

Проблемы развития кадастровых систем в России

Варламов А.А.
чл.-корр. РАН, проф., д.э.н., ГУЗ

Гальченко С.А.,
Проф., д.э.н., ГУЗ

Анализ функционирования систем отдельно кадастрового и технического учета объектов недвижимости, а также системы регистрации прав и сделок с ними позволили выделить следующие проблемы в их функционировании:

- одновременное существование трех информационных систем, собирающих практически одну и ту же информацию по объектам недвижимости;

- отсутствие разграничения финансовой составляющей в коммерческой и государственной деятельности при проведении работ по учету объектов недвижимости, участие как государственных, так и хозрасчетных муниципальных структур в этой сфере;

- отсутствие у правообладателей личной правовой обязанности по измерению и постановке объекта на кадастровой учет для последующего формирования государственных информационных систем;

-несоответствие публичной правовой природы существовавших учетных и регистрационных систем заявительному принципу формирования земельного кадастра и кадастра недвижимости, так как она формирует систему формирования частных, а не публичных правоотношений, что не соответствует целям государственного управления;

-недооценка возможностей использования кадастровой информации, которая может использоваться всеми лицами и для любых целей во всех отраслях деятельности (инвестиции, залог, зонирование, землеустройство и т.д.),

-сложность использования баз данных информационных систем для целей государственного и муниципального управления (за исключением сведений о налогооблагаемой базе) в силу их неполноты и рассредоточенности различных ведомствах;

-возможность существования объекта недвижимости без прав на него в период между разновременным внесением данных в Кадастр и в Реестр прав, что допускает возможность принятия различных решений двумя этими государственными органами по одному и тому же объекту недвижимости;

- финансирование из различных источников, так, финансирование органов по государственной регистрации прав и кадастровому учету осуществлялось за счет федерального бюджета, по техническому учету – за счет муниципальных средств и коммерческой деятельности;

-отсутствие должного финансового обеспечения государством сохранения стабильности прав на недвижимость и компенсации убытков субъектам земельных отношений;

-вероятность регистрации ничтожных сделок органами по государственной регистрации и возникновению прямых несоответствий между данными Реестра и правами и интересами собственников недвижимости и в конечном счете – к утрате последними своих прав;

- громоздкость и сложность системы ведения реестров и кадастров, наличие в ЕГРП отражаются в большом количестве данные, не имеющие значения для признания прав, часто дублирующие кадастровую информацию, а в кадастре – сведения, которые в последующем не используются;

- наличие большого количества исключений из основного законодательного положения. Так, перечень вещных прав на земельные участки существенно отличается от вещных прав на другое недвижимое имущество, что создает определенные неудобства при их государственной регистрации в процессе гражданского оборота (пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование);
- наличие большого количества федеральных и региональных нормативных актов (более 2 тысяч федеральных и 20 тысяч региональных законов в сфере земельных отношений), их определенное несоответствие гражданскому законодательству;

История формирования ГКН

1977-1991
гг.

- Земельный кадастр
 - (Управление МСХ СССР)

1992-2000
гг.

- Земельный кадастр
 - (Госкомзем-Роскомзем-Роснедвижимость)

2000-2008
гг.

- Государственный земельный кадастр
 - (Роснедвижимость)

С 1 марта
2008 г.

- Государственный кадастр недвижимости
 - (Росреестр)

Логическим (и экономически целесообразным) завершением процесса формирования многоцелевой кадастровой системы в России является создание на основе государственного земельного кадастра (ГЗК) государственного кадастра недвижимости (ГКН).

Основанием для такого вывода являются следующие предложения:

- объектом ГЗК и ГКН является весь земельный фонд государства независимо от его ведомственной принадлежности, форм собственности, целевого назначения и вида использования;
- при ведении ГЗК и ГКН формируются кадастровые объекты, осуществляется государственный кадастровый учет на эти объекты и прав на них по единой общегосударственной системе.

