Карлин Андрей Михайлович. Формирование системы регистрации прав на землю и иные объекты недвижимости в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.27 : Москва, 2000 187 c. РГБ ОД, 61:00-8/1881-5

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы регистрации прав на недвижимое имущество 15**

1.1 Анализ отечественного и зарубежного опыта по регистрации прав на землю и иные объекты недвижимости 15

1.2 Методологические основы регистрации прав на недвижимость в России на современном этапе 35

1.3 Формирование информационной системы многоцелевого кадастра в России 57

**Глава 2. Методические и организационные положения совершенствования регистрационных систем 73**

2.1 Анализ развития автоматизированных регистрационных систем в России 73

2.2 Методические положения регистрации прав на землю и иные объекты недвижимости 93

2.3 Структура, принципы построения и функционирования автоматизированной системы регистрации прав на объекты недвижимости 116

**Глава 3. Экономическая эффективность системы регистрации прав на землю и иные объекты недвижимости 129**

3.1 Экономическая эффективность внедрения автоматизированных комплексов регистрации прав на объекты недвижимости 129

3.2 Экономическая эффективность функционирования автоматизированных систем регистрации прав на объекты недвижимости 139

3.3 Экономическая эффективность автоматизированных систем регистрации прав в условиях формирования рынка земли в России 148

Выводы и предложения 165

Список литературы 173

Список нормативных правовых документов 179

Приложение

* [Методологические основы регистрации прав на недвижимость в России на современном этапе](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/formirovanie-sistemy-registracii-prav-na-zemlju-i-inye-obekty-nedvizhimosti-v.html#759971)
* [Формирование информационной системы многоцелевого кадастра в России](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/formirovanie-sistemy-registracii-prav-na-zemlju-i-inye-obekty-nedvizhimosti-v.html#759972)
* [Методические положения регистрации прав на землю и иные объекты недвижимости](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/formirovanie-sistemy-registracii-prav-na-zemlju-i-inye-obekty-nedvizhimosti-v.html#759973)
* [Экономическая эффективность функционирования автоматизированных систем регистрации прав на объекты недвижимости](http://www.dslib.net/zemle-ustrojstvo/formirovanie-sistemy-registracii-prav-na-zemlju-i-inye-obekty-nedvizhimosti-v.html#759974)

**Введение к работе**

Российская Федерация располагает огромными земельными ресурсами. Это бесценное национальное богатство, способное обеспечить полноценную жизнь граждан. Земля представляет собой базис для возведения на ней прочих объектов недвижимости. За последнее время земельными собственниками или владельцами стали десятки миллионов граждан России. Введение в России частной собственности на землю и прочно связанную с ней недвижимость ставит перед государством задачу ее правовой защиты как основы ее политической и экономической стабильности, особенно с учетом возможности широкого использования разнообразных операций с недвижимым имуществом. Богатый опыт России, а также современный международный опыт показывают, что механизм защиты прав собственников на землю и другую недвижимость основывается на системе государственного земельного кадастра и, в частности, на его главной составной части - системе учета и регистрации. Система регистрации обеспечивает также сбор налогов на землю и недвижимую собственность, является основой различных автоматизированных систем, в силу чего приобретает большое значение для функционирования экономики всей страны.

Экономика России уже несколько лет находится в состоянии реформирования со всеми вытекающими отсюда последствиями, в том числе для становления рынка недвижимости в целом и земельного рынка в частности. Одной из основных причин нединамичного развития реформ в стране является несогласованность законодательных актов, регулирующих правовые, экономические, организационные и другие аспекты государственного управления земельными ресурсами и недвижимостью страны. Представляемая работа посвящена одной из центральных современных проблем экономического, социального и политического развития страны - совершенствованию системы регистрации прав на объекты недвижимости в России, главными из которых являются земельные участки, и регистрации сделок с ними. В ней рассматривается широкий круг вопросов, касающихся принципов построения

такой системы как в концептуальном и технологическом плане, так и в техническом. Рассматривается также история земельных отношений и преобразований в России, что также играет немаловажную роль, так как без понимания исторических устоев развития страны невозможен правильный выбор курса развития земельного кадастра, земельных отношений в целом, построение нормальной системы регистрации объектов недвижимости и прав на них.

