

Новейшие тенденции в совершенствовании правового регулирования земельно-имущественных отношений

Аннотация. Государственный кадастровый учет земельных участков и регистрация прав на земельные участки до недавнего времени являлись самостоятельными функциями управления земельными ресурсами. Предметом исследования статьи является впервые введенная на законодательном уровне учетно-регистрационная процедура, предусмотренная Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Нормы указанного Закона направлены на повышение качества оказания государственных услуг в сфере земельно-имущественных отношений, сокращение срока оказания услуг, а также повышение эффективности экономического оборота недвижимого имущества, в том числе земельных участков. В статье проводится анализ как положительных, так и отрицательных нововведений в сфере государственного кадастрового учета земельных участков, а также регистрации прав на них в контексте единой учетно-регистрационной функции. Уделено внимание и возможности применения Единого государственного реестра недвижимости для целей эффективного управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: государственный кадастр недвижимости, учетно-регистрационная функция, кадастровый учет, земельно-имущественные отношения.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.116-122

Новейшим феноменом в правовом регулировании земельно-имущественных отношений является принятие Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹ (далее — Закон о ГРН). Принятие закона должно способствовать улучшению экономического климата, так как глобально преследуемая цель правового регулирования указанной сферы — это ускорение экономического оборота недвижимости.

Закон разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 22 апреля 2014 года, в соответствии с которым надлежало разработать акт, обеспечивающий

объединение сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) и государственного кадастра недвижимости (ГКН), а также повышение эффективности оказания государственных услуг в установленной сфере. Но главным образом принятие данного Закона обусловлено задачей выполнения плановых мероприятий Плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного распоряжени-

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

© Гречун С. А., 2016

* Гречун Светлана Андреевна, главный специалист — эксперт Управления правового обеспечения и судебной защиты Федерального агентства по управлению государственным имуществом, аспирантка кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

grechunsvetlana@yandex.ru

109316, Россия, г. Москва, ул. Талалихина, д. 16, кв. 40

ем Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р² (далее — «дорожная карта»). Одной из целей «дорожной карты» провозглашено формирование достоверного (качественного и полного) Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Следует начать с того, что в настоящее время отношения в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также постановка на кадастровый учет объектов недвижимости регулируется двумя разными нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»³ (далее — Закон о ГKN) и Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁴ (далее — Закон о регистрации прав). По итогам оказания услуг по регистрации прав и кадастровому учету недвижимости в первом полугодии 2015 года всего было зарегистрировано 11 994 566 прав, сделок, ограничений и обременений на недвижимое имущество, из них — 4 911 034 на земельные участки; 23 3536 125 учетных действий при ведении государственного кадастра недвижимости), из них 10 093 607 по земельным участкам⁵.

Хотя концепция законодателя сводилась к тому, что два одинаковых по юридической силе нормативных акта могут одновременно и гармонично регулировать такую важную для государства и общества сферу, как сделки с недвижимостью, в течение восьми лет действия Закона о ГKN всплыло большое количество проблем, связанных с несоответствием сведений в двух реестрах или их отсутствием, поэтому решили начать с чистого листа.

Порядок вступления в силу Закона о ГРН не содержит положений об утрате силы Законом о ГKN и Законом о регистрации прав. Пункт 4 статьи 72 Закона о ГРН предусматривает, что законодательные и иные нормативные право-

вые акты до их приведения в соответствие с Законом о ГРН применяются постольку, поскольку они не противоречат Закону о ГРН.

Таким образом, на данный момент представляется, что с момента вступления в силу Закона о ГРН одновременно будут действовать Закон о ГKN и Закон о регистрации прав. Более того, новый Закон не содержит в себе нормы, например, о необходимых для проведения кадастрового учета или регистрации права документах. То есть для определения состава документов для кадастрового учета или регистрации права следует обращаться к соответствующему закону. В перечне нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», предусмотрено принятие ряда дополнительно регулирующих актов, в том числе приказа Минэкономразвития России «Об утверждении порядка предоставления заявления о кадастровом учете и (или) регистрации прав и прилагаемых к нему документов в орган регистрации прав», приказа Минэкономразвития России «Об утверждении формы заявления об осуществлении кадастрового учета и (или) регистрации права и требований к его заполнению, а также требований к формату такого заявления и представляемых с ним документов в электронной форме»⁶.

Из этого можно сделать вывод, что Закон о ГРН при всем своем объеме не регулирует те вопросы, которые успешно урегулированы Законом о ГKN и Законом о регистрации прав.

Таким образом, принятие Закона о ГРН на данном этапе не упростит учет недвижимого имущества, в том числе земельных участков, и регистрацию прав, а, наоборот, усложнит систему законодательства.

² СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7088.

³ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

⁵ Росреестр подводит итоги 1-го полугодия 2015 года по регистрации прав и кадастровому учету недвижимости // URL: <https://rosreestr.ru/site/press/news/rosreestr-podvodit-itogi-1-polugodiya-2015-goda-po-registratsii-prav-i-kadastrovomu-uchetu-nedvizhim/>.

⁶ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости”» // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно письму Минэкономразвития РФ от 13.08.2015 № 05-1549-ВГ «Об изменениях в законодательстве Российской Федерации» Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» создается единая федеральная система государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости.

Определены, в частности:

- состав и правила ведения ЕГРН;
- требования к документам, представляемым для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, к межевому плану, акту обследования, техническому плану;
- порядок и особенности осуществления, а также основания отказа в осуществлении государственного кадастрового учета или государственной регистрации прав;
- порядок предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН;
- особенности подготовки тех. плана здания, сооружения, помещения, объекта незавершенного строительства;
- ответственность при осуществлении государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, ведении ЕГРН, предоставлении из него сведений.

К компетенции органа регистрации прав при осуществлении им государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав относятся среди прочего:

- 1) проверка наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав;
- 2) выдача документов, подтверждающих осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;
- 3) ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем⁷.

Проведя анализ указанного письма, а также самого Закона, можно прийти к выводу о том, что законодатель позиционирует Закон в качестве нормативного правового акта, дополнительно

регулирующего отношения в установленной сфере, но никак не создающего принципиально новые правила учета и регистрации. С этой стороны представляется, что принятие закона такого объема нецелесообразно и перегружает систему законодательства.

Говоря о реестрах и их составах, необходимо отметить, что действующее законодательство предусматривает два реестра, содержащих информацию об объектах недвижимого имущества и сделках с ними: государственный кадастр недвижимости и государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ГКН и ЕГРП). Функционируют указанные реестры посредством интеграции информации. Считается, что в норме информация в ГКН должна совпадать с информацией в ЕГРП, но, конечно, это далеко не всегда так. Росреестр регулярно проводит мероприятия по верификации сведений в реестрах. Например, при проведении верификации по координатам земельных участков в ГКН и ЕГРП в 2015 году Управлением Росреестра по Орловской области процент совпадения сведений достигает 99,8 %. В то же время следует заметить, что процент совпадения сведений о капитальном строительстве достигает 100 %⁸. Тем не менее можно столкнуться с проблемой отсутствия или несовпадения информации, что затрудняет или делает невозможной регистрацию права на земельный участок. В целях исключения указанной проблемы законодатель предусмотрел создание Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

В соответствии со статьей 7 Закона о ЕГРН «Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит из:

- 1) реестра объектов недвижимости (далее также — кадастр недвижимости);
- 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (далее также — реестр прав на недвижимость);
- 3) реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий,

⁷ Письмо Минэкономразвития РФ от 13.08.2015 № 05-1549-ВГ «Об изменениях в законодательстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Сведения предоставлены Управлением Росреестра по Орловской области.

территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в Российской Федерации, игорных зон, лесничеств, лесопарков, о Государственной границе Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях (границах водных объектов), а также сведений о проектах межевания территорий (далее также — реестр границ);

- 4) реестровых дел;
- 5) кадастровых карт;
- 6) книг учета документов».

Соответственно, ЕГРН должен служить единым источником сведений при совершении сделок с недвижимым имуществом. Возникает вопрос, каким способом будет создаваться единый государственный реестр недвижимости.

Безусловно, самый логичный способ — это создание реестра путем объединения ГКН и ЕГРП. Но в таком случае возникает все та же проблема — интеграция сведений. Структура и способы ведения реестра и кадастра отличаются, что не позволит объединить информационные системы в одну лишь техническим способом. Уже на данном этапе придется решать проблемы трудозатратности, ведь фактически переносить сведения и сводить их в новую единую систему придется специалистам.

Здесь стоит остановиться на сути различия реестра от кадастра. Кадастр представляет собой свод сведений главным образом в картографической форме, в его основе лежат геодезические сети, карты и планы, при его ведении применяется единая государственная система координат. То есть, если совсем упростить, кадастр — это карта, которая до 2008 года содержала сведения только о землях. В настоящее же время кадастр одновременно содержит сведения и о других объектах недвижимого имущества, что приводит к смешению понятий кадастра и реестра. Ведь

реестр содержит сведения как об объектах недвижимого имущества, так и о правах на эти объекты в рамках земельно-имущественных отношений. Таким образом, проанализировав состав сведений ЕГРН, можно заключить, что границы различий между кадастром и реестром размываются, более того, в ст. 9 Закона о ГРН эти понятия отождествляются: «реестр объектов недвижимости (далее также — кадастр недвижимости)».

То есть Единый государственный реестр недвижимости не содержит принципиально новых сведений, но смешивает понятия «кадастр» и «реестр».

