

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ КАДАСТРОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наталья Викторовна Ершова¹
Валерий Николаевич Баринов²
Наталья Игоревна Трухина²
Геннадий Алексеевич Калабухов³

¹Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

²Воронежский государственный технический университет

³Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области (Росреестр)

Для решения вопросов эффективного управления, учета и регистрации объектов недвижимости в Российской Федерации создана новая информационная система кадастра недвижимости, которая объединила в себе сразу несколько реестров: реестра прав и сделок с объектами недвижимости, реестра объектов недвижимости и реестра границ. В процессе интеграции и создания сложной и многоуровневой системы не удалось избежать проблем, которые привели к тому, что созданный реестр не отвечает принципам достоверности и полноты информационных данных. Среди известных исследователям проблем можно отметить наличие реестровых и технических ошибок, проблему гармонизации и нормализации основных сведений при интеграции данных из различных реестров. Существенна также проблема ранее учтенных объектов недвижимости, зарегистрированных в реестре без привязки границ к координатам. Данные публичной кадастровой карты, которые отражают состояние кадастрового учета земельных участков в Воронежской области в целом и в разрезе кадастровых районов, позволяют сделать вывод о том, что только порядка 50% земельных участков поставлены на кадастровый учет с занесением сведений о границах. Проблема неустановленных границ земельных участков характерна не только для нашего региона, но отмечается и в целом по Российской Федерации. Однако основной проблемой, по мнению авторов, является отсутствие полноты сведений кадастра недвижимости как следствие заявочного принципа учета и регистрации недвижимости. Для решения этой проблемы предлагается ввести процедуру кадастрового учета в качестве обязательной, а в целях обеспечения достоверности сведений об объектах недвижимости комплексные кадастровые работы проводить на принципе государственного и муниципального софинансирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: регистрация прав, кадастровый учет, реестр объектов недвижимости, кадастр, информационная система.

FEATURES OF DEVELOPMENT OF CADASTRAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Natalia V. Ershova¹
Valeriy N. Barinov²
Natalia I. Trukhina²
Gennadiy A. Kalabukhov³

¹Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

²Voronezh State Technical University

³Department of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography for Voronezh Oblast

In order to address the issues of effective management and registration of real estate objects in the Russian Federation a new real estate cadastre information system has been created. It combines several registers, i.e. the register of rights and transactions with real estate, the real estate register and the register of borders and boundaries. In the process of integration and creation of a complex multi-level system it was impossible to avoid problems that led to the fact that the created register did not conform to the principles of data reliability and completeness. The problems known to researchers include the presence of register and technical errors, and the problem of harmonization and normalization of basic information when the data from various registers is integrated. Another significant problem is the absence of

geo-reference of boundaries of previously registered real estate objects. The data of the public cadastral map that reflects the state of cadastral registration of land plots in Voronezh Oblast in general and by certain cadastral regions allows concluding that only about 50% of land plots are cadastrally registered with the information about their boundaries recorded. The problem of undefined boundaries of land plots is typical not only for our region, but for the whole Russian Federation. However, the authors believe that the main problem is the lack of completeness of real estate cadastral information as a consequence of the application-based principle of real estate registration. In order to solve this problem it is proposed to introduce a mandatory procedure of cadastral registration, and to perform comprehensive cadastral works basing on the principle of state and municipal co-financing in order to ensure the reliability of information about real estate objects.

KEYWORDS: registration of rights, cadastral registration, real estate register, cadastre, information system.

В настоящее время в системе управления земельными ресурсами ведущая роль принадлежит информации и информационным ресурсам, при этом государство, понимая важность развития информационных технологий, активно участвует в их создании и совершенствовании [1]. На сегодняшний момент создана система единой нормативно-правовой базы, которая призвана регулировать отношения в данной области (основным нормативным актом принято считать федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [7]), а также принят ряд подзаконных актов и целевых программ, позволяющих эффективно контролировать сбор, обработку, хранение и предоставление информации, которая генерируется в ходе деятельности различных ведомств. Кроме того, разработана и функционирует система межведомственного электронного взаимодействия держателей информации, определены основные технологические стандарты и схемы, приняты классификаторы и описания структур пространственных данных.