За последние годы произошли существенные изменения в формах собственности на землю. Сельским и городским жителям бесплатно переданы в собственность миллионы гектаров продуктивных земель. С огромным ростом числа земельных собственников значительно расширился круг участников земельных отношений. В связи с этим возросло значение законодательной и нормативно-правовой базы, механизма регулирования земельных отношений. Появилась настоятельная необходимость решить для России ряд новых вопросов. Взгляды на принципы владения, пользования и распоряжения недвижимой собственностью, а также типы земельных отношений в стране в последнее время противоречивы. Это связано с особой общественной ролью собственности вообще и земельной - в особенности. Первый вопрос, по которому требуется определить принципиальную позицию - выбор приемлемого для российских условий механизма операций на рынке недвижимости. Нужно выбрать такие варианты, которые были бы связаны с отечественными традициями и отвечали современной реальности мировой цивилизации.

Вопросы государственного управления земельным богатством и другим недвижимым имуществом в России становятся сегодня все более острыми. Экономические и социальные проблемы страны, традиции российского землевладения и землепользования требуют совершенствования земельных отношений, формирования нормативной базы для определения и закрепления прав и ответственности за использование недвижимости. Эта задача пока не решена до конца. Земельные отношения, контроль рынка земельных ресурсов и прочей недвижимости в условиях регулируемой государством рыночной

экономики всегда были и сегодня остаются наиболее важными вопросами. Четкая, ясная, централизованная и гибкая по отношению к изменяющейся ситуации система регистрации прав на объекты недвижимости необходима как для обеспечения всех государственных интересов, первым из которых является сбор налогов, так и для беспрекословного обеспечения интересов других субъектов отношений в сфере недвижимости — граждан и юридических лиц.

Необходимо юридически правильное оформление прав на недвижимую собственность всех субъектов отношений в этой сфере, их правомочий и ответственности, в том числе в налоговой системе, системе страхования. Требуется разработка нормативных документов, связанных с государственным контролем за земельными ресурсами и регистрацией прав на землю и прочно связанную с ней недвижимость, которые должны обеспечить все интересы государства и граждан. Для проведения этой трудоемкой и многоплановой работы нужно обеспечить исследования по формированию отношений в сфере недвижимости, создать специализированные коллективы по этим проблемам. В условиях реформирования общественных отношений в стране нельзя допускать необоснованных решений по центральному вопросу - вопросу о земельной политике. Отсутствие обоснованных экономических и юридических регуляторов рынка недвижимости при уже развернувшихся процессах по операциям с ней вынуждает органы власти принимать волевые решения, чреватые нередко необратимыми организационными и социальными последствиями. Каждый новый закон, каждое отдельное его положение могут чувствительно отозваться на характере реализующих его подзаконных актов, а в конечном итоге - на положении страны.

Значительный рост количества операций, связанных с землей и недвижимостью, требуют создания системы автоматизированного ведения земельного кадастра и регистрации на базе современных технических средств и информационных технологий. Образовавшееся за короткое время в России большое количество собственников земли и прочно связанной с ней

недвижимости, а также значительный рост количества операций, связанных с этой недвижимостью, требуют создания на первом этапе автоматизированной системы учета и регистрации прав на все объекты недвижимости, базовыми из которых являются земельные участки. Следующим этапом, или параллельно с первым (что

маловероятно и очень трудновыполнимо на данный момент), должно явиться создание системы ведения многоцелевого кадастра, использующей современные геоинформационные технологии. Основой такой системы является система регистрации прав на недвижимость и сделок с ней. Важно, чтобы подобные системы были унифицированы и работали по единой технологии и стандартам в пределах Российской Федерации. Это должно быть решено как техническим путем, так и путем издания соответствующих законов и других нормативных актов. В перспективе на территории России обязательно должна быть создана единая глобальная система ведения земельного кадастра, основанная на системе регистрации прав. Работа системы возможна только на основе широкого

применения средств вычислительной техники и современных технологий.

Для выработки нормальной модели преобразований в сфере недвижимости в России необходим анализ и обобщение российской и зарубежной практики

управления земельными ресурсами и недвижимостью. В настоящее время в связи с развитием рыночных отношений в нашей стране существенно возрастает политическая, экономическая и социальная значимость земельных отношений, которые являются базисом для отношений в сфере прочей недвижимости.