- обеспечивают административную и территориальную целостность, адресную регистрацию и учет конкретных объектов и субъектов земельных отношений, а также учет текущих изменений, происходящих с ними;
- это единственные из 14 кадастров, связанных с недвижимостью, имеющих вертикальную государственную организационную структуру с подразделениями в административных районах и городах, информационно охватывая всю территорию страны;
- являются единственным условием правового обеспечения доказательства существования конкретного объекта и права на него;

- регулируют в законодательном порядке земельные отношения между собственниками и пользователями на земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимости, а также и с государственными органами, возникающие в процессе признания и удостоверения государством факта существования и прекращения существования кадастровых объектов;
- определяют пространственное положение и идентификацию земельных участков и всех прочих объектов недвижимости, что особенно важно для застроенных территорий;

- определяют разнородную по структуре и составу ведомственную информацию и обеспечивают ей территориальную привязку;
- в соответствии с федеральным законодательством обеспечивают взаимодействие между держателями кадастровой информации и ее пользователями (органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами), а также порядок ее предоставления.

Кадастр – это информационный ресурс, обеспечивающий:

- правообладателей – гарантиями прав на имущество;
- систему налогообложения – актуальными сведениями об объектах недвижимости;
- рынок недвижимости – открытой и достоверной информацией о земельных участках и связанных с ними объектах недвижимости;
- систему органов государственного и муниципального управления – информацией для формирования и проведения государственной политики в сфере управления земельно-имущественным комплексом, а также для планирования и развития территорий.

Министерство экономического развития Российской Федерации определило следующие направления изменения законодательства в кадастровой сфере:

- 1) объединение трех разрозненных учетных систем: учета объектов капитального строительства, учета земельных участков и регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 2) централизация информационных ресурсов и регистрационно-учетных процедур, то есть переход от ведения реестров и кадастров с уровня муниципальных образований на уровень субъекта Российской Федерации

Важнейшими целями программных мероприятий были выбраны следующие:

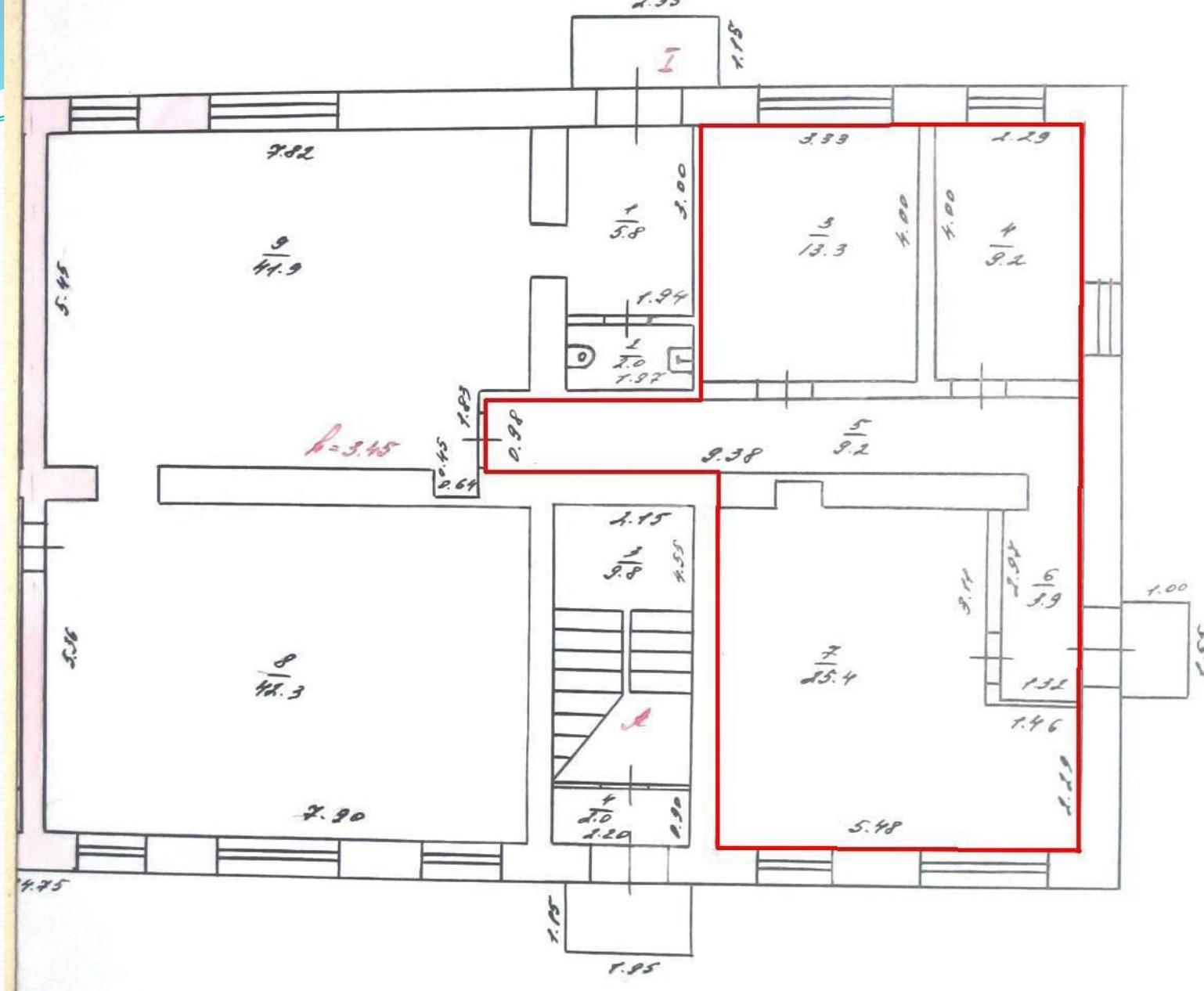
- завершение формирования информационно-технической инфраструктуры АС ГЗК на всей территории Российской Федерации;
- подготовка и переподготовка кадров;
- проведение государственной кадастровой оценки всех земель;
- продолжение работ по информационному обеспечению государственного земельного кадастра;
- инвентаризация, картографирование, межевание земель, формирование объектов кадастрового учета, конвертация ранее накопленной информации и актуализация баз данных.

