

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНЫХ И РОССИЙСКОЙ КАДАСТРОВЫХ СИСТЕМ

Виктор Николаевич Ключниченко

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)344-31-71, e-mail: kimirs@yandex.ru

Никита Дмитриевич Лебедев

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, обучающийся, e-mail: Nik.le.b@outlook.com

Николай Владимирович Каверин

Земельно-кадастровая компания «Геостарт», 630005, Россия, г. Новосибирск, ул. Некрасова, 44, начальник геодезического отдела, тел. (923)157-17-56, e-mail: nvkaverin@mail.ru; Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, аспирант кафедры кадастра и территориального планирования

Представлены основные достоинства и недостатки зарубежных и Российской кадастровых систем. К основным недостаткам отечественной кадастровой системы относится незащищенность правообладателя от мошеннических действий, заявительный характер ведения кадастра, возможность внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости без правообладателя, множественность причин для приостановления проведения государственного кадастрового учета, наличие технических и реестровых ошибок в сведениях о недвижимом имуществе, поставленном на кадастровый учет. Недостатком отечественной кадастровой системы является также введение упрощенной процедуры правовой экспертизы подаваемых заявителями документов, что сокращает время приема документов, но увеличивает риски добросовестных правообладателей. Сравнительный анализ данных систем позволил выделить наиболее важные пути совершенствования отечественной кадастровой системы. В статье показаны основные недостатки отечественного кадастра, которые тормозят формирование недвижимого имущества и как следствие этого формирование налогооблагаемой базы. На основании проведенного анализа даны рекомендации по снижению влияния описанных в работе недостатков.

Ключевые слова: зарубежные кадастровые системы, объекты недвижимого имущества, Единый государственный реестр недвижимости, государственный кадастровый учет, реестровые ошибки.

ANALYSIS FOREIGN AND RUSSIAN CADASTRAL SYSTEMS

Victor N. Klyushnichenko

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Associate Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)344-31-71, e-mail: kimirs@yandex.ru

Nikita D. Lebedev

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Student, e-mail: Nik.le.b@outlook.com

Nikolai V. Kaverin

Land cadastral company «Geostart», 44, Nekrasov St., Novosibirsk, 630005, Russia, Head, Geodesic Department, phone: (923)157-17-56, e-mail: nvkaverin@mail.ru; Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D. Student, Department of Cadastre and Territorial Planning

The main merits and demerits foreign and Russian cadastral systems are presented. Vulnerability of the owner from fraudulent actions, the declarative nature of maintaining the inventory, a possibility of entering of data into the Unified state register of the real estate without owner, plurality of the reasons for suspension of carrying out the state cadastral registration, existence of technical and register mistakes in data about immovable property, registered in cadastre belongs to the main shortcomings of a domestic cadastral system. A lack of a domestic cadastral system is also introduction of the simplified procedure of legal examination of the documents filed by applicants that reduces documents acceptance time, but increases risks of conscientious owners. The comparative analysis of these systems allowed to allocate the most important ways of improvement of a domestic cadastral system. The main shortcomings of the domestic inventory which slow down formation of real estate and as a result of it formation of taxable base are shown in article. On the basis of the carried-out analysis recommendations about decrease in influence of the shortcomings described in work are made.

Key words: foreign cadastral systems, real estate units, Unified state register of the real estate, state cadastral registration, register mistakes.

Введение

В зарубежных странах имеют место различные типы кадастровых систем, каждая из которых отражает одну из основных целей их создания [1]. Некоторые системы предназначены для реализации фискального кадастра (кадастр для налогообложения), другие формируют юридический кадастр (регистрация и защита прав собственности), а третьи объединяют указанные выше функции в многоцелевой кадастр (кадастр для управления недвижимым имуществом).

В Российской Федерации кадастр имеет место ярко выраженный фискальный характер. К сожалению, учету земель для продовольственного обеспечения страны отводится второстепенная роль. Кадастр изначально создавался для целей налогообложения. Эта функция практически сохранена и до настоящего времени во многих мировых кадастровых системах. При этом кадастр зарубежных стран защищает правообладателя от мошеннических действий, возмещая ущерб в полном объеме. Ошибки, которые допускают в процессе формирования сведений для внесения в кадастр, устраняются за счет государства или за счет лиц, допустивших эти ошибки. Правообладатель является главным участником сделок с недвижимым имуществом. Процедура постановки на учет прозрачная и сведения, имеющие не закрытый характер, доступны любому участнику земельно-имущественных отношений.

Анализ отечественной кадастровой системы позволяет сделать вывод о том, что правообладатель, утративший свою недвижимость вследствие мошеннических действий, будет получать с 2020 года около одного миллиона рублей [2]. При этом ему необходимо будет доказать, что эта недвижимость

была и него единственным объектом. Множество реестровых ошибок, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), устраняются за счет владельцев объектов [3, 4, 5]. Эти и многие другие проблемы отечественного кадастра сдерживают процесс формирования недвижимого имущества и сдерживают пополнение налогооблагаемой базы [6, 7, 8].