Глобальное изменение в системе регистрации произошло после принятия Государственной думой 17 июня 1997 года федерального закона "О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Согласно этому закону все права и обязанности по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним возлагаются на Министерство юстиции Российской Федерации, в частности на его структурные подразделения — регистрационные палаты. В настоящее время за учет объектов недвижимости и регистрацию прав на них отвечают совершенно

различные ведомства, поэтому ведение земельного кадастра в самом широком

смысле этого слова разрознено, функции учета объектов недвижимости и регистрации прав на них полностью разъединены. Учреждения Министерства юстиции начали свою деятельность практически с нуля, не обладая ни всей " необходимой информацией, ни опытом работы. Вследствие этого в нашей стране

возник широкий спектр вопросов и проблем, как в области самой регистрации прав, так и в области ведения земельного кадастра в целом. Эти проблемы подробно рассмотрены нами в представленной работе, предложены пути возможного их решения, основанные, прежде всего на принципах компактности и системности ведения земельного кадастра, полноты и целостности хранимой информации. Система, позволяющая осуществлять сбор, обработку, хранение и предоставление любой необходимой информации обо всех объектах недвижимости с различных точек зрения в интересах рационального землепользования, должна опираться прежде всего на систему государственного земельного кадастра. Поскольку система базируется на законах и нормативному правовых актах Российской Федерации, которые могут корректироваться и дополняться в течение ее развития и совершенствования, то она должна быть динамичной, учитывающей реальные изменения, происходящие в сфере земельных отношений. Полная и достоверная информация о земельных ресурсах, строениях, субъектах прав и правовых отношениях позволят органам исполнительной власти принимать правильные и обоснованные управленческие решения в этой области, полностью контролировать рынок недвижимости.

По вопросам ведения государственного земельного кадастра в целом опубликовано большое число научных работ. К значительным относятся исследования, проведенные учеными: Альтшулером Б.А., Балезиным В.П., Беленьким В.Р., Берком В.И., Варламовым А.А., Волковым С.Н., Гавриленко В.А., Дегтяревым И.В., Ерофеевым Б.В., Кисловым B.C., Комовым Н.В., Лойко П.Ф., Ломакиным Г.В., Петровым Н.Е., Сазоновым И.В., Улюкаевым В.Х. Хисматуловым О.Т., Хлыстуном В.Н., и другими. Тем не менее, по очень важной

его составляющей - системе регистрации прав на объекты недвижимости и сделок

с ним, нельзя сделать вывод о достаточном количестве научно-обоснованных комплексных предложений по совершенствованию этой области как общероссийского мероприятия в сложившейся в последнее время ситуации. При многообразии и равноправии форм собственности на землю, активном функционировании рынка земли и другой недвижимости вопрос формирования системы регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними требует более детального научного развития. В рамках настоящего исследования не представляется возможным дать развернутые предложения по решению всей совокупности правовых, социальных, экономических, технических и организационных проблем, связанных с ведением государственного земельного кадастра. Поэтому основное внимание сосредоточено нами на решении таких важных и неотложных, имеющих большое социальное значение вопросов, как обеспечение в процессе ведения земельного кадастра регистрации и защиты прав субъектов отношений в сфере недвижимости.

Приведенные выше положения определили актуальность данного исследования, выбор его цели и задач.

Целью представленной научной работы является исследование и развитие теоретических и методических положений системы регистрации прав на землю и прочно связанные с ней иные объекты недвижимой собственности, а также сделок с ними в Российской Федерации в условиях формирования законодательной базы, многообразия форм собственности, активного функционирования земельного рынка.

Для достижения поставленной цели в исследовании решаются следующие задачи:

- исследовать изменение нормативно-правовой базы системы регистрации прав и ведения земельного кадастра в целом в России;

- провести анализ ведущих мировых систем регистрации прав на землю и прочно связанную с ней недвижимость, выявить их преимущества, недостатки, элементы, которые могут оказаться полезными для России;

- провести анализ произошедших в ходе последних реформ изменений в системе регистрации прав на землю и прочно связанную с ней недвижимость в России, современного состояния регистрационной системы как составляющей земельного кадастра в целом, выявить основные пути ее совершенствования;

- уточнить теоретические положения системы регистрации прав с учетом задач, стоящих перед ней в современных условиях;

- определить основные направления развития системы регистрации прав в современных условиях, интеграции ее в глобальную систему ведения земельного кадастра Российской Федерации.