Основными принципами построения единого информационного пространства, в том числе в области управления объектами недвижимости, являются достоверность информации и своевременность ее предоставления. Кроме того, информационные данные должны обладать такими свойствами, как полнота, актуальность, защищенность, доступность и др. [15].

Отсюда очевидна одна из основных задач, которая стоит перед государством и другими владельцами информационных ресурсов. Она заключается в повышении качества данных, поскольку именно качество влияет на функциональность информационной системы в целом. Создаваемое государством информационное пространство будет в обозримом будущем объединять различные государственные и информационные ресурсы посредством нормализации информации по единым стандартам. Для достижения этой цели еще в 2014 г. Председателем Правительства РФ Д.И. Медведевым было подписано распоряжение Правительства Российской Федерации № 793-р «Об утверждении Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов» и в 2016 г. – Постановление Правительства Российской Федерации № 487 «О первоочередных мерах, направленных на создание государственной информационной системы "Единая информационная среда в сфере систематизации и кодирования информации"» [9, 11].

Проанализировав историю создания современной кадастровой системы, можно сделать вывод, что сложность технологии формирования кадастра существенно повлияла на качество и достоверность кадастровой информации. Сведения об объектах недвижимости до 2008 г. формировались различными подведомственными организациями: Кадастровая палата осуществляла кадастровый учет земельных участков и ведение ЕГРЗ (единого государственного реестра земель); бюро технической инвентаризации (БТИ) проводили техническую инвентаризацию и технический учет объектов капитального строительства; регистрационная палата осуществляла регистрацию прав и сделок с объектами недвижимости и вела ЕГРП (Единый государственный реестр прав

на недвижимое имущество и сделок с ним). Отсутствовало понятие «единства истории» земельного участка и объекта недвижимости, то есть регистрация прав на ОКС могла осуществляться без предварительного учета материнского земельного участка в едином государственном реестре земель [5].

Следует отметить, что ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), в отличие от централизованного ведения Государственного кадастра недвижимости (ГКН), осуществляли территориальные отделы органов юстиции. Кроме того, в базах данных информационных ресурсов была выявлена значительная доля ошибок и пробелов, особенно это касалось системы ГКН. Так, некоторая часть объектов недвижимости не была внесена в реестр при передаче данных архивов Министерства сельского хозяйства в 1991 г., часть утеряна при передаче перечней ранее учтенных земельных участков в 2000 г., а также часть некорректно отразилась при передаче данных по ОКС из архивов БТИ в 2013 г. [2].

До 2017 г. государственная регистрация прав на недвижимое имущество регламентировалась Федеральным законом от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Работы по регистрации прав осуществлялись в АИС «Юстиция» посредством программного комплекса ЕГРП, кадастровый учет технологически осуществлялся в АИС ГКН (государственный кадастр недвижимости). С 01.01.2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», результатом которого стало объединение систем реестра прав и объектов кадастра недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). Для ведения информационного обеспечения ЕГРН внедрена и функционирует Федеральная государственная информационная система единого государственного реестра недвижимости (ФГИС ЕГРН), направленная не только на регистрацию объектов недвижимости, но и на взаимодействие с внешними ведомствами и системами [10, 16].