В зарубежных странах земля рассматривается как предмет гражданско-правовых сделок, а строения следуют судьбе земельного участка.

В Германии от системы налогообложения осуществляется переход к обеспечению защиты прав собственности. Организации, осуществляющие ведение кадастра, подчиняются разным министерствам, например: Министерству финансов, Министерству юстиции и Министерству внутренних дел. Цель защиты в немецком гражданском праве является недопущение самоуправства третьих лиц, действия которых направлены на прекращение или нарушение владения против воли владельца. В Германском Гражданском Уложении предусмотрены иски по возврату утраченного имущества. Право на недвижимое имущество закреплено в Поземельной книге и это позволяет сохранять информацию о легальных правообладателях.

Швейцарское гражданское законодательство закрепляет два вида владельческих исков – иски о возврате вещи и иски об устранении нарушений владения. В Швейцарии права на недвижимость и право подачи владельческих исков принадлежат только лицам, зарегистрированным в соответствующем реестре. Такая система защиты обеспечивает подтверждение существующих прав. Таким образом, государственная регистрация прав является основным доказательством существования прав на объект недвижимости. При этом Швейцарское Градостроительное Уложение сдерживает владельца от насильственных действий по отношению к мошенникам.

В странах с наполеоновской системой кадастр носит фискальный характер, поэтому учетно-регистрационная система недвижимости подчиняется Министерству национальной экономики и финансов. Система регистрации централизована и контролируется государством. Гражданское уложение в Италии предусматривает также два вида исков: об охране и о восстановлении.

Французский Гражданский кодекс выделяет три основных владельческих иска:

- о прекращении юридических или практических действий, не связанных с лишением владения;
- о восстановлении насильственно отобранного владения;
- о приостановлении деятельности ответчика, создающей угрозу владению.

Гражданскому праву Франции и Италии характерно отсутствие разрешения на самозащиту недвижимого имущества, которая допускается лишь при насильственном завладении имуществом. Примерно такая же умеренная процедура предусмотрена Гражданским кодексом Португалии, которая разрешает самозащиту только в том случае, если обычными средствами принуждения нельзя восстановить нарушенное право.

В Австрии владение недвижимостью возможно только после внесения соответствующей записи в земельный регистр владений. При этом самозащита правомерна, если она осуществляется в допустимых пределах, которые регулирует Градостроительный кодекс.

В Японии работы по актуализации сведений об объектах недвижимости осуществляют муниципалитеты. Исключения составляют земли лесов, которые курирует агентство лесного хозяйства, а также общественные земли, которые не подлежат регистрации.

Соединенное Королевство Великобритании содержит три реестра: Реестр недвижимости, Реестр собственников и Реестр ограничений. Ведение учетно-регистрационной системы осуществляется земельным реестром и координируется геодезической службой Великобритании. Ведение кадастра в регионах подчиненно главному регистратору, не зависящему от местных администраций.

Англо-американская система реализуется с использованием общего права. При этом ведение кадастра направлено на поддержание продовольственной защиты страны.

Постановка задачи

Гражданское законодательство зарубежных стран предусматривает возможность защиты владения, а ее пределы четко разъяснены и установлены законодательно [9]. Таким образом, если владелец лишен земельного участка, то он имеет полное право восстановить свои права на нее. Анализ правовых норм законодательства в отношении недвижимого имущества различных государств показал, что институт правовой защиты непрерывно совершенствуется, поскольку без этого реализовать вещное право невозможно [10, 11].

В Российской государственной учетно-регистрационной системе отсутствует гарантия прав собственности физических и юридических лиц на недвижимость, а добросовестный владелец не защищен должным образом от притязаний третьих лиц. Поэтому целесообразно ввести условия полного признания принципа публичной достоверности данных.

В письме Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 28 августа 2013 г. № 14-исх/07892-ГЕ/13 «Об установлении единообразной практики проведения территориальными органами Росреестра правовой экспертизы представленных на государственную регистрацию прав документов» отмечается, что документы рассматриваются на предмет их подлинности и достоверности, а также соответствия их формы и содержания требованиям законодательства. Правовая экспертиза предопределяет защиту прав и законных интересов участников оборота недвижимого имущества. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество призвана обеспечить публичность и достоверность сведений о правах на недвижимое имущество и их правообладателях, а также должна способствовать стабильности гражданского оборота в целом.