При использовании сведений о ранее учтенных объектах недвижимости, внесенных по материалам инвентаризации, появляются следующие проблемы:

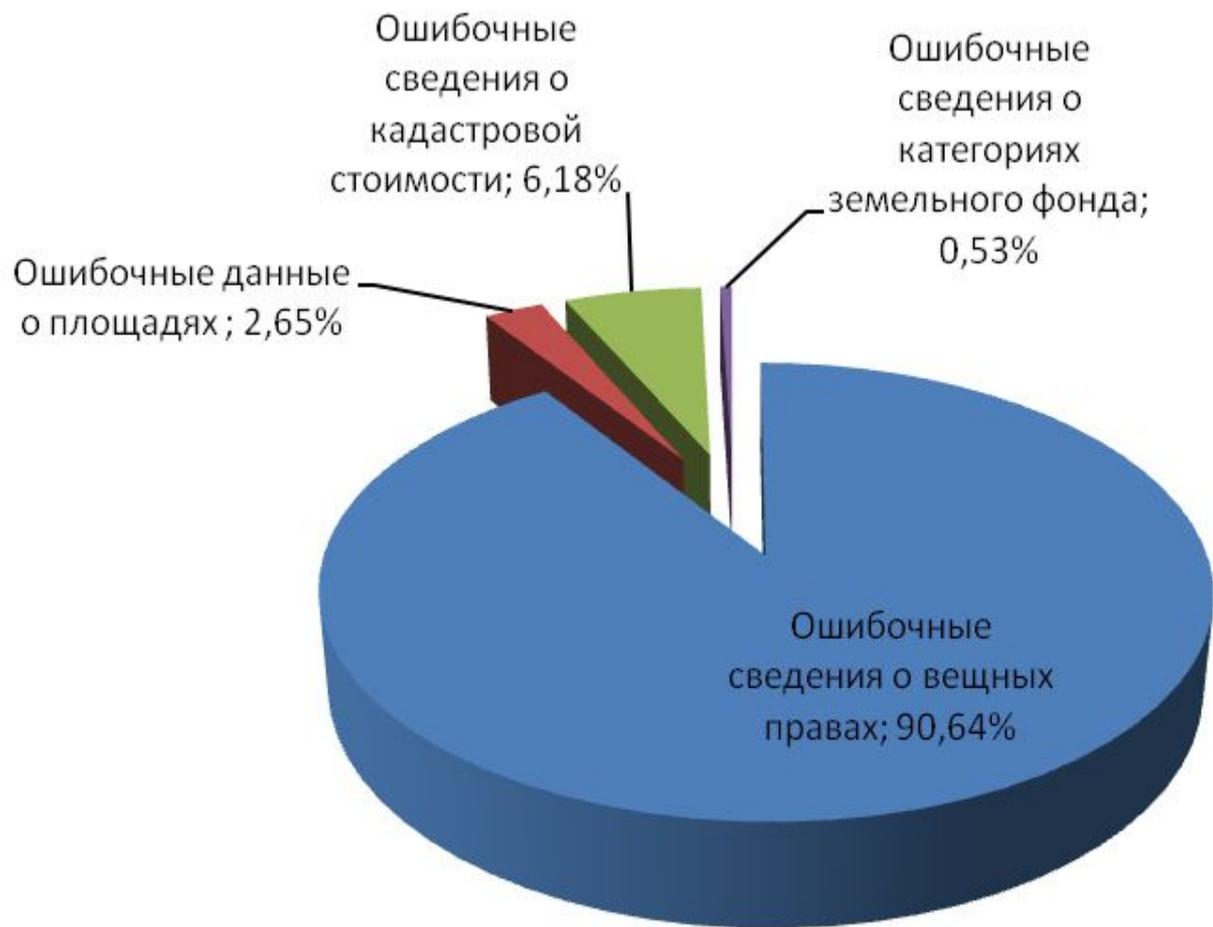
- 1) неактуальность сведений (земельные участки не используются и на них отсутствуют правоустанавливающие документы либо отсутствует информация о выдаче таких документов);