- провести анализ существующих в России автоматизированных систем регистрации недвижимости и прав на нее;

- разработать предложения по формированию концепции регистрационных процессов и системы регистрации прав на недвижимость в целом;

- разработать концепцию автоматизированной системы регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними;

- представить обоснования экономической эффективности от внедрения автоматизированных информационных систем регистрации в России;

Предметом исследования является процесс формирования системы регистрации прав на землю и прочно связанные с ней объекты недвижимости в Российской Федерации, как инструмента обеспечения интересов всех участников отношений в сфере недвижимости.

Объектом исследования является система регистрации прав на недвижимость и сделок с ней в Российской Федерации. Основное внимание уделено произошедшей в ходе реформ ее полной переструктуризации и приобретению принципиально новой роли в жизни российского общества.

Методологией исследования являются теория и принципы построения системы управления процессом регистрации.

В ходе выполнения исследования использовались исследования ученых и

специалистов в области земельного кадастра, в частности, регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ним, богатый мировой опыт, отраженный в многочисленной литературе, вся нормативно-правовая база, на которой основываются отношения в сфере объектов недвижимости и регистрация прав в России, данные о ходе земельных преобразований и реформ, а также передовые технологии и методы обработки земельно-кадастровых данных с использованием вычислительной техники. В ходе настоящего исследования были использованы абстракно-логический, аналитический, исторический, математический, монографический, расчетно-конструктивный, статистико-экономический методы. Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

1. Выполнен анализ и сформулированы с юридической точки зрения основные положения регистрации недвижимой собственности, условия возникновения, существования и ликвидации объектов недвижимости, представляющих основной элемент построения и функционирования системы регистрации прав. Земли государственной собственности, то есть земли, не переданные в собственность граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, не должны включаться в рассматриваемую систему регистрации прав на недвижимость и сделок с ней и для них необходимо формировать принципиально другую систему, которая в данной работе не рассматривается.

2. Сформулированы основные задачи системы регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними, вытекающие из результатов реформ России в этой области и мирового опыта построения регистрационных систем. К этим задачам относятся обеспечение ясного, четкого, целостного и быстрого регистрационного процесса, обеспечивающего все законные интересы и права государства, граждан, юридических лиц на землю и иные объекты недвижимости.

3. Выполнен анализ построения и развития автоматизированных регистрационных систем в России на уровне крупных проектов. Разработаны и обоснованы предложения по организации эффективной автоматизированной системы регистрации прав, гарантирующей все права и интересы граждан и

юридических лиц на недвижимость при любых операциях с ней, что так необходимо в настоящий момент для России. Предложена непротиворечивая и компактная логика осуществления регистрационного процесса, принципы построения системы регистрации прав на объекты недвижимости, сделок с ними.

4. Определено содержание и взаимосвязь базовых элементов системы регистрации прав, которыми являются собственно объект права, право и субъект права, наличие которых необходимо и достаточно для начала процесса регистрации. Разработаны технологические, функциональные и технические процессы, происходящие в системе регистрации прав, которые обеспечивают четкое и однозначное выполнение всех необходимых операций. Спроектирована модель системы регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними, отвечающая всем современным потребностям общества, раскрыта ее функциональность и структура.

5. Уточнено содержание регистрационной информации, необходимой для успешного функционирования системы регистрации, построения целостной и непротиворечивой системы, обеспечивающей нормальное функционирование рынка недвижимости. Предложено построение имущественного комплекса для улучшения процесса регистрации, состоящей из земельного участка, как базовой основы, строений на нем и частей строений.

6. Приведено экономическое обоснование внедрения и функционирования автоматизированных систем регистрации на территории Российской Федерации, показана эффективность их применения. При этом рассмотрен период становления в России частной собственности на землю и другую недвижимость, приведены результаты прогнозов на ближайший период.

7. Выявлены закономерности и тенденции развития системы регистрации прав на объекты недвижимости в современных условиях, дано необходимое обоснование. Учет предлагаемых мер позволит использовать предлагаемую систему регистрации прав в качестве одной из составных частей многоцелевой системы ведения земельного кадастра страны, решающей широкий спектр задач.

Практическая ценность работы заключается в следующем:

1. Уточненные в ходе настоящего исследования задачи и принципы системы регистрации прав на землю и прочно связанные с ней иные объекты недвижимости, соотношение и функциональность ее составных частей и другие вопросы теории регистрации прав на недвижимое имущество могут быть учтены при подготовке федерального законодательства в данной области, что может позволить преодолеть сложившуюся за последние годы неоднозначную и в недостаточной степени согласованную регистрационную систему. Это может также позволить скоординировать решения, затрагивающие отдельные фрагменты функционирования системы регистрации прав на недвижимость. Недостатки, вскрытые в исследованной нормативно-правовой базе, могут быть устранены путем принятия соответствующих решений.