В таком случае, как отмечает К. В. Симонова, история развития учета земель в России позволяет сформулировать одну из основных проблем, стоящих перед субъектами государственного и муниципального управления, а именно — отсутствие полных и актуальных сведений обо всех земельных участках в границах территории Российской Федерации⁹. Создание ЕГРН не решает эту проблему, а существование земельного кадастра в большей части отвечало смыслу кадастра.

Практика переноса сведений из одной информационной системы в другую уже имеется, и такую практику нельзя назвать высокорезультативной. Правила синхронизации сведений еще не утверждены, и, возможно, стоило идти по пути усовершенствования и объединения уже имеющихся реестров немного в ином виде. Так, можно было создать единый государственный реестр недвижимости, который состоял бы из двух подсистем, основу которых и составляли бы ГКН и ЕГРП. То есть обеспечить доступ регистратору одновременно к двум подсистемам для оказания услуги. Кроме того, такое решение было бы целесообразным в свете концепции изменения функций регистратора — одновременного осуществления кадастрового учета и государственной регистрации права.

В этой связи есть риск потери сведений при синхронизации сведений, содержащихся в ГКН, и сведений из ЕГРП, так как кадастр и реестр имеют различные принципы ведения и основы.

⁹ Привод. по: Землякова Г. Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования и охраны земель : монография. М., 2014. С. 164.

Еще одной и самой главной особенностью нового Закона является объединение функций регистрации и учета в одну — учетно-регистрационную. При этом Закон о ЕГРН в статье 14 предусматривает:

- государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав одновременно;
- государственную регистрацию прав без одновременного государственного кадастрового учета;
- государственный кадастровый учет без одновременной государственной регистрации прав.

Однако, как отмечает Г. Л. Землякова, «в проекте Закона о государственной регистрации 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. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 16 действующего Закона о регистрации и сейчас документы, необходимые для государственной регистрации прав, могут быть представлены одновременно с заявлением о государственном кадастровом учете»¹⁰.

С указанным утверждением можно поспорить в части возможности объединения двух функций в абсолютном смысле. Разве можно предусмотреть регулирование данных отношений путем осуществления функции, которая, в свою очередь, всегда состоит из двух последовательных действий: 1) кадастровый учет; 2) регистрация права? Ведь если проанализировать ч. 4 и 5 ст. 14 Закона о ГРН, то можно заключить, что случаи государственной регистрации прав без государственного кадастрового учета предусмотрены именно так, что в действительности, например, переход права на объект недвижимости не требует постановки на кадастровый учет. Или государственная регистрация права не требуется при изменении основных характеристик объекта недвижимости. Но, безусловно, это так только в свете создания Единого государственного

реестра недвижимости. Существовали бы все еще два отдельных реестра, сведения необходимо было бы последовательно изменять в ГКН, а потом в ЕГРП и наоборот.

Относительно замечания о возможности и в настоящее время одновременно производить государственный кадастровый учет и государственную регистрацию права следует заметить, что производится это по инициативе правообладателя. Новый же Закон о ГРН предусматривает в императивной форме случаи, когда государственный кадастровый учет производится одновременно с государственной регистрацией права. Таким образом, регистратор несет ответственность за оказание государственной услуги в том виде, в котором это предусматривает Закон.

«Дорожная карта» уже апеллирует термином «учетно-регистрационная система». «За счет создания единой учетно-регистрационной системы, реализации комплекса организационно-правовых, административных и информационных мероприятий планируется сократить сроки государственной регистрации прав до 7 дней, а также увеличить гарантии зарегистрированных прав и исключить административные барьеры и коррупционные проявления». Кроме того, для более эффективной реализации мероприятий «дорожной карты» принята Концепция федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.06.2013 № 1101-р¹¹ (далее — Концепция). В соответствии с целями и задачами Концепции «интеграция мероприятий “дорожной карты” с мероприятиями федеральной целевой программы “Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)” (далее — Программа) позволит увеличить потенциал, достигнутый в учетно-регистрационной системе в предыдущие годы, повысить качество предоставления государственных услуг и, как следствие, достичь значений показателей, установленных статусными документами.

¹⁰ Землякова Г. Л. Перспективы развития законодательства о кадастровом учете земельных участков // Современное право. 2014. № 7. С. 93.

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3634.

На основе проведенного анализа норм нормативных правовых актов можно сделать вывод, что впервые на уровне федерального закона введено понятие учетно-регистрационной функции.

В рамках реализации Программы предусматривается комплекс мероприятий, обеспечивающих создание достоверного (полного и качественного) единого государственного реестра объектов недвижимости, обеспечение оптимальных и комфортных условий предоставления государственных услуг потребителю, а также увеличение доходной части бюджетов за счет расширения налогооблагаемой базы, что, в свою очередь, способствует достижению такой важнейшей стратегической цели государственной политики в области создания условий устойчивого экономического развития Российской Федерации, как эффективное использование земли и недвижимости для удовлетворения потребностей общества и граждан».

Стоит обратить внимание на еще одну важную цель создания ЕГРН — расширение налогооблагаемой базы. Государство заинтересовано в информации об объектах недвижимости, а также о совершаемых сделках с недвижимым имуществом. Поэтому «дорожная карта» также предусматривает развитие автоматизированной информационной системы «Мониторинг рынка недвижимости», обеспечивающей раскрытие информации о количестве и цене сделок с недвижимым имуществом. Отсюда можно сделать вывод, что ЕГРН предназначен для выполнения не только учетно-регистрационной функции, но и фискальной.

Необходимо заметить, что в настоящее время ни ГКН, ни планируемый ЕГРН не содержат сведений о качестве земель. Следует помнить, что земля в первую очередь природный объект, особый объект недвижимости, и нельзя

относиться к ней только как к объекту товарно-денежных отношений. ЕГРН не учитывает сущность земельного участка как природного объекта и природного ресурса. Этот фактор отрицательно сказывается на управлении в сфере земельно-имущественных отношений, частью которого и является учетно-регистрационная функция.

Правовая оценка объединения на законодательном уровне функций в учетно-регистрационную дается в научных кругах. Так, например, Н. Л. Лисина считает, что «государственному кадастровому учету земельных участков придается иное правовое значение: от исключительно учетной, фискальной, информационной функции до учетно-регистрационной»¹². Здесь следует отметить, что в России сам по себе государственный кадастр, будь то земельный кадастр или кадастр недвижимости, изначально нес информационный и фискальный характер. Позиционируя изменение концепции регулирования земельно-имущественных отношений в части перехода на учетно-регистрационную функцию, законодатель в целом не меняет функции ЕГРН.

Таким образом, новый Закон о ЕГРН не упрощает правовое регулирование отношений в установленной сфере, принципиально не меняет административные процедуры, необходимые для гражданского оборота земельных участков. Законодатель не смог урегулировать все вопросы в указанном Законе, требуется принятие ряда подзаконных нормативных актов. Усложняет ситуацию и факт продолжения действия Закона о ГКН и Закона о регистрации прав. Поэтому, возможно, целесообразнее унифицировать все нормы, регулирующие данные отношения, в одном акте в целях уменьшения объема различных по юридической силе нормативных правовых актов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Землякова Г. Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования и охраны земель: монография. — М.: РИОР: Инфра-М, 2014. — 357 с.
2. Землякова Г. Л. Перспективы развития законодательства о кадастровом учете земельных участков // Современное право. — 2014. — № 7. — С. 92—98.

¹² Лисина Н. Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики Российской Федерации // Экологическое право. 2015. № 2. С. 22.

3. Лисина Н. Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики Российской Федерации // Экологическое право. — 2015. — № 2. — С. 17—23.

Материал поступил в редакцию 1 октября 2015 г.

THE LATEST TRENDS IN THE IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF LAND PROPERTY RELATIONS

GRECHUN Svetlana Andreevna — Senior Specialist — Expert of the Office of Legal Support and Judicial Protection, Federal Agency for State Property Management
Post-graduate at the Department of Ecological and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State University (MSAL)
[grechunsvetlana@yandex.ru]
Russia, Moscow, Talalikhina Street, 16, apt. 40, 109316

Review. *State cadastral registration of land plots and registration of land titles have been subject to independent land management until recently. The subject of the research paper is first introduced at the legislative level registration procedure as provided for by the federal law "On state registration of real estate" of 07/13/2015 Federal Law No 218. The rules of the Federal Law are aimed at improving the quality of public services in the area of land property relations, the acceleration of services, as well as improving the efficiency of the economic turnover of immovable property, including land. The article analyzes both positive and negative innovations in the sphere of state cadastral registration of land and registration of title in the context of a single accounting and registration function. Also, the attention is given to the possibility of using the Unified State Registry of real estate for the purpose of effective land management.*

Keywords: *State Real Estate Cadastre, accounting and registration function, cadastral registration, land property relations*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Zemlyakova G. L. Vedenie gosudarstvennogo kadastra nedvizhimosti kak funkciya gosudarstvennogo upravleniya v sfere ispol'zovaniya i ohrany zemel' : monografiya. — M. : RIOR: Infra-M, 2014. — 357 s.*
2. *Zemlyakova G. L. Perspektivy razvitiya zakonodatel'stva o kadastrvom uchete zemel'nyh uchastkov // Sovremennoe pravo. — 2014. — № 7. — S. 92—98.*
3. *Lisina N. L. Pravovoe znachenie gosudarstvennogo kadastra nedvizhimosti v sovremennykh usloviyakh realizacii zemel'noj politiki Rossijskoj Federacii // EHkologicheskoe pravo. — 2015. — № 2. — S. 17—23.*