- 2) ошибки, допущенные при проведении инвентаризации:
- а) ошибки при определении координат (земельный участок существует, но с иными координатами; это приводит к приостановлению проведения кадастрового учета другого земельного участка в связи с пересечением его границ с границами участка, внесенного по материалам инвентаризации);
- б) ошибки, допущенные в сведениях об адресах и пользователях объектов, на часть из которых:
- имеются правоустанавливающие документы (из-за указанных расхождений при учете изменений невозможно идентифицировать объект в ГКН с объектом в документе);

- отсутствуют правоустанавливающие документы (органы местного самоуправления при предоставлении земельных участков, на которые предъявлены кадастровые паспорта с такими расхождениями, не могут идентифицировать объект капитального строительства, под который предоставляется участок, с соответствующим земельным участком. В результате заявители просят внести изменения в сведения государственного кадастра недвижимости, для чего отсутствуют основания).
- 3) ошибки, допущенные при передаче сведений по объектам капитального строительства из Ростехинвентаризации и БТИ;
- 4) сведения по объектам капитального строительства переданы в растровом изображении и по координатам не связаны с земельными участками.



Удельный вес некорректных сведений ГКН в Кемеровской области, %



- В связи с этим необходимо было разработать и законодательно закрепить порядок снятия с государственного кадастрового учета (в досудебном порядке) неиспользуемых земельных участков, внесенных в кадастр по материалам инвентаризации, а также порядок исключения из кадастра ошибочных сведений о границах (координатах), об адресах и о правообладателях (пользователях). Однако определения порядка и сроков снятия с кадастрового учета земельных участков, учтенных до 1 марта 2008 года, сведения о правообладателях которых отсутствуют в государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав, на уровне федерального закона запланировано только на март 2014 года.

- Одними из важнейших принципов в Законе о земельном кадастре были провозглашены единство технологии ведения земельного кадастра и непрерывность актуализации его сведений.

Созданная система государственного земельного кадастра имела следующие недостатки:

- наличие децентрализованного учета земель, осуществляемого в кадастровых (муниципальных) районах;
- разделение (распределение) функций по принятию решений о кадастровом учете и непосредственному ведению кадастра между территориальным органом Росземкадастра (впоследствии Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии) и подведомственным ему учреждением – земельной кадастровой палатой;
- пробелы в нормативном правовом регулировании, которые заполнялись различными разъяснениями в виде многочисленных писем, разъяснений, положений и т.д.

- Разрозненная система учета противоречила принципу единства судьбы земельного участка и иных объектов недвижимости (Земельный кодекс Российской Федерации). Государственным органом отдельно проводился кадастровый учет земельных участков, отдельно организациями технической инвентаризации отдельно проводился учет объектов недвижимости, расположенных на земельных участках, органами Министерства юстиции Российской Федерации отдельно осуществлялась регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Это вызывало несоответствие информации в разных реестрах, к увеличению сроков учетных и регистрационных действий

- В целом проведенные преобразования системы государственного кадастра недвижимости обеспечили положительные результаты. Однако осталось много проблем, обусловленных несовершенством законодательства и подзаконных нормативных правовых актов. Одни из них влекут за собой возникновение ошибок в кадастре, другие не позволяют физическим и юридическим лицам оформить свои права на землю, а из-за некоторых пробелов становится возможным самовольное занятие земельных участков.

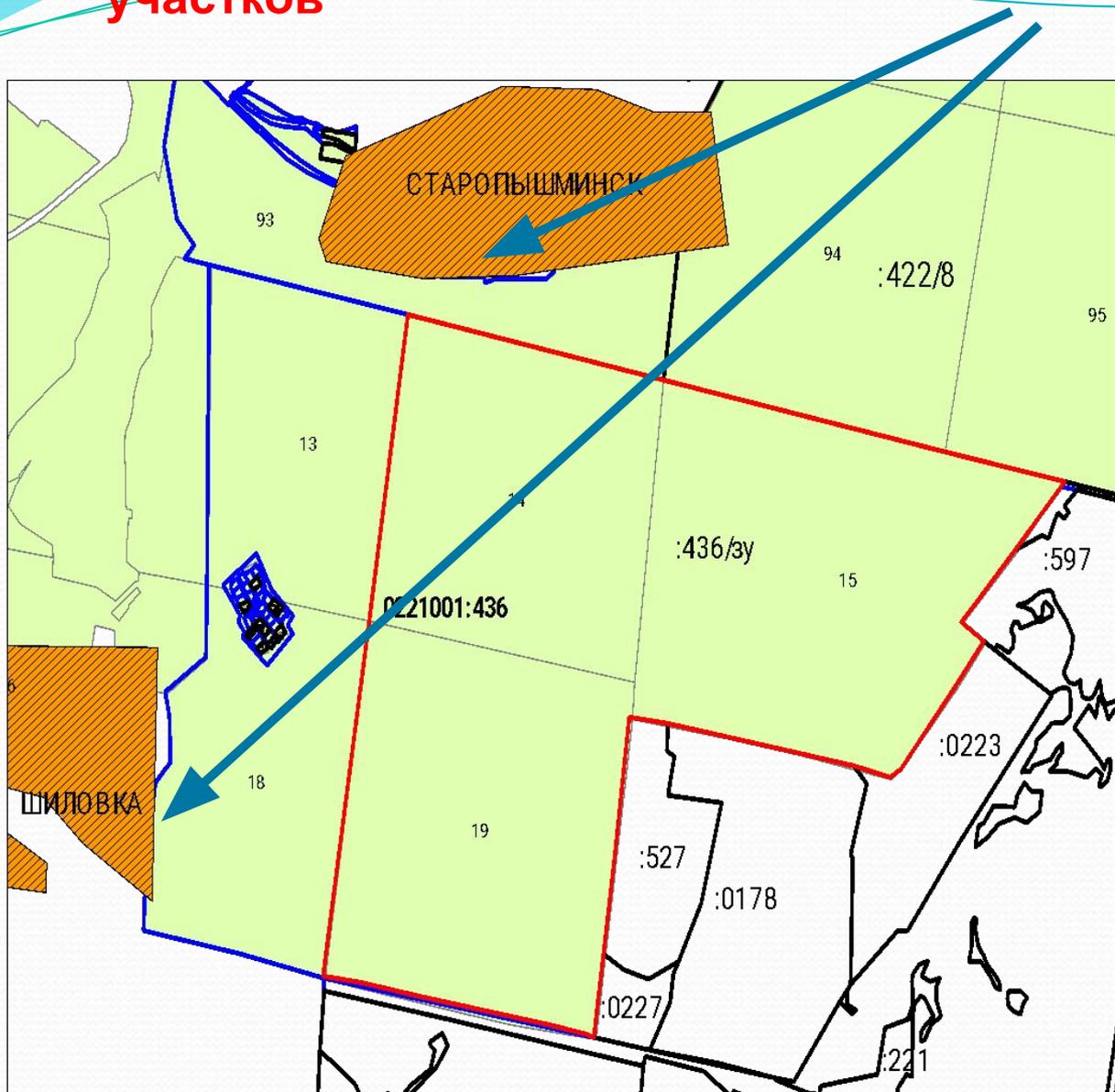
- В соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 27 Закона о кадастре недвижимости при учете изменений площадь земельного участка, определенная с учетом установленных в соответствии с этим законом требований, не должна превышать площади, сведения о которой содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более предельного минимального размера земельного участка, установленного в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или (если такой размер не установлен) на величину более чем 10 процентов от площади земельного участка в государственном кадастре недвижимости.