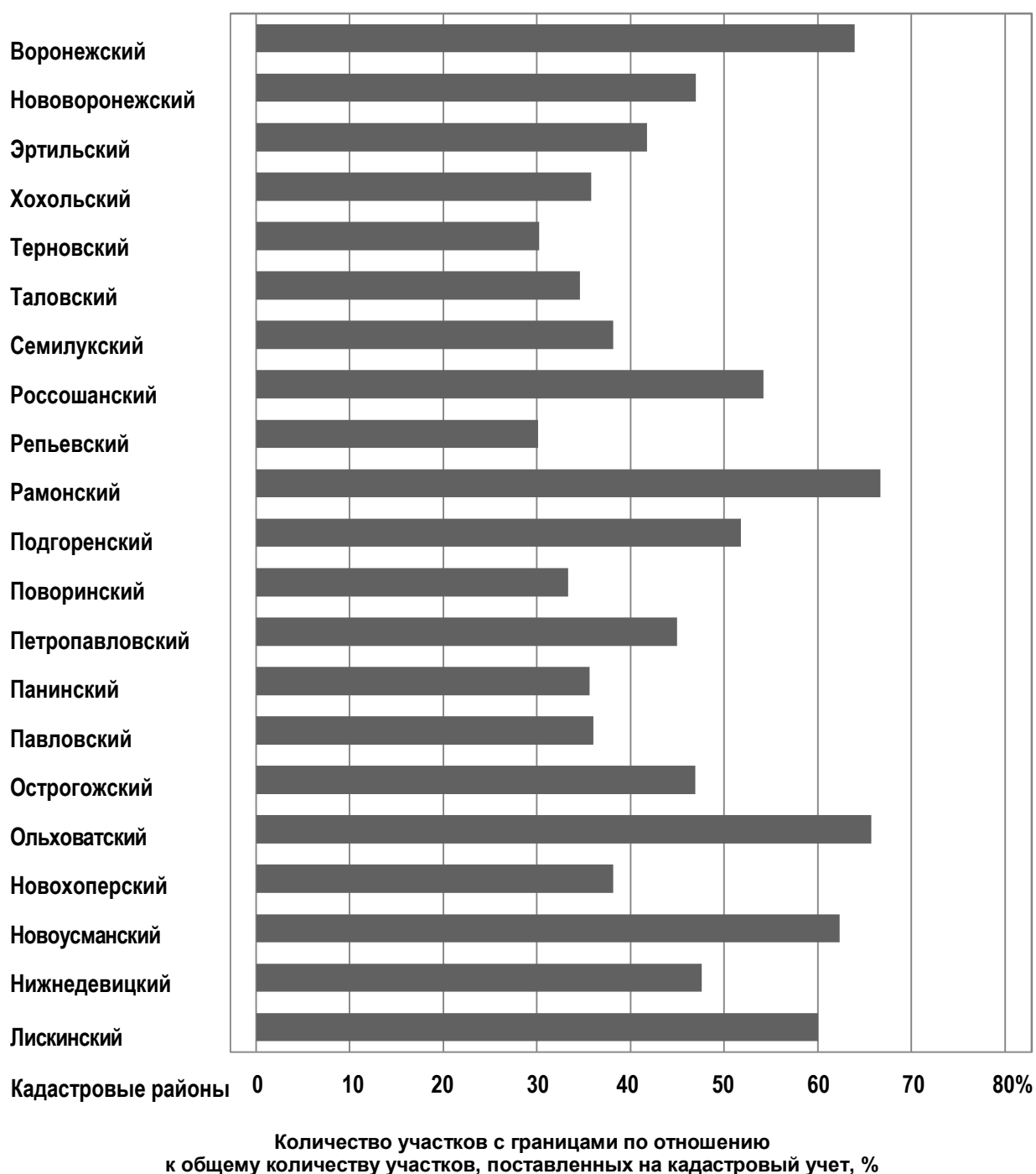
Так, взаимодействие с информационной системой СНИЛС, которую ведет Пенсионный фонд Российской Федерации, позволило автоматизированной информационной системе ФНС России избежать дублирования субъектов правоотношений по поводу объектов недвижимости и некорректных описаний адресов объектов недвижимости в Едином государственном реестре недвижимости. Использование в ФГИС ЕГРН такого идентификатора объектов недвижимости, как кадастровый номер, позволяет не только в полном объеме формировать список объектов для проведения государственной кадастровой оценки, но и впоследствии формировать достоверную налогооблагаемую базу [8, 17].

В процессе осуществления верификации и гармонизации данных об объектах недвижимости самой распространенной ошибкой стало несоответствие сведений, содержащихся в разделах ЕГРН, кадастра недвижимости и реестра прав, как друг другу, так и материалам реестрового дела. Например, многочисленные разночтения в части указания вида объекта недвижимости, его площади, категории земель, вида разрешенного использования, отсутствие описания местоположения (координат) и другие. Следует принять во внимание, что речь идет о различных уникальных характеристиках, которые определяют объект недвижимости в качестве индивидуально определенной вещи. За 2017 и 2018 гг. были проведены работы по повышению качества и гармонизации данных ЕГРН, однако в полной мере эти работы не завершены, поскольку каждый случай требует от государственного регистратора прав индивидуального подхода к проведению тщательного анализа и актуализации сведений о конкретном участке. В наследуемых данных ГКН и ЕГРП содержались не только технические, но и кадастровые ошибки, многие из которых невозможно исправить без непосредственного участия

собственника недвижимости, поскольку только заявление собственника инициирует процедуру учета изменений сведений об объекте недвижимости [3, 15].

