

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАЗАНСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ
ПО ОЦЕНКЕ НЕДВИЖИМОСТИ: АСПЕКТ ПОПОЛНЕНИЯ ГОРОДСКОГО
БЮДЖЕТА В 70-Е ГГ. XIX В.**

Якупов Альберт Гумарович

Казанский (Приволжский) федеральный университет,

E-mail: alba220495@gmail.com

*Научный руководитель – Ибнеева Гузель Вазыховна, д.и.н., профессор
кафедры отечественной истории,*

Казанский (Приволжский) федеральный университет

Аннотация. В статье представлены результаты исследования оценочной деятельности Казанской городской думы в 70-е гг. XIX в. как механизма пополнения городских бюджетов. В работе рассматривается процесс смещения института оценки как инструмента экономической политики в период великих реформ Александра I из предмета ведения государственной власти к области интересов органов местного самоуправления. На основе анализа делопроизводственной документации, отложившейся в Государственном архиве РТ, показана система оценки недвижимости на примере экспертизы строения в г. Казани в 1871 г. В результате исследования сделан вывод об эффективности оценочной деятельности, как инструмента экономической политики органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, великие реформы, оценочная деятельность, городские думы.

**ACTIVITY OF THE KAZAN CITY DUMA
ON REAL ESTATE VALUATION: ASPECT OF REPLENISHMENT
OF THE CITY BUDGET IN THE 70S OF THE XIX CENTURY**

Yakupov Albert Gumarovich

Kazan (Volga Region) Federal University,

E-mail: alba220495@gmail.com

Abstract. The article presents the results of a study of appraisal activity as a mechanism for replenishing city budgets, using the example of the practice of the Kazan City Duma in the 70s of the XIX century. The paper examines the process of shifting the institute of assessment, as an instrument of economic policy, from the subject of state authority to the area of interests of local self-government bodies during the great reforms of Alexander II. Based on the analysis of the office documentation of the State Archive of the Republic of Tatarstan, the system of real estate valuation is shown on the example of the examination of a building in Kazan in 1871. As a result of the study, a conclusion was made about the effectiveness of evaluation activities as an instrument of economic policy of local self-government bodies.

Keywords: local self-government, great reforms, evaluation activities, city councils.

Введение

В эпоху великих реформ во второй половине XIX в. города Российской империи получили финансовую независимость от органов центральной власти и должны были самостоятельно находить средства для пополнения городских бюджетов и ведения экономической политики. Одним из инструментов формирования бюджетов городов стал институт оценки, который с введением в действие Городового положения 1870 г. превратился в важный элемент стабильного поступления средств в казну органов местного самоуправления.

Методы исследования

В ходе исследования применялся сравнительно-исторический метод для анализа изменений в развитии института оценки в различные эпохи становления отечественной государственности. При определении расчетов по размеру оценочного сбора с имущества отдельных горожан использовался также математический метод. Для более точного понимания терминологии данной работы, такие категории как «оценка», «оценочная деятельность» и «экспертиза» используются как синонимы.

Результаты и их обсуждение

К моменту проведения великих реформ во второй половине XIX в. институт оценки недвижимости был важным элементом осуществления социально-экономической политики на общегосударственном уровне. Вместе с тем, экспертиза, как инструмент государственной экономической политики России, зародилась задолго до преобразований Александра II. Со временем ведение работ по оценке недвижимого имущества смещалось от общеимперских органов власти к органам местного самоуправления.

Так, специалисты в сфере экономики полагают, что оценочная деятельность в России берет свое начало XV в., когда финансовый анализ стоимости земельных участков, которые находились в собственности государства, представлял собой самостоятельное направление политики верховной власти [2]. Подобный подход подтверждается и некоторыми историками, считающими, что такое положение дел было обусловлено характером экономических связей в обществе. Это обуславливалось тем, что оценка недвижимого имущества, в основном, земли, сопровождалась определением ее стоимости с прикрепленным к ней крестьянином или наделением за службу и проведением дальнейшей экспертизы земельных наделов (поместных окладов) [4, с. 100–107].

Уже в первой половине XVI в. был создан специальный государственный орган – поместный приказ, который занимался сохранением книг и записей, на основе которых определялись и устанавливались размеры налогообложения для владельцев земли. В этот период, оценочная деятельность пришла в своем развитии к логическому прогрессу и теперь, информация, получаемая в результате оценки земельных участков, являлась базой для определения размеров налогообложения.

В дальнейшем, до преобразований Петра I институт оценки не претерпевал особых изменений.

В петровскую эпоху с введением подушной подати и отменой установленной в XVII в. экспертизы частновладельческой земельной собственности (вотчин и поместий), необходимость в проведении оценки для целей налогообложения отпала. Вместе с тем, в этот период получает развитие судебная система страны, в которой активно применяются инструменты оценочной деятельности. В этом отношении заслуживает внимания практика, существовавшая

до 30-х г. XVIII в.: если оцениваемое имущество не было продано по той цене, которую указал оценщик, или по более высокой цене, то разница между результатом оценки и ценой продажи взималась с оценщика [6, с. 256–259]. Это правило применялось в сфере судебных разбирательств по таким категориям споров, как раздел имущества, наследование, залог, продажа имений и взыскание долгов.