- Отсутствие прямого указания на то, что площадь образуемого или уточняемого земельного участка должна соответствовать площади, указанной в правоустанавливающем документе, крайне затрудняет решение этого вопроса.
- Решение об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета выносится в случаях превышения площади, содержащейся в государственном кадастре недвижимости, а не площади, указанной в правоустанавливающем документе. Это позволяет недобросовестным землепользователям законно оформить самовольно увеличенные земельные участки.
- Несоответствия в терминологии привели также к различному толкованию процедуры внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о границах муниципальных образований, населенных пунктов, зон с особыми условиями использования территорий и территориальных зон и различной практике ее проведения.

- Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости» установил, что обязательным приложением к документам, направляемым в орган кадастрового учета для внесения сведений о границах, является карта (план) объекта землеустройства. В случае если в установленный законом срок указанные сведения не внесены в кадастр, то любое лицо вправе обратиться с соответствующим заявлением в орган кадастрового учета.
- Однако согласно статье 15 Закона о кадастре недвижимости и Положению об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости необходимо включать в качестве субъекта также правообладателей объектов, в отношении которых устанавливаются соответствующие зоны, и предусмотреть возврат документов направившему их органу в случае непредставления подтверждения сдачи экземпляра карты (плана) объекта землеустройства в государственный фонд данных.

- Следующим противоречием является то, что в соответствии с пунктом 2 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.
- Согласно пункту 6.3. Порядка описания местоположения границ объектов землеустройства административные границы не должны пересекать границы земельных участков в соответствии с внесенными в государственный кадастр недвижимости сведениями о таких земельных участках.
- Порядок ведения ГКН и Положение об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости не содержат случаев принятия органом кадастрового учета решений о приостановлении или отказе в осуществлении кадастрового учета в случае выявления пересечения границ муниципальных образований, населенных пунктов с границами земельных участков, внесенных в государственный кадастр недвижимости.

Пример наложения границ населенных пунктов и земельных участков



Масштаб 1:198700

Условные обозначения:

: 436 /зу 1) - надписи части земельного участка

— - граница земельного участка, установленная (уточненная) при проведении кадастровых работ

— - граница земельного участка, установленная в соответствии с федеральным законодательством, включенная в ГКН и не изменяемая при проведении кадастровых работ

— - граница кадастровых кварталов

— - населенный пункт

— - граница лесных кварталов

66:35:0218001 - кадастровый номер

1n - номера лесных кварталов

: 422/8 - учетный номер части, поставленный на ГКУ

- Для устранения этой коллизии необходимо включить в Порядок ведения ГКН основание для отказа во внесении сведений в соответствии с документами, поступающими в порядке информационного взаимодействия, в случае пересечения границ между субъектами Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов с границами земельных участков, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости.
- В соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 27 Закона о кадастре недвижимости орган кадастрового учета принимает решение об отказе в постановке на учет земельного участка также в случае, если одна из границ такого земельного участка пересекает границу муниципального образования и (или) границу населенного пункта.

