава, ведения и актуализации баз данных по недвижимому имуществу.

С другой стороны, нужно обеспечить свободный доступ субъектов оценочной деятельности к этим базам данных.

Возникает вопрос: созданы ли предпосылки такого решения проблемы сегодня?

На этот вопрос мы можем ответить утвердительно.

1. На сегодняшний день в Российской Федерации действует более 100 нормативных правовых актов различного уровня, касающихся вопросов формирования различных видов общедоступных информационных ресурсов и обеспечения доступа пользователей к открытой информации.

2. Разработана Концепция обеспечения доступа граждан к информации государства. Проект концепции был представлен Минэкономразвития в 2005 году.

Концепция основывается на ст. 24 и ст. 29 Конституции Российской Федерации, гарантирующих как получение информации гражданами, так и ее предоставление органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Следует отметить, что предполагаемая Концепцией инфраструктура раскрытия информации должна обеспечивать следующие свойства раскрытой информации:

- **Доступность.** Информация должна быть постоянно доступна, начиная с момента раскрытия. В настоящее время стандартной ситуацией является исчезновение информации из публичного доступа после официальной публикации (случаи скупки тиражей официальных бюллетеней и вестников).
- **Официальность.** Для раскрытой информации должно быть возможным определение источника информации и подтверждение прохождения установленных законодательно процедур её формирования. Инструментами обеспечения официальности являются электронная цифровая подпись и электронная нотариализация учётных событий.
- **Неизменность.** Нотаризация даёт также возможность удостовериться в целостности и неизмен-

ности раскрытой информации с момента раскрытия.

Как можно заметить, свойства информации, заявленные в Концепции: доступность, официальность и неизменность, по сути, соответствуют тем требованиям доступности и достоверности, которые озвучены в ФСО №1.

3. В рамках Концепции разработана и действует Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002–2010 гг.), пристальное внимание которой уделяет Президент РФ.

Реализация программы позволит использовать для создания, хранения, обмена и предоставления информации электронные ресурсы, что сделает технически возможным создание единой интегрированной государственной системы информационного обеспечения.

С позиций информационного обеспечения оценочной деятельности по оценке недвижимого имущества указанная система позволит решить следующие задачи:

- расширение объема государственной информации, обязательной к общественному раскрытию органами государственной власти;
- реализация прав каждого на доступ к открытой информации, находящейся в распоряжении государства, через предоставление государственными учреждениями информационно-справочных услуг пользователям системы;
- формирование фондов и баз данных государственных информационных ресурсов.

Но это, так сказать, программа-максимум, выполнение которой потребует скоординированных действий федеральных министерств (ведомств), администраций субъектов Российской Федерации, органов муниципального управления, организаций-исполнителей и привлечения достаточно больших ре-

сурсов (финансовых, технических, информационных, интеллектуальных и других).

Какие шаги могут быть предприняты уже сегодня?

В этом докладе остановлюсь на трех возможных шагах.

Шаг первый

Официальным источником получения оценщиком достоверной информации мог бы стать бюллетень «Государственное имущество», издаваемый Федеральным агентством по управлению государственным имуществом согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432.

На сегодняшний день бюллетень содержит информацию о приватизации объектов федеральной собственности, реализации высвобождаемого военного, арестованного, конфискованного и иного имущества.

Но, поскольку полномочия Агентства значительно шире, а операции, производимые с недвижимым имуществом, не ограничиваются вышеперечисленными, можно предложить создание специализированных приложений, где публиковалась бы полная информация, связанная с деятельностью Федерального агентства по управлению государственным имуществом, причем в необходимой для использования оценщиком форме.

Шаг второй

Можно инициировать внесение дополнений в ст. 7 Федерального закона № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части состава и способа гарантированного предоставления информации оценщикам/СРОО по их запросам, учитывая публичный характер профессиональной деятельности оценщиков.

Шаг третий

Статья 3 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» определяет такие функции Фонда как, например:

1) проведение аукционов по продаже прав на заключение договоров аренды земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства;

2) проведение аукционов по продаже земельных участков, а также прав на заключение договоров аренды таких земельных участков для жилищного строительства, в том числе для их комплексного освоения в целях жилищного строительства;

3) осуществление продажи объектов недвижимого имущества Фонда одновременно с земельными участками Фонда, на которых расположены такие объекты недвижимого имущества;

4) передача в залог земельных участков Фонда, в том числе земельных участков Фонда, на которых расположены объекты недвижимого имущества Фонда;

5) осуществление маркетинга, мониторинга и прогнозирования состояния рынка объектов жилищного фонда и жилищного строительства, рынка строительных материалов, рынка изделий и конструкций, их производства для целей жилищного строительства...

Как видим, вся деятельность Фонда связана с рынком недвижимого имущества, в процессе его функционирования будет накапливаться значительная информация, которая, несомненно, могла бы быть использована для проведения оценки.

Если учесть, что статья 9 этого закона предусматривает ежегодную отчетность Фонда, а также то, что отчет Фонда подлежит обязательному опубликованию в официальном печатном издании и размещению на официальном сайте Фон-

да в сети Интернет, то можно инициировать внесение изменений в данный закон, касающихся содержания ежегодного отчета, а также размещения частичной отчетности, например, поквартально на сайте Фонда с возможностью доступа субъектам оценочной деятельности/СРОО.

Вот с чего возможно начать уже сегодня.

Итак, подводя итог сказанному, отметим следующее. Проблема информационного обеспечения оценочной деятельности в сфере оценки недвижимого имущества существует, но есть и перспективы решения этой проблемы.

Уже сегодня возможны конкретные шаги по улучшению качества оценки, и инициатива здесь, несомненно, должна принадлежать общественным объединениям участников рынка недвижимости во взаимодействии с представителями органов исполнительной власти. Ведь не зря Герман Греф, избранный Председателем Национального Совета по оценочной деятельно-

сти, в своем первом выступлении в этом качестве отметил, что в развитии рынка оценочных услуг прежде всего заинтересованы потребители этих услуг.

Кроме того, экспертные, совещательные и консультативные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) могут создаваться и при Федеральной регистрационной службе, и при Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом в соответствии с Положениями об этих органах исполнительной власти¹⁴.

А координатором проекта по развитию законодательного обеспечения оценки недвижимого имущества мог бы выступить недавно созданный Национальный Совет по оценочной деятельности, который объединяет в своем составе как представителей саморегулируемых организаций оценщиков, так и представителей основных потребителей оценочных услуг, и при котором действует Комитет по информационному обеспечению оценочной деятельности.

¹Утверждена Постановлением Правительства РФ от 12.04.2001 №291, изменения внесены ПП РФ от 08.05.02 №302

²«Бесхозные вещи»

³От 21 июля 1997 года № 122-ФЗ

⁴От 24 июля 2007 года №221-ФЗ

⁵От 29 июля 1998 года №135-ФЗ

⁶Здесь и далее все документы упоминаются в действующей на дату доклада редакции

⁷Федеральный закон от 29 июля 1998 года №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

⁸Лейфер Л.А., Кашиникова З.Ф. Информационное обеспечение российской оценки. Стратегия выхода из тупика www.labrate.ru

⁹Утверждены Приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007г №256, зарегистрированы в Минюсте РФ 22 августа 2007 г., регистрационный номер 10040

¹⁰Специалисты ГУ «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости»

¹¹Грибовский С.В., Табала Д.Н., Мурашов В.С., Иголкин М.В., Громкова О.Н. Теория и практика массовой оценки недвижимости на примере города Санкт-Петербурга. Теоретические аспекты. Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации». – №7, 2005 г.

¹²Аксимова И.С., Биктимирова Н.М., Лукьянича А.А., Прорвич В.А., Семенова Е.А. Использование кадастровых систем для информационного обеспечения оценки недвижимости по стандартизованным процедурам, 2005 г.

¹³От 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ

¹⁴Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. №451 «О федеральной регистрационной службе», п. 6.4; Постановление от 5 июня №432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом», п. 6.3.