Кроме того, в период 2000–2006 гг. кадастровый учет земельных участков осуществлялся без привязки к опорно-межевой сети, в 2007 г. было принято нормативное решение о запрете проведения межевания земельного участка без определения координат. В информационной системе кадастра появляется и до настоящего времени существует понятие о «ранее учтенных» земельных участках, то есть участках, которые невозможно идентифицировать на местности с достаточной точностью [4, 19].

На рисунке представлены данные публичной кадастровой карты, которые отражают состояние кадастрового учета земельных участков в Воронежской области в целом и в разрезе кадастровых районов.



Как следует из представленных данных, в Воронежской области только порядка 40–50% земельных участков поставлены на кадастровый учет с занесением сведений о границах [13,14].

Анализируя наличие сведений о местоположении границ участков в Воронежской области, надо отметить, что проблема неустановленных границ земельных участков характерна не только для Воронежской области, но отмечается в целом по Российской Федерации и ЦФО. Данные, представленные в таблице, отражают сведения по РФ и ЦФО.

Земельные участки, поставленные на кадастровый учет, местоположение которых не установлено, %

Регион	Земли сельскохозяйственного назначения	Земли населенных пунктов	Земли особо охраняемых территорий и объектов	Земли лесного фонда	Земли промышленности и иного специального назначения	Земли запаса	Земли водного фонда	Земли, сведения о категории которых отсутствуют
Российская Федерация	53,4	50,5	14,8	22,9	21,4	70,3	36,0	76,6
в т. ч. по Центральному ФО	46,5	48,5	8,6	26,1	19,1	46,3	61,8	69,0
Белгородская обл.	47,4	46,8	-	100,0	98,4	-	-	76,3
Брянская обл.	27,1	24,3	0,0	-	0,0	-	-	98,7
Владимирская обл.	59,7	52,0	10,6	31,2	22,6	83,7	100,0	88,4
Воронежская обл.	57,5	51,2	9,9	65,6	11,1	5,5	61,4	89,2
Ивановская обл.	10,8	13,6	0,0	-	23,5	0,0	-	-
Калужская обл.	3,6	3,5	11,1	73,1	12,9	-	-	53,6
Костромская обл.	81,2	73,9	12,3	60,2	30,1	54,9	44,4	34,0
Курская обл.	59,3	62,8	18,5	69,7	6,4	58,6	45,8	88,9
Липецкая обл.	57,9	45,5	9,3	34,1	27,5	93,3	28,6	31,3
Московская обл.	38,7	37,2	9,3	26,1	6,6	86,6	71,5	69,2
Орловская обл.	78,7	68,2	-	-	94,9	-	-	86,3
Рязанская обл.	5,9	14,7	-	0,0	0,0	0,0	-	100,0
Смоленская обл.	60,3	53,1	3,5	1,0	22,9	3,6	25,0	70,3
Тамбовская обл.	57,2	58,0	12,0	45,2	18,6	75,7	62,1	81,4
Тверская обл.	49,0	47,2	12,5	13,7	59,0	69,8	60,3	64,7
Тульская обл.	54,4	50,3	5,7	7,6	11,9	2,1	0,0	91,6
Ярославская обл.	29,9	49,3	8,2	20,1	21,0	33,3	30,8	34,9
Москва	50,9	48,2	100,0	0,0	6,3	-	-	100,0

Сложившаяся к настоящему времени ситуация порождает множественные пересечения земельных участков с границами других земельных участков и границами элементов кадастрового деления.

Заявительный порядок ведения кадастра недвижимости не позволяет обеспечить учет объектов недвижимости и регистрацию их прав одновременно и на всей территории РФ, что приводит к созданию фрагментарного кадастра недвижимости. Мировой опыт создания кадастровых систем позволяет делать вывод о том, что создание кадастра на основе заявительного порядка, даже в течение длительного времени, формирует кадастр недвижимости, который содержит информацию не более чем о 30% объектов.

Правительство Российской Федерации для решения проблемы наполняемости информационной базы ЕГРН приняло Постановление от 10 октября 2013 г. № 903 «О федеральной целевой программе "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)"» [12]. Данной про-

граммой определено, что кадастровые работы по поводу разграничения федеральной собственности в экономически развитых регионах будут проводиться за счет государственных средств. Общий объем финансирования составит 27100,65 млн руб. Ожидается, что реализация программы позволит довести долю объектов недвижимости федеральной собственности, сведения о которой содержатся в ЕГРН, до 58% [18].

Среди существенных недостатков данной программы можно указать на тот факт, что она распространяется только на объекты федеральной собственности и ограниченный перечень территорий, на которых предусмотрено проведение комплексных кадастровых работ (в этот перечень Воронежская область не входит).

Анализируя вышеизложенное, необходимо отметить следующее: вступление в силу закона о государственной регистрации недвижимости значительно упростило и ускорило процедуру регистрации прав и позволило создать общую информационную базу объектов недвижимости. Однако в настоящее время сведения об объектах, внесенных в систему единого государственного реестра недвижимости, нельзя считать полными и актуальными.

Принятые нормативные акты не могут обеспечить полноту информации и необходимую актуализацию сведений обо всех объектах недвижимости на территории РФ. Для устранения проблемы необходимо внести изменение в действующее законодательство в части обязательности кадастрового учета для всех объектов недвижимости, независимо от формы собственности. В целях обеспечения полноты сведений реестра недвижимости в части определения местоположения границ объектов планируется проведение комплексных кадастровых работ. Считаем необходимым согласиться с рядом авторов [2, 6], что такие работы необходимо проводить в рамках территорий муниципальных образований, при этом землеустроительным и кадастровым работам необходимо придать государственный статус. Желательным шагом в решении проблемы полноты и достоверности базы данных ЕГРН является разработка схемы софинансирования проведения комплексных кадастровых работ и обязательного кадастрового учета субъектами РФ.

Библиографический список

1. Бухтояров Н.И. К вопросу оформления права собственности на недвижимость в современных условиях / Н.И. Бухтояров, Б.Е. Князев, В.В. Гладнев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2017. – № 6 (149). – С. 27–31.
2. Варламов А.А. Проблемы развития современных российских кадастровых систем в сфере недвижимости / А.А. Варламов, С.А. Гальченко, Д.В. Антропов // Имущественные отношения в РФ. – 2017. – № 6 (189) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razvitiya-sovremennyh-rossijskih-kadastrovyh-sistem-v-sfere-nedvizhimosti> (дата обращения: 30.06.2019).
3. Дорош М.П. Результаты работ по повышению качества данных в Едином государственном реестре недвижимости на территории Новосибирской области / М.П. Дорош // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2017. – Т. 3, № 2. – С. 107–116.
4. Ершова Н.В. Проблема фрагментарности сведений кадастра недвижимости о земельных участках различных категорий / Н.В. Ершова, А.А. Харитонов, С.С. Викин // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2018. – Т. 11, № 4 (59). – С. 229–238.
5. Кадастр застроенных территорий : учеб. пособие / Н.В. Ершова, В.Н. Баринин, Н.И. Трухина и др. – Воронеж : Истоки, 2019. – 147 с.
6. Комплексные кадастровые работы как основа аутентификации сведений, содержащихся в информационных ресурсах ЕГРН, и оптимизации всей учетно-регистрационной системы / К.В. Тихонова, В.Я. Ксенз, В.О. Безруков и др. // Экономика и экология территориальных образований. – 2018. – Т. 2, № 2. – С. 89–98.
7. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/3 (дата обращения: 01.06.2019).
8. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 01.06.2019).
9. Об утверждении Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов : распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.05.2014 г. № 793-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70552534/> (дата обращения: 01.06.2019).

10. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/ (дата обращения: 01.06.2019).
11. О первоочередных мерах, направленных на создание государственной информационной системы «Единая информационная среда в сфере систематизации и кодирования информации» : Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2016 г. № 487 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71314340/> (дата обращения: 01.06.2019).
12. О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» (с изменениями и дополнениями) : Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 г. № 903 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153298/ (дата обращения: 01.06.2019).
13. Публичная кадастровая карта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pkk5.rosreestr.ru> (дата обращения: 01.06.2019).
14. Сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rosreestr.ru/site/> (дата обращения: 01.06.2019).
15. Середович В.А. Разработка мероприятий по нормализации баз данных Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости / В.А. Середович, М.П. Дорош // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. Тема выпуска: Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью : сб. материалов в 4 т. XI Междунар. науч. конгр. : Междунар. науч. конф. (Россия, г. Новосибирск, 13–25 апреля 2015 г.). – 2015. – Т. 3, № 5. – С. 16–21.
16. Симонова А.А. Проблема неполноты сведений информационного банка данных Единого государственного кадастра недвижимости / А.А. Симонова, К.В. Тихонова // Экономика и экология территориальных образований. – 2017. – № 3. – С. 123–128.
17. Тихонова К.В. Предложения по оптимизации внесения сведений в ЕГРН с целью повышения эффективности муниципального земельного контроля / К.В. Тихонова, С.А. Жирёнкин, А.А. Симонова // Экономика и экология территориальных образований. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 103–111.
18. Тихонова К.В. Проблемы ведения государственного земельного контроля в системе информационного обеспечения Единого реестра недвижимости / К.В. Тихонова, А.А. Елисеева, А.А. Симонова // Экономика и экология территориальных образований. – 2017. – № 4. – С. 113–122.
19. Kharitonov A.A. The improvement of conceptual and categorical framework for the classification of objects of cadastral registration / A.A. Kharitonov, N.V. Ershova, S.S. Vikin // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science [Electronic Edition]. – 2019. – P. 022210.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ Принадлежность к организации

Наталья Викторовна Ершова – кандидат экономических наук, доцент кафедры земельного кадастра ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Россия, г. Воронеж, e-mail: i.ershova@mail.ru.

Валерий Николаевич Баринов – доктор экономических наук, зав. кафедрой кадастра недвижимости, землеустройства и геодезии ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет», Россия, г. Воронеж, e-mail: kafedravgasu@yandex.ru.

Наталья Игоревна Трухина – доктор экономических наук, профессор кафедры кадастра недвижимости, землеустройства и геодезии ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет», Россия, г. Воронеж, e-mail: kafedravgasu@yandex.ru.

Геннадий Алексеевич Калабухов – кандидат экономических наук, доцент кафедры кадастра недвижимости, землеустройства и геодезии ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет», начальник отдела землеустройства, мониторинга земель и кадастровой оценки недвижимости Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области (Росреестр), Россия, г. Воронеж, e-mail: kafedravgasu@yandex.ru.

Дата поступления в редакцию 25.08.2019

Дата принятия к печати 28.09.2019

AUTHOR CREDENTIALS Affiliations

Natalia V. Ershova, Candidate of Economic Sciences, Docent, the Dept. of Land Cadastre, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russia, Voronezh, e-mail: i.ershova@mail.ru.

Valeriy N. Barinov, Doctor of Economic Sciences, Head of the Dept. of Real Estate Cadastre, Land Management and Geodesy, Voronezh State Technical University, Russia, Voronezh, e-mail: kafedravgasu@yandex.ru.

Natalia I. Trukhina, Doctor of Economic Sciences, Professor, the Dept. of Real Estate Cadastre, Land Management and Geodesy, Voronezh State Technical University, Russia, Voronezh, e-mail: kafedravgasu@yandex.ru.

Gennadiy A. Kalabukhov, Candidate of Economic Sciences, Docent, the Dept. of Real Estate Cadastre, Land Management and Geodesy, Voronezh State Technical University, Head of Land Management, Monitoring of Lands and Cadastral Valuation of Lands Division of the Department of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography for Voronezh Oblast, Russia, Voronezh, e-mail: kafedravgasu@yandex.ru.

Received August 25, 2019

Accepted September 28, 2019