

УДК 349.412

UDC 349.412

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ
КАДАСТРОВЫХ РАБОТ, УЧЕТА
НЕДВИЖИМОСТИ И РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ
НА НЕЕ**

**TO THE PROBLEM OF CADASTRAL WORKS
IMPROVEMENT, STOCKTAKING OF REAL
ESTATE AND REGISTRATION OF THE
RIGHTS**

Бабаян Кристина Тиграновна
Главный специалист отдела организации и
мониторинга научной деятельности управления
науки и инновации КубГАУ, аспирант
SPIN-код = 3305-2726

Babayan Christina Tigranovna
postgraduate student
SPIN-code = 3305-2726

Гагай Ирина Владимировна
соискатель кафедры финансов
SPIN-код = 7505-3432
*ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный
аграрный университет»
350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13,*

Gagay Irina Vladimirovna
postgraduate student of the Department of finance
SPIN-code = 7505-3432
*FSBEI HPE “Kuban State Agricultural University”
350044, Russia, Krasnodar, Kalinina, 13*

Данная статья посвящена актуальным вопросам совершенствования ведения государственного кадастра недвижимости, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Изменения, внесенные Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» обусловлены стремлением законодателя к повышению качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него, а также минимизации ошибок, содержащихся в сведениях государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав, для того, чтобы пополнить бюджеты всех уровней за счет увеличения налогооблагаемой базы и, тем самым, стимулировать рост экономики страны. По мнению авторов, нормативная база земельного, гражданского и иного специального законодательства требует дальнейшего совершенствования, что свидетельствует об актуальности рассматриваемой темы. Авторами проведен анализ современного законодательства по данной теме, выявлены проблемные моменты реализации отдельных положений Закона о регистрации недвижимости и иных подзаконных актов, внесены предложения по их устранению, а также приведены перспективы развития законодательства в сфере земельно-имущественных отношений

The present article is devoted to the problems of improvement of authority of state property cadastre, registration of rights on real estate and bargains with it. The changes introduced by the Federal Law from 13.07.2015 # 218-FL “On state registration of real estate” are conditioned by the urge of a legislator towards the increase of quality of state services in the sphere of state cadastre stocktaking of property and state registration on it and as well as minimization of mistakes containing in data of state cadastre of real estate and united state register of rights to replenish budgets of all levels at the expense of increase of taxing base and to stimulate the economic growth of the country. To the view of authors, the normative base of land, civil and other special legislation demands the further improvement that testifies the urgency of present problem. The authors carried out the analysis of modern legislation, there were revealed the problematic moments of realization of special regulations of the Law on registration of real estate and other subordinate regulatory acts, there were introduced the offers on their elimination, and as well as there were cited the prospects of legislation development in the sphere of land-property relations

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
КАДАСТР НЕДВИЖИМОСТИ, РЕГИСТРАЦИЯ
НЕДВИЖИМОСТИ, КАДАСТРОВЫЕ РАБОТЫ,
ЕДИНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ПРАВ,
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Keywords: STATE CADASTRE OF REAL ESTATE,
REGISTRATION OF REAL ESTATE, CADASTRE
WORKS, UNITED STATE REGISTER OF RIGHTS,
IMPROVEMENT OF LEGISLATION

Познание государства предполагает рассмотрение его функций, представляющих собой важнейшие характеристики государства как особой организации публичной власти. Каждая из функций государства имеет определенное содержание, которое показывает, что делает государство, чем занимаются его органы, какие вопросы они решают. Содержание каждой функции складывается из разнообразных аспектов деятельности государства. Так, содержание экономической функции заключается в осуществлении государством мер по развитию промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и других областей путем образования государственных предприятий, принятия экономических законов, создания условий для деятельности негосударственных предприятий [7, с. 76]. Одной из важнейших государственных мер, реализующей экономическую функцию, является учет недвижимости и регистрация прав на нее, проведение кадастровых работ. Именно этому аспекту государственной деятельности и посвящена данная статья.

Обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов правообладателей земельных участков, совершенствование порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений вызывают необходимость дальнейшего развития законодательства о кадастровом учете и регистрации прав на недвижимое имущество. Направления такого совершенствования законодательства намечены в Плане мероприятий («дорожной карте») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденном распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 г. № 2236-р, которым предусмотрены, в частности, мероприятия по совершенствованию процедур предоставления государственных услуг в сфере кадастрового учета и государственной

регистрации прав заявителям, повышению качества сведений о недвижимом имуществе, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП) и государственном кадастре недвижимости (далее – ГКН), повышению эффективности кадастровой деятельности.