Ненадлежащее проведение правовой экспертизы подаваемых документов приводит к искажению сведений и как следствие этому может наступить граж-

данско–правовая или уголовно-правовая ответственность [12, 13]. Убытки, причиненные по вине органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на имущество, подлежат частичному возмещению за счет бюджета Российской Федерации в размере до одного миллиона рублей.

Практическая часть

Отечественной кадастровой системе присущ ряд проблем, отмеченных известными учеными [14, 15]. Ниже приведены основные проблемы, влияние которых целесообразно понизить или устранить полностью в целях совершенствования отечественной кадастровой системы.

К первой проблеме относятся огромные объемы работ по формированию недвижимого имущества и нестабильность законодательной базы в сфере кадастровой деятельности и ведения кадастра. При этом на федеральном уровне имеются расхождения в понятии недвижимого имущества, которое является ключевым при ведении кадастра. Законы корректируются многочисленными поправками. Для решения этой проблемы необходимо осуществить инвентаризацию законодательной базы.

Вторая проблема заключается в том, что кадастр основан на заявительном характере ведения кадастрового учета и регистрации прав. Для решения этой проблемы необходимо придать государственный статус землеустроительным и кадастровым работам. Финансирование этого направления должно осуществляться на государственном уровне. Здесь также целесообразно применить опыт некоторых зарубежных стран, обеспечивающий сбор налогов без привлечения средств заявителей.

Третьей проблемой является отсутствие в кадастре качественных характеристик земельных участков и сведений о территориальных зонах, что препятствует формированию объектов недвижимости.

Следующая проблема заключается в несовершенстве методики кадастровой оценки земель, что подтверждается многочисленными судебными разбирательствами. Поэтому необходимо разработать надежную методику кадастровой оценки, понятную для обладателей недвижимого имущества и устраняющую судебные разбирательства по вопросам снижения кадастровой стоимости.

К пятой проблеме можно отнести незавершенность отечественного кадастра. По сведениям Internet за тридцать лет сформировано только 60% недвижимого имущества. В результате бюджет страны и частные лица несут финансовые и социальные убытки.

Шестая проблема заключается в том, что нужно кроме дохода от сбора земельного налога учитывать также доход от объектов недвижимости, предусмотренных частично отмененным Федеральным законом № 122: воздушные суда и суда внутреннего плавания, находящиеся в частной собственности [16]. За счет этого можно существенным образом пополнить бюджеты муниципалитетов и государства в целом [17].

К седьмой проблеме относится наличие ошибок в сведениях ЕГРН. При этом отсутствует институт апелляции для беспристрастного рассмотрения и урегулировании споров, возникающих при формировании недвижимого имущества. Решение данной проблемы возможно при проведении комплексных кадастровых работ, разработке правил опротестования отказов и приостановлений в проведении ГКУ, а также за счет установления ответственности за искажение кадастровой информации. Здесь также имеет смысл законодательно установить персональную ответственность за допущенные ошибки, как это предусмотрено в некоторых зарубежных странах.

Восьмой проблемой можно считать отсутствие качественной картографической и геодезической основы, что приводит к несопоставимости координат характерных точек недвижимого имущества. Поэтому необходимо создавать спутниковые системы точного позиционирования, стоимость создания которых ниже, чем опорных межевых сетей.

Девятая проблема заключается в непрозрачности процедуры постановки на кадастровый учет недвижимого имущества и регистрации прав на нее. При этом следует отметить незакрытый перечень основных характеристик, который усугубляется введением законодательно «иных» характеристик [18, 19, 20]. Процедура постановки на учет и регистрацию прав могла бы проходить практически беспрепятственно, если бы для каждого объекта, сведения о котором вносятся в реестр недвижимости, имел бы не более пяти–шести основных характеристик. Остальные характеристики можно было бы вносить по декларации владельцев недвижимого имущества или в процессе совершения сделок с ним [21].

Выводы и предложения

Законодательство в сфере формирования недвижимого имущества в Российской Федерации целесообразно изменить по следующим направлениям:

- расширить сферу защиты прав собственности на недвижимое имущество путем введения правовой экспертизы подаваемых заявителями документов;
- законодательно предусмотреть процедуру гражданско–правовой защиты и установить сумму возмещения убытков, соответствующей утраченному имуществу;
- предусмотреть законодательно наказание на допущенные ошибки, внесенные в реестр недвижимости или документы, формируемые в процессе кадастровой деятельности;
- совершенствовать процедуру проверки документов государственной регистрации прав, за счет сокращения перечня условий для приостановления и отказов в проведении ГКУ;
- повысить достоверность данных, вносимых в ЕГРН;
- исследовать возможность применения финансовых средств, получаемых от предоставления выписок из ЕГРН, для выполнения работ по внесению сведений о всех видах зон и границах населенных пунктов;