2. Сформулированные в ходе выполнения представленной диссертационной работы предложения по организации и функционированию системы регистрации прав на землю и другую недвижимость могут быть учтены при подготовке как соответствующих федеральных законов, так и соглашений в области ведения регистрации.

3. Реализация сформулированных в настоящем исследовании предложений о координации регистрационной системы и автоматизации ее работы, логических, технологических и технических методов ее построения и функционирования позволит обеспечить четкость, ясность, стабильность в области регистрации прав на землю и прочно связанную с ней недвижимость, создать условия для нормальной ее работы, обеспечить гарантию прав и интересов государства и всех участников рынка недвижимости. Это является главным социально-экономическим эффектом. Кроме того, отвечающая современным требованиям система регистрации прав на недвижимость позволит быстро и четко принимать обоснованные и эффективные решения в области регулирования рынка недвижимости, проведения инвестиционной и налоговой политики, более точно прогнозировать и моделировать уровень рыночных цен на недвижимость, а также

воздействовать на рынок земли и прочей недвижимости.

4. Результаты проведенного исследования могут быть использованы при совершенствовании организационной структуры и функционирования системы

регистрации прав на объекты недвижимости на всех уровнях, а также при

подготовке специалистов в области регистрации прав на недвижимость.

5. Предложенная структура и принципы функционирования автоматизированной системы регистрации прав позволит стабилизировать рынок недвижимости. При условии применения современных компьютерных технологий и вычислительной техники предлагаемые разработки дадут большой социальный и экономический эффект. Кроме того, это даст возможность на основании определения степени важности быстро и безошибочно периодически корректировать состав хранимой и выходной информации.

6. Представленные материалы и разработки могут быть использованы в учебном процессе при подготовке специалистов по землеустройству и

земельному кадастру, юристов, а также сотрудников регистрационных

подразделений. Элементы представленной работы могут также быть

использованы специалистами при создании многоцелевых земельнокадастровых

информационных систем.

Изложенные в диссертации положения были использованы при подготовке ряда нормативных и технических документов, регламентирующих вопросы регистрации прав на недвижимость и функционирования автоматизированной системы регистрации прав, а также при непосредственном создании и внедрении такой автоматизированной системы в рамках реализации проекта "ЛАРИС", осуществляемому согласно постановлению Правительства РФ от 1 декабря 1994 г. за № 1327 "Об утверждении соглашения между Российской Федерацией и

Международным банком реконструкции и развития о займе для финансировании

проекта по поддержке осуществления земельной реформы". В результате его

осуществления была создана полнофункциональная система регистрации прав на

объекты недвижимости и сделок с ними, отвечающая самым жестким

международным стандартам. Данная система в настоящий момент активно используется более чем в 120 районах и городах различных областей, основными из которых являются Нижегородская, Пермская и Самарская. Экономическая эффективность данного проекта очень высока. Одной из основных задач, решаемых при его осуществлении, является внедрение передовой техники и технологий регистрации недвижимости и прав на нее. Эти положения были также изложены автором при обучении специалистов по регистрации прав на землю и прочно связанные с ней иные объекты недвижимости из различных регионов Российской Федерации, а также опубликованы в печатных работах,

посвященных регистрационной системе и ведению земельного кадастра в целом. В процессе разработки и обучения рассматривались все элементы и составляющие регистрационной системы, концепция построения, принципы ее функционирования, ее взаимосвязь с действующим законодательством, юридические аспекты регистрации прав и сделок с недвижимым имуществом.

## Методологические основы регистрации прав на недвижимость в России на современном этапе

Успешное и эффективное развитие рынка недвижимости прямо зависит от четкого, законодательно установленного порядка определения оснований возникновения прав на капитальные товары — здания, земельные участки, дома, помещения и сооружения, собственность на которые затрагивает коренные интересы всех слоев любого общества. Многое зависит от юридической чистоты оформления прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Любое право должно быть надежно защищено. По нашему мнению, именно регистрация должна давать человеку право собственности или "титул собственности", который определяет не только права владельца недвижимости, но и его обязанности. Поэтому порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним должен быть четким и однозначным.