Подобное положение дел, конечно, приводило к занижению цены со стороны оценщиков, которые опасались несоответствия вычисленной ими стоимости имущества, и той цене, по которой оно в дальнейшем продавалось по результатам судебного решения. С точки зрения благоприятности экономического состояния Российской империи, правило, ограничивающее оценщиков, имело негативные последствия, потому что эту собственность не мог приобрести тот, кто готов был заплатить наибольшую цену. Специалисты в области экономической теории негативно отмечают подобный подход к государственной политике в области оценочной деятельности, который приводил к неэкономическому распределению собственности [3]. Данное правило было отменено в период правления Анны Иоанновны в 1738 г. [6, с. 256–259]. В дальнейшем оценщики не были обременены необходимостью занижать результат своей экспертизы. Так, вычисленная стоимость имущества, которую указывали оценщики, стала приближенной к реальной цене, что привело его к более справедливому распределению.

Ввиду расширения спектра выполняемых оценщиками работ в последней четверти XVIII в., верховной власти потребовалось решать проблему повышения их профессионального уровня и увеличения штата на всей территории России. Важным вопросом в этой связи явилась подготовка кадров для ведения оценочной деятельности. Так, во второй половине XVIII в. российское государство начало проявлять заботу об обучении будущих оценщиков, для увеличения штата которых в 1779 г. в Москве была создана Константиновская землемерная школа. Позднее, уже при Николае I в 1835 г. Константиновская землемерная школа была преобразована в Межевой институт.

В силу указанных обстоятельств в среде специалистов в области экономической истории сформировано небезосновательное мнение о развитой школе оценки в России, образовавшейся к началу XIX в. [7, с. 104–105]. В первые годы XIX в. были созданы новые условия для работы специалистов в области оценки, что было связано с либеральными реформами раннего периода правления Александра I и последующими изменениями в сфере земельного права. Указом от 12 декабря 1801 г. представителям свободных сословий России – казенным крестьянам, мещанам и купцам, было даровано право приобретать в собственность землю вне городов и без крестьян. Этим документом была положена крупнейшая переоценка земельного фонда империи уже для целей определения покупной цены в условиях свободной продажи между частными лицами, а не для межевания, размежевания или судебного дела. Так, оценочное ремесло вышло на другой уровень в содействии покупке и продажи недвижимости, а сам результат оценки стал максимально приближен к рыночным условиям.

На подобной правовой и экономико-теоретической базе подошло оценочное дело к периоду реформ Александра II, когда ценность оценки возросла многократно, ввиду социальных и финансовых преобразований России в целом и местного самоуправления в частности.

Первым этапом реформирования оценочного дела при Александре II явилось издание в 1859 г. «Инструкции для оценки казенных земель», состоящих в пользовании государственных крестьян, на случай их продажи в собственность этим крестьянам. Так, инструкцией было

закреплено установление результатов оценки посредством определения доходности и ценности земли, то есть предусматривались различные подходы в ее определении. Сущность данной реформы подтверждает высказанный ранее вывод о формировании крепкой оценочной школы в России к периоду преобразований Александра II. Вместе с тем, издание инструкции 1859 г. предоставило правовую основу для проведения оценочной деятельности пореформенной России.

Далее оценочная деятельность развивалась по двум основополагающим направлениям: расширение спектра задач оценочной работы и смещение управленческих механизмов в области оценки с общеимперского уровня на городской.

Оценочная работа была усиленно возобновлена в связи с отменой крепостного права в 1861 г., поскольку потребовалось вести фискальный кадастр для самых разных задач – налогообложения, учета собственности растущего количества новой когорты собственников. В период после отмены крепостного права в 1861 г., как и ранее, роль оценщика сводилась к статистическому анализу и учету. С проведением же земской реформы 1864 г. и, в особенности городской реформы 1870 г., произошло коренное преобразование института оценки, как с позиции роли оценщика, так и с точки зрения структуры управления оценочной деятельностью на территории Российской империи.

Так, до эпохи великих реформ Александра II работой по организации оценки имущества всегда занималась центральная власть, либо органы центральной власти на местах, и своими распорядительными функциями осуществляли учет всего имущества на территории Российской империи. В годы же великих реформ полнота, ответственность и реализация оценочного дела была полностью предоставлена местной власти – органам местного самоуправления [8, с. 132–138].

В начале проведения земской реформы, оценочное дело было закреплено за земскими и уездными учреждениями, что характеризует смещение полномочий в этой сфере с общеимперского уровня на губернский. Однако глубина реформ Александра II позволила к моменту издания Городского положения 1870 г. закрепить функции по оценке недвижимого имущества именно за городскими думами.

Основополагающая норма, устанавливающая ответственность городских управленцев в сфере реализации политики государства в области оценочной деятельности, отражена в ст. 128 Городового положения 1870 г. (пункт «а») [1]. В ней указано, что Городской думе предоставляется право устанавливать в пользу города оценочный сбор с недвижимых имуществ. Это исключительное по своей сути право обеспечивало пополнение городской казны без учета мнения центральной власти и предоставляло городу свободу в экономической политике при определении ее направления и финансирования инициатив по своему усмотрению.

Безусловно, это правило содержало исключения, и нельзя было взимать плату с императорских дворцов, казенных, благотворительных и учебных, духовных зданий, земель железных дорог и малоценных имуществ. Причем определение малоценности имущества также возлагалось на городские думы.

Подобную экономическую политику Российского государства следует рассматривать положительно, поскольку оценка недвижимости на принципах рыночного установления ее стоимости подтверждала значимость определения прав собственности и их защиты в тот период [9].

Масштабность преобразований институтов рыночной экономики в России, к которым, конечно, относится институт оценки, была беспрецедентной. Так, имперская власть не только

предоставила свободу и полномочия городским думам, но и не вмешивалась в деятельность органов местного самоуправления, за исключением случая, обозначенного в Городовом положении 1870 г. Такое обстоятельство было определено в ст. 130 Городового положения 1870 г. где было установлено, что размер сбора не должен превышать 10% чистого дохода с имущества или 1% от его стоимости. Следовательно, государство предоставило право городским думам определять размер оценочного сбора в коридоре от 0 до 10% от дохода от использования имущества или в промежутке от 0 до 1% от стоимости имущества. Подобный подход соответствует современным представлениям об устройстве государства, экономической политике и местном самоуправлении.

Рассмотрим пример проведения оценки для расчета оценочного сбора со строения оставшего кандидата Андрея Карпова в 1871 г. и предоставления льготы при уплате квартирной повинности (табл.1).

Таблица 1

Оценочная табель строения Андрея Карпова [5]

Доход	Расход	Во сколько % оценивалось имущество	В какую сумму оценено имущество	Оценочный сбор
24 р.	2 р. 40 коп.	12%	180 р.	1 р. 7 коп.

Главной задачей данной оценки являлась необходимость установления процентов от суммы имущества, которые приносили владельцу доход. К указанной выше таблице был также приведен расчет, свидетельствующий о поиске этого процентного выражения:

$24 - 2.40 = 21.6$ (чистый доход), который и составлял 12% от суммы имущества в денежном выражении. Таким образом, упомянутое выше правило, о верхних границах размера оценочного сбора, не позволило бы вменить Андрею Карпову выше 10% от 21.6 р. (2.16 р.) или выше 1% от 180 р. (1.8 р.) В этой связи, решением Казанской городской думы Андрею Карпову был назначен оценочный сбор в размере – 1.7 р., что составило меньше 1% от 180 р. (стоимости имущества). Сумма в размере 1.7 р. приписывалась к городской казне.

Заключение

Итак, ведение работ по оценке недвижимого имущества в России второй половины XIX в. сместилось от общеимперских органов власти к органам местного самоуправления.

Проведение городской реформы Александра II предоставило думам российских городов свободу в определении политики в области ведения оценочной деятельности, за исключением ограничений, установленных Городовым положением 1870 г. Возможность самостоятельного выполнения экспертизы и определения размера оценочного сбора позволила органам местного самоуправления выработать механизм пополнения городских бюджетов. Таким образом, институт оценки стал эффективным элементом, помогающим функционированию российских городов во второй половине XIX в.

Библиографический список

1. Городовое положение, выс. утв. 16 июня 1870 г.: [С прил. ст. законов, на которые сделаны ссылки, и разъяснений М-ва вн. дел]. – Тула: Тип. Н.И. Соколова, 1871. – 142 с.

2. Грязнова А.Г. Оценка стоимости предприятия (бизнеса) / А.Г. Грязнова. – М.: Интер-реклама, 2003. – 544 с.
3. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз. – М.: Новое издательство, 2007. – 221 с.
4. Межуева Т.В. История становления и развития оценки земли в России / Т.В. Межуева // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2007. – № 2. – С. 100–107.
5. Оценочная табель строения Андрея Карпова от 1871 г. // ГАРТ. Ф. 98. Оп. 1. Д. 40. Л. 83.
6. Салтыков А. П. Исторический опыт оценочной деятельности России как основа организации системы оценки объектов недвижимости / А.П. Салтыков // Молодой ученый. – 2010. – № 1–2. – С. 256–259.
7. Царева Н.А. Становление оценочной деятельности в России // Н.А. Царева // Экономические стратегии. – 2001. – № 6. – С. 104–105.
8. Чашников М.А. Земская и городская реформы Александра II / М.А. Чашников // Вестник науки. – 2021. – № 1. – С. 132–138.
9. Eklof B. Russia's Great Reforms, 1855–1881 / B. Eklof. – Bloomington: Indiana University Press, 1994. – 297 с.