- Однако долгое время действующими нормативными правовыми актами не был предусмотрен порядок выдачи сведений государственного кадастра недвижимости об указанных границах, в связи с чем у кадастрового инженера не было возможности проверить подготовленный межевой план на наличие пересечений с границами муниципального образования и (или) границами населенного пункта.

- Также в законодательстве отсутствовал перечень оснований, в соответствии с которыми можно квалифицировать нарушения, допущенные кадастровым инженером как грубые, что создавало трудности при подготовке материалов для принятия решений об аннулировании квалификационных аттестатов кадастровых инженеров, а также обжалования решений и действий кадастровых палат и квалификационных комиссий.

- В законодательстве появилось новое основание для аннулирования квалификационного аттестата – принятие за последние 3 года деятельности кадастрового инженера органом кадастрового учета 10 и более решений о необходимости устранения кадастровых ошибок в сведениях, связанных с ошибкой, допущенной кадастровым инженером при определении местоположения границ земельных участков или местоположения зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства.

- Однако и при его практическом применении возникает сложность. Решение о необходимости устранения кадастровой ошибки орган кадастрового учета принимает при выявлении пересечений границ объектов недвижимости, однако при этом он не обладает информацией о том, в каком из объектов допущена кадастровая ошибка и предлагает правообладателям объектов недвижимости для выяснения обратиться к кадастровому инженеру. Взаимодействие органа кадастрового учета и кадастрового инженера при решении этого вопроса не регламентировано.

- В последнее время в научной печати и средствах массовой информации активно обсуждаются вопросы эффективности действующей кадастровой системы и работы органов, осуществляющих ведение государственного кадастра недвижимости.
- Об эффективности российской кадастровой системы, деятельности органов, осуществляющих ведение этой системы можно судить только на основании реальной информации о затратах и доходах этой системы за несколько лет (минимум за 5 лет), о полноте охвата кадастровыми и регистрационными действиями объектов земельных отношений.

- Сотрудниками Государственного университета по землеустройству был проведен ряд исследований по определению эффективности ГКН, ГЗК, систем регистрации прав на объекты недвижимости и управления земельными ресурсами регионов и муниципальных образований страны в целом. Исследования показали высокую эффективность кадастровых, регистрационных и управленческих систем. Так, затраты на создание ГКН при расчете экономической эффективности ГЗК Пермской области было получено до 4 рублей дохода на 1 рубль затрат, затраты на внедрение АИС ГКН в Тверской области окупилась за 3 года, внутренняя норма доходности составила 42,3 %.

При этом нельзя сводить доход от кадастровых систем только к сбору земельного налога, сводя тем самым роль кадастровых органов к некоему информационному придатку налоговой службы страны. Значение кадастровых систем для экономики страны, регионов и муниципальных образований значительно шире и включает следующие статьи доходов:

- доход от полноты учета объектов недвижимости;
- доход от включения земельных участков в основные фонды объектов земельных отношений, от увеличения стоимости этих фондов и соответствующего увеличения стоимости акций, облигаций, активизации их оборота;

- доход от оказания платных услуг за счет предоставления кадастровой мониторинговой, землеустроительной и иной информации;
- доход, полученный от применения данных кадастровой оценки земель (увеличение арендной платы, земельного налога, выкупной цены муниципальных земель и т. д.);
- доход от информационной поддержки процессов продажи земли и права аренды земель;
- доход от поступления земельных платежей с площадей, выявленных дополнительно при межевании, инвентаризации, количественном и качественном учете земель и т.д.

- В целом реформирование кадастровой системы приносит положительный результат, однако из-за имеющихся и возникающих несоответствий, а также пробелов в законодательстве возникают трудности как у органа кадастрового учета в процессе ведения кадастра недвижимости, так и у правообладателей объектов недвижимости и лиц, которые эти права намерены приобрести.
- Устранение этих несоответствий и пробелов должна проводиться более активно путем внесения изменений как в федеральные законы, так и в подзаконные акты.