– перейти на федеральное финансирование комплексных кадастровых работ, выполняемых в рамках законодательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Никонов П. Н., Журавский Н. Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество: Аналит. обзор. 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.allpravo.ru/library/doc99p0/instrum5237/item5238.html>.
2. О государственной регистрации недвижимости [Электронный ресурс]: федер. закон от 13.07.2015 № 218–ФЗ (последняя редакция). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О некоторых результатах выявления реестровых ошибок, препятствующих государственной регистрации прав / И.Т. Антипов, К.М. Антонович, Г.Г. Асташенков, В.В. Вылегжанина, И.А. Гиниятов // Вестник СГУГиТ. – 2018. – Т. 23, № 2. – С. 143–152.
4. Жарников В. Б., Ключниченко В. Н., Конева А. В. К вопросу об ошибках в сведениях Российского кадастра // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2017. XIII Междунар. науч. конгр. : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 2 т. (Новосибирск, 17–21 апреля 2017 г.). – Новосибирск : СГУГиТ, 2017. Т. 2. – С. 127–133.
5. О некоторых результатах выявления реестровых ошибок, препятствующих государственной регистрации прав / И. Т. Антипов, К. М. Антонович, Г. Г. Асташенков, В. В. Вылегжанина, И. А. Гиниятов // Вестник СГУГиТ. – 2018. – Т. 23, № 2. – С. 143–152.
6. Алакоз В.В. Государственный кадастр недвижимости – основные проблемы и перспективы развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.racz.ru/qkn_probl.html.
7. Алакоз В.В. Доклад о проблемах кадастра недвижимости и их преодолении [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.racz.ru/qkn_probl.html.
8. Карпик А. П., Ветошкин Д. Н., Архипенко О. П. Совершенствование модели ведения государственного кадастра недвижимости // Вестник СГГА. – 2013. – Вып. 3 (23). – С. 53–59.
9. Ивчатова Н. С. Сравнительный анализ учетно-регистрационных систем недвижимости в различных странах // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2016. XII Междунар. науч. конгр. : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 3 т. (Новосибирск, 18–22 апреля 2016 г.). – Новосибирск : СГУГиТ, 2016. Т. 2. – С. 3–12.
10. Ларссон Герхард. Регистрация прав на землю и кадастровые системы. – Великий Новгород: Земля, 2002. – 53 с.
11. Zevenbergen J. Systems of Land Registration. Aspects and Effects [Electronic resource]. – Nederland's Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission, Delft, 2002. – Режим доступа : <http://ncg.knaw.nl/Publicaties/Geodesy/pdf/51Zevenbergen.pdf>.
12. Маланина Е. Н., Бутина В. В. Сравнительно-правовой анализ института владельческой защиты в российском и зарубежном гражданском праве // Вестник Омской юридической академии – 2018. – №2. – С. 173 – 179.
13. Селивановская Ю. И., Сбоева И. М. К вопросу об ответственности за ненадлежащую правовую экспертизу документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 2. – С. 164 – 166.
14. Варламов А. А., Гатаулина Л. А. Проблемы развития кадастровых систем в Российской Федерации // Имущественные отношения в РФ. – 2013. – №11. – С. 72.
15. Варламов А. А., Гальченко С. А., Антропов Д. В. Проблемы развития современных российских кадастровых систем в сфере недвижимости // Имущественные отношения в РФ. – 2017. – № 6. – С. 42.

16. Лобанова А. Э., Овчинникова А. С. Взаимосвязь проблем в сферах кадастрового учета, регистрации и кадастровой оценки недвижимости в Российской Федерации // Землеустройство и кадастры – 2018. – №1. – С. 81.
17. Ключниченко В.Н. Особенности ведения государственного кадастра на современном этапе: монография. – Новосибирск : СГГА, 2011. – 138 с.
18. Ключниченко В. Н., Тимофеева Н. В. Особенности ведения кадастра на современном этапе // ГЕО–Сибирь–2010. VI Междунар. науч. конгр.: сб. материалов в 6 т. (Новосибирск, 19–29 апреля 2010 г.). – Новосибирск: СГГА, 2010. – Т. 3, ч. 2. – С. 52–55.
19. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федеральный закон от 21.07.1997 № 122–ФЗ [Электронный ресурс]. – Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Ключниченко В. Н., Костенко М. Д. Анализ причин приостановлений и отказов в осуществлении государственного кадастрового учета // Вестник СГГА. – 2014. – Вып. 3 (27). – С. 102–108.
21. Ключниченко В. Н., Киселева А. О. Система характеристик объектов государственного кадастра недвижимости // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2014. X Междунар. науч. конгр. : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью» : сб. материалов в 2 т. (Новосибирск, 8–18 апреля 2014 г.). – Новосибирск : СГГА, 2014. Т. 2. – С. 79–84.

© В. Н. Ключниченко, Н. В. Лебедев, Н. В. Каверин, 2019