Одним из важнейших условий эффективного управления недвижимостью, не только как физическим объектом владения и использования, но и как правом на него, является принятая в стране система регистрации недвижимого имущества и сделок с ним. Уровень и качество ее постановки в значительной мере определяют степень защиты прав и законных интересов граждан и организаций, а также наполнение бюджета государства и его субъектов за счет налогообложения. Регистрация прав в России осуществлялась до недавнего времени путем внесения соответствующих записей в регистрационную поземельную книгу. Земельный комитет в соответствии с Указом Президента от 11 декабря 1993 года № 2130 обеспечивал Государственную регистрацию документов о правах на недвижимость. Ныне регистрация прав осуществляется путем внесения записей в Единый Государственный Реестр Прав. С 1 февраля 1998 г. принята государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и с этого времени она является единственным доказательством существования тех или иных прав на недвижимые объекты. Она предусматривает существенные изменения сложившейся практики учета недвижимости, в основном как физических объектов в различных ведомствах (Госкомзем, БТИ и др.), и создание максимально независимой системы регистрирующих учреждений Министерства юстиции РФ, формирующей единое правовое поле отечественного рынка недвижимости. Весь комплекс работ по реорганизации учетной сферы управления недвижимостью намечено полностью завершить к 2000 г. В Москве и Петербурге новая система регистрации недвижимости уже создана, а в регионах она все еще слабо развита.

До создания в субъектах РФ учреждений юстиции по госрегистрации прав на недвижимость уполномоченными федеральными органами власти по соблюдению правил ведения Единого реестра прав на недвижимость являются: - Госкомитет по жилищной и строительной политике РФ - орган технической инвентаризации и жилищный орган; - Госкомзем РФ - орган по земельным ресурсам; - Мингосимущество РФ - орган по управлению государственным и муниципальным имуществом.

В этой связи большой интерес представляет подробное рассмотрение организационных и правовых процедур регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Нами были определены цели и правовое значение государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В общем виде она должна представлять собой организованную систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов (частей), обеспечивающих факт государственного признания и подтверждения определенных прав на объекты недвижимости. Такие элементы отражены на рисунке 1. В настоящий момент в России сложилась такая система, что в процессе государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней устанавливаются, как это показано на рисунке 2, отношения между двумя группами участников: с одной стороны - обладатели тех или иных прав на недвижимость, а с другой учреждения по регистрации, органы власти и управления, действия которых регламентируются законодательством. Между органами власти, организациями и частными лицами складываются определенные отношения, которые должны регулироваться соответствующими нормами. Тем самым возникают правоотношения, которым присуще наличие нескольких элементов: 1) норма права, которой необходимо руководствоваться при решении тех или иных правовых вопросов; 2) субъекты права, т. е. участники отношений; 3) объект права - индивидуально-определенный объект недвижимости, по поводу которого возникают правоотношения;

## Формирование информационной системы многоцелевого кадастра в России

Как было отмечено ранее, многие страны стремятся к созданию систем ведения многоцелевого кадастра. Выгоды от создания и функционирования таких систем существенно определяются степенью разнообразия и комплексности информации, поставляемой различным пользователям, они чрезвычайно разнообразны и многочисленны [133]. Земельнокадастровая информация очень разнообразна по своему содержанию. Рисунок 9 отображает структуру основных потребителей этой информации. Анализ информации, которой пользуются различные ведомства, в т.ч. природоохранные, лесные, водные, природно-ресурсные и ряд других, показал, что она в ряде случаев дублируется ведомствами, неформализована, не подразделена на иерархические уровни, имеет разные типы хранения и не привязана к единой картографической основе.

Каждое ведомство стремится создать свою автоматизированную систему служебной информации для того, чтобы вести собственный кадастр. Отсутствие единой картографической основы для всех видов деятельности, а также отсутствие единого по всему региону порядка нумерации участков земной поверхности делает невозможным получение комплексной информации об определенном участке территории для принятия эффективного управленческого решения, особенно в экстремальных и чрезвычайных ситуациях природного, природно-техногенного, экономического и социального характера. Кроме того, отсутствие единой базы не позволит в дальнейшем состыковать всю информацию по региону и вписаться в федеральную систему.