Одним из этапов реализации указанных мер стал Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [4] (далее – Закон о регистрации недвижимости), вступающий в силу с 1 января 2017 года, направленный на регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением государственной регистрации прав, государственного кадастрового учета недвижимого имущества и ведением Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН), который будет создан на базе ГКН и ЕГРП. Основной новеллой данного закона является введение единой учетно-регистрационной процедуры в отношении объектов недвижимости (исключение необходимости подачи отдельного заявления о кадастровом учете объекта недвижимости для последующей государственной регистрации права). Однако в Законе о регистрации недвижимости перечислено немало случаев, когда эти две процедуры осуществляются отдельно, т.е. кадастровый учет объектов недвижимости и государственная регистрация прав на них все равно остаются двумя самостоятельными учетно-регистрационными действиями.

В Законе о регистрации недвижимости, по сути, сведены нормы, содержащиеся сейчас в Федеральных законах от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о государственной регистрации) и от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о ГКН). Это объясняется тем, что разработчики в основном восприняли существующую практику государственной регистрации прав и

государственного кадастрового учета.

Анализируя положения Закона о регистрации недвижимости, можно обратить внимание на следующие проблемные моменты, а также перспективы развития законодательства в данной сфере.

1. Г. Л. Землякова отмечает, что Закон о регистрации недвижимости не предусматривает каких-либо переходных положений, закрепляющих правила объединения в единую информационную систему и синхронизации сведений, содержащихся в ГКН и ЕГРП, что является, на наш взгляд, существенным недостатком, так как именно этот момент является наиболее актуальным. Дело в том, что вопрос объединения ГКН и ЕГРП обсуждается уже более десяти лет. Нельзя не согласиться с мнением В. Н. Сидоренко, который еще в 2003 году указывал на проблемы, которые могут возникнуть при объединении государственного земельного кадастра и ЕГРП в связи с тем, что единый государственный реестр земель (земельного кадастра) представляет собой трехуровневую систему (кадастровые округа, кадастровые районы, кадастровые кварталы), в то время как ЕГРП представляет собой одноуровневую систему (уровень регистрационных округов) [8, с. 18]. Высказанные автором опасения являются и сейчас актуальными, так как системы, по которым ведутся ЕГРП и ГКН, различны. Кроме того, эти системы различаются по специализации, и в основе их лежат совершенно разные области деятельности [3, с. 55]. Следует признать обоснованным высказанное Г. Л. Земляковой замечание о том, что до тех пор, пока не будут установлены правила синхронизации сведений, содержащихся в ГКН и ЕГРП, и устранения несоответствий между этими сведениями, едва ли можно рассчитывать на значительную оптимизацию и снижение удельной ресурсоемкости учетно-регистрационных процедур, особенно учитывая опыт недавно завершившегося процесса переноса сведений из архивов органов (организаций) по государственному техническому учету и (или)

технической инвентаризации (далее – ОТИ) в ГКН, повлекшего за собой массу проблем, в первую очередь, для правообладателей объектов недвижимости [2, с. 93]. По нашему мнению, было бы целесообразно в течение определенного переходного периода апробировать ведение ЕГРН в нескольких «пилотных» регионах (в том числе в Крыму и Севастополе), а затем, с учетом полученных результатов, принимать решение о его введении на территории всей страны.

2. В настоящее время в ЕГРП содержатся записи о государственной регистрации прав на объекты, которые фактически не являлись и не являются объектами недвижимости в понимании ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации, сведения о которых также содержатся в ГКН на основании данных, переданных ОТИ в рамках реализации приказа Минэкономразвития России «О сроках и порядке включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости» от 11.01.2011 г. № 1 [5]. Таким образом, сведения о таких объектах и о зарегистрированных правах на них неизбежно автоматически попадут в ЕГРН, что будет противоречить законодательству Российской Федерации. Для исключения подобной ситуации необходимо, на наш взгляд, применить алгоритм действий, предложенный в письме Росреестра от 26.10.2015 г. № 09-исх/15309-ГЕ/15:

а) регистрирующему органу совместно с органом кадастрового учета следует сформировать перечень таких объектов, права на которые зарегистрированы в ЕГРП, сведения о которых содержатся либо отсутствуют в ГКН;

б) организовать заседание совместной рабочей группы, к участию в котором привлечь представителя ОТИ, и на котором провести анализ документации из дел правоустанавливающих документов и кадастровых дел. Если в документах говорится, что такие объекты не являлись и не являются объектами недвижимости, содержащиеся в ГКН записи о них

могут быть квалифицированы как ошибочно внесенные на основании решения об исправлении технической ошибки. Решение по вопросу определения статуса объекта и исправления технической ошибки в записях ГКН должно быть оформлено протоколом рабочей группы;

в) после принятия решения рабочей группой регистрирующему органу следует организовать работу с заявителями в целях подачи ими заявлений о нормализации базы данных ЕГРП и ГКН (в т.ч. путем исправления технической ошибки), в частности:

– по каждому такому объекту подготовить уведомление заявителю, которое должно содержать описание проблемы и приглашение на личный прием с указанием времени и места (номер окна (кабинета) проведения такого приема, а также телефона и контактного лица регистрирующего органа, с которым можно связаться в случае необходимости переноса предлагаемого времени и даты проведения приема);

– назначить специалиста, ответственного за проведение личного приема по вопросам верификации и гармонизации сведений об объектах недвижимости, а также лицо из числа руководства территориального органа Росреестра (не ниже заместителя руководителя Управления), осуществляющего контроль по данному направлению деятельности. При проведении личного приема необходимо разъяснить заявителю сложившуюся ситуацию, изложить конструктивные варианты ее решения, а также возможные последствия в случае бездействия заявителя. Предоставить заявителю возможность подачи соответствующего заявления в тот же день [6].

3. Согласно ч. 10 ст. 69 Закона о регистрации недвижимости, органу регистрации прав надлежит в течение десяти рабочих дней по истечении пяти лет с даты присвоения кадастровых номеров ранее учтенным зданиям, сооружениям, помещениям, объектам незавершенного строительства, в отношении которых в ГКН отсутствуют сведения о

правах на такие объекты недвижимости или о вещных правах на земельные участки, на которых расположены такие объекты недвижимости, направлять сведения о таких объектах недвижимости, в том числе в уполномоченные органы местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов. Однако существующей редакцией данной нормы не предусмотрено принятие нормативного правового акта, регламентирующего порядок направления указанного уведомления, в том числе объем таких сведений.

Поскольку последующее использование таких сведений органами местного самоуправления может привести к спорам в связи с требованиями соответствующих лиц о защите их прав и законных интересов, полагаем целесообразным внести изменения в вышеуказанную статью Закона о регистрации недвижимости, указывающие на установление соответствующего порядка органом нормативно-правового регулирования.

4. В рамках реализации положений Закона о регистрации недвижимости надлежит разработать более 40 подзаконных нормативно-правовых актов. По состоянию на февраль 2016 года уже приняты следующие документы:

- порядок кадастрового деления территории Российской Федерации, порядок присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров, номеров регистрации, реестровых номеров границ;

- форма и состав сведений межевого плана, требования к его подготовке. Здесь необходимо отметить, что на основании этих утвержденных требований Росреестр должен разработать и разместить на своем сайте в сети Интернет XML-схему межевого плана в виде электронного документа, т.к. именно в этом формате межевой план должен предоставляться в орган регистрации прав. При этом надо избежать неоднократно повторявшейся ситуации, когда требования к межевому

плану (или изменения к ним) вводятся в действие, а XML-схема межевого плана в виде электронного документа еще не разработана или вступает в силу гораздо позже (по истечении двух месяцев со дня размещения на официальном сайте Росреестра). Совсем свежий пример такого неприемлемого положения – вступивший в силу 29.12.2015 г. приказ Минэкономразвития России от 12.11.2015 г. № 842 «О внесении изменений в приложения № 1 и № 2 к приказу Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412», который не может быть реализован в полной мере из-за отсутствия по состоянию на середину февраля 2016 г. XML-схемы межевого плана в виде электронного документа;

- порядок ведения и состав сведений реестра государственных регистраторов прав;

- форма и состав сведений акта обследования, а также требования к его подготовке;

- порядок представления заявления о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и прилагаемых к нему документов, порядок представления заявления об исправлении технической ошибки в записях ЕГРН;

- порядок формирования экзаменационной комиссии по приему экзамена на соответствие требованиям, предъявляемым к государственным регистраторам прав, её полномочия и процедура принятия такого экзамена;

- порядок информационного взаимодействия кадастрового инженера с органом регистрации прав в электронной форме через единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) или официальный сайт органа регистрации прав в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с использованием единой системы идентификации и аутентификации. Практическая реализация данных правовых норм также будет в огромной степени зависеть от должного технического

сопровождения Росреестром задуманных преобразований. Например, в настоящее время фактически сведена на нет возможность подачи заявления об осуществлении кадастрового учета земельных участков через Интернет-портал Росреестра, т.к. технические возможности данного ресурса позволяют загрузить межевой план в виде электронного документа (с необходимыми приложениями) объемом не более 20 мегабайт, в то время как в связи с установленными требованиями о качестве сканирования прилагаемых документов (полноцветный режим, разрешение 300 dpi), размер сформированного пакета документов зачастую значительно превышает установленные ограничения;

– требования к картам и планам, являющимся картографической основой ЕГРН, а также к периодичности их обновления. Данный вопрос также представляется очень злободневным, принимая во внимание тот факт, что на территории Краснодарского края до настоящего времени отсутствует картографическая основа ГКН.

Таким образом, предстоит принять еще порядка 35 документов, в том числе:

– порядок ведения ЕГРН, в том числе объем вносимых в реестры ЕГРН сведений;

– порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей;

– случаи использования для ведения ЕГРН единой государственной системы координат;

– состав сведений, содержащихся в кадастровых картах;

– размер платы за использование кадастровым инженером электронного сервиса «Личный кабинет кадастрового инженера», порядок ее взимания и возврата;

– форма технического плана, требования к его подготовке, состав содержащихся в нем сведений, форма декларации правообладателя объекта недвижимости, требования к ее подготовке, состав содержащихся

в ней сведений, требования к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, требования к подготовке плана этажа, части этажа здания или сооружения, плана здания или сооружения, плана части здания или сооружения, а также требования к определению площади здания, сооружения или помещения;

– форма специальной регистрационной надписи, состав включаемых в нее сведений и требования к ее заполнению, а также требования к формату специальной регистрационной надписи в электронной форме;

– порядок и способы направления уведомлений о приостановлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, а также уведомлений об отказе в государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и подлежащих выдаче после осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав подлинников представленных заявителем документов, в том числе форма таких уведомлений, требования к формату таких уведомлений;

– порядок бесплатного получения в электронной форме межевого плана, технического плана, карты-плана территории и акта обследования из электронного хранилища изготовившим такие планы кадастровым инженером посредством электронного сервиса «Личный кабинет кадастрового инженера», а также заказчиком соответствующих кадастровых работ. Полагаем, что для заказчиков кадастровых работ данные положения будут иметь практический смысл только при условии разработки общедоступного программного обеспечения, позволяющего трансформировать в «человекочитаемый» вид XML-файлы указанных документов;

– порядок осуществления органом регистрации прав курьерской доставки выходных документов и размеры платы за ее осуществление;

– порядок и способы уведомления заявителей о ходе оказания услуги по осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

– порядок и способы направления органом регистрации прав уведомления о прекращении осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав и представленных для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав документов в случае подачи совместного заявления лиц, представивших заявление и (или) документы для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

– форма заявления о внесении в ЕГРН сведений о земельных участках и о местоположении на них зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, полученных в результате выполнения комплексных кадастровых работ;

– форма и порядок уведомления об исправлении технической ошибки в записях и реестровой ошибки, направляемых органом регистрации прав правообладателям объектов недвижимости;

– порядок изменения в ЕГРН органом регистрации прав без согласия правообладателя земельного участка сведений о местоположении границ и площади земельного участка при исправлении реестровой ошибки с учетом сведений, содержащихся в правоустанавливающих документах, с использованием картографической основы, по истечении шести месяцев со дня направления правообладателю земельного участка решения о необходимости устранения реестровой ошибки. Принятие такого правового акта представляется весьма актуальным, принимая во внимание огромное количество пересечений границ земельных участков, уже учтенных в ГКН, а также постоянно выявляемых в процессе выполнения кадастровых работ. Однако перспективы своевременной разработки и

утверждения указанного порядка остаются туманными с учетом того факта, что самостоятельное исправление в ГКН ошибок в местоположении границ земельных участков органом кадастрового учета предусматривалось еще в первой (ч. 14 ст. 45) и последующих (ч. 7 ст. 28) редакциях Закона о ГКН, но так и не было реализовано.

Следует согласиться с мнением Е.В. Бадулиной, которая писала, что «отдельные положения Закона о государственной регистрации недвижимости представляются не совсем удачными и требуют дальнейшей работы над ними. Нельзя забывать, что основная цель государственной регистрации прав на имущество – обеспечение стабильности гражданского оборота, соблюдение интересов его добросовестных участников, что может достигаться посредством обеспечения достоверности публичного реестра, из которого можно получить информацию о тех или иных объектах, зарегистрированных правах на них, о правообладателях. Работа над совершенствованием правового регулирования государственной регистрации недвижимости должна вестись и в этом направлении» [1, с. 15].

Подводя итог анализу отдельных положений Закона о регистрации недвижимости, отметим, что указанным документом закладываются определенные механизмы, для эффективного функционирования которых требуется внести значительные изменения в действующее законодательство, разработать немало подзаконных актов, в том числе в целях обеспечения функционирования электронного документооборота при осуществлении регистрационных действий, межведомственного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также их взаимодействия с кадастровыми инженерами, нотариусами посредством электронных сервисов.

Список литературы:

1. Бадулина Е. В. Федеральный закон о государственной регистрации недвижимости: предпосылки принятия и некоторые новеллы / Е. В. Бадулина // Имущественные отношения в Российской Федерации. – М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2015. – № 10 (169). – С. 6-15.
2. Землякова Г. Л. Перспективы развития законодательства о кадастровом учете земельных участков / Г. Л. Землякова // Современное право. – М.: Новый Индекс, 2014. – № 7. – С. 92-98.
3. Никонов П. Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество (аналитический обзор) / П. Н. Никонов, Н. Н. Журавский. – СПб: Роза мира, 2006. – 180 с.
4. О государственной регистрации недвижимости: фед. Закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – М., 2016
5. О сроках и порядке включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости: Приказ Минэкономразвития России от 11.01.2011 г. № 1 // Российская газета. № 43. 02.03.2011.
6. О рассмотрении обращения: Письмо Росреестра от 26.10.2015 г. № 09-исх/15309-ГЕ/15 // СПС КонсультантПлюс. – М., 2016.
7. Рассказов Л.П. Теория государства и права. Четвертое издание. М.:РИОР: ИНФРА-М.: 2013. – С. 76-79.
8. Сидоренко В. Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / В. Н. Сучкова. – М., 2003. – 25 с.

References:

1. Badulina E. V. Federal'nyj zakon o gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti: predposylki prinjatija i nekotorye novelly / E. V. Badulina // Imushhestvennye otnoshenija v Rossijskoj Federacii. – M.: Mezhdunarodnaja akademija ocenki i konsaltinga, 2015. – № 10 (169). – S. 6-15.
2. Zemljakova G. L. Perspektivy razvitija zakonodatel'stva o kadaastrovom uchte zemel'nyh uchastkov / G. L. Zemljakova // Sovremennoe pravo. – M.: Novyj Indeks, 2014. – № 7. – S. 92-98.
3. Nikonov P. N. Nedvizhimost', kadastr i mirovye sistemy registracii prav na nedvizhimoe imushhestvo (analiticheskij obzor) / P. N. Nikonov, N. N. Zhuravskij. – SPb: Roza mira, 2006. – 180 s.
4. O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti: fed. Zakon ot 13.07.2015 g. № 218-FZ // SPS Konsul'tantPljus. – M., 2016
5. O srokah i porjadke vkljuchenija v gosudarstvennyj kadastr nedvizhimosti svedenij o ranee uchtennyh ob#ektah nedvizhimosti: Prikaz Minjekonomrazvitija Rossii ot 11.01.2011 g. № 1 // Rossijskaja gazeta. № 43. 02.03.2011.
6. O rassmotrenii obrashhenija: Pis'mo Rosreestra ot 26.10.2015 g. № 09-ish/15309-GE/15 // SPS Konsul'tantPljus. – M., 2016.
7. Rasskazov L.P. Teorija gosudarstva i prava. Chetvertoe izdanie. M.:RIOR: INFRA-M.: 2013. – S. 76-79.
8. Sidorenko V. N. Pravovoe regulirovanie vedenija gosudarstvennogo zemel'nogo kadastra: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. / V. N. Suchkova. – M., 2003. – 25 s.