Автоматизированная информационная система должна предназначаться для систематизации, переработки, анализа и хранения земельно-кадастровой информации, предоставления ее заинтересованным организациям и частным лицам. Система автоматизированного ведения ГЗК должна разрабатываться в целях накопления и использования земельнокадастровых данных на базе современных технических средств и информационных технологий как многоцелевой специализированный информационный комплекс, осуществляющий хранение, обработку и распределение информации по пользователям. Система должна отвечать следующим требованиям: - единство составляющих частей ГЗК, предусматривающее их ведение на общей методической основе для всей территории; - непрерывность ведения кадастра, достоверность, полнота и наглядность выходной информации; - своевременность и оперативность выдачи земельнокадастровой информации пользователям, совместимость ее на разных административных уровнях и в функциональных частях; - ориентирование данных на выходе системы в целях использования их в комплексных программах анализа, прогноза, проектирования; преобразование в земельнокадастровую информацию данных, заимствованных из разных источников (материалов обследований, ведомственных документов учета земель, материалов землеустройства и пр.); - минимальная избыточность, защита и сохранность данных; - работа не только с алфавитно-цифровыми данными, но и с картографическими. С точки зрения автора работы, автоматизированная информационная система должна состоять из совокупности автоматизированных комплексов на федеральном, областном и районном уровнях, обеспечивающих систематизацию, переработку, анализ и хранение информации по регистрации земельных участков, строений и прав на них, предоставление ее государственным органам, юридическим и физическим лицам.

В рамках автоматизированных комплексов и параллельно им должна существовать традиционная бумажная технология. Информационная система земельного кадастра должна включать следующие основные подсистемы: - подсистемы баз данных регистрационной системы районного (городского) уровня, содержащие информацию, связанную с каждым земельным участком, служащих в качестве первичного накопления данных и поддержания узловых моментов для глобальной базы данных; - подсистемы регионального уровня, используемые для широкомасштабной взаимосвязи, должны выступать в качестве центров связи подчиненных подсистем районного (городского) уровня. Региональные организации могли бы использовать их для получения итоговой информации, которая обеспечила бы административные потребности и цели регионального управления землей. Мы считаем, что как минимум в базу данных должна быть включена информация, содержащаяся в Российской поземельной книге и Государственном реестре прав на объекты недвижимости. Также будут необходимы географические координаты и пространственные определения недвижимости. Должна иметься возможность выполнять запросы из подсистемы регионального уровня к одной или более подсистемам районного (городского) уровня и получать результат. Цель заключается в том, чтобы позволить пользователю регионального уровня определять ряд данных, которые содержатся в одной или более подсистемах районного (городского) уровня. Это относится к базовой основе -распределенной базе данных с локальными системами. Что касается централизованной интегрированной земельнокадастровой базы данных, то из-за значительного объема земельных ресурсов Российской Федерации и недостатка инфраструктур высококачественной связи для передачи данных в настоящее время, централизованная система физически не выполнима в финансовом отношении. Ежедневные потребности в доступе к данным в реальном масштабе времени в этом отношении не могут игнорироваться. Затраты на реализацию высококачественной связи, которая позволила бы удовлетворить потребности в осуществлении доступа к данным в реальном масштабе времени, превысили бы разумные затраты на сегодняшний день. Но хотя необходимые коммуникации, требуемые для централизованной системы, не представлены на данный момент, проект создания глобальной системы не должен исключать тот факт, что они появятся в будущем. Кроме того, информационная потребность обеспечения земельного кадастра информацией разного рода теоретически бесконечно велика.

## Методические положения регистрации прав на землю и иные объекты недвижимости

Система регистрации прав на недвижимость должна предназначаться для регистрации прав собственников, пользователей на земельные участки и другие прочно связанные с ними объекты недвижимости, информационного обеспечения вышестоящих органов, администрации при решении задач управления недвижимостью, юридических и физических лиц. Нами были определены основные задачи регистрации прав на недвижимость, которыми являются: - регистрация состояния и изменений правового статуса каждого земельного участка и прочно связанной с ним недвижимости; - учет, хранение и обработка достоверных регистрационных сведений; - оформление и выдача правоудостоверяющих документов на земельные участки, свидетельств о регистрации прав на земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости.

Применение системы регистрации, с нашей точки зрения, прежде всего должно быть направлено на: - повышение оперативности и качества регистрационного процесса за счет применения современных информационных технологий; - обеспечение надежного и детального учета сведений о субъектах прав, объектах недвижимости и прав на них, исключающего ошибки в процессе регистрации; - формирование достоверной отчетности; - формирование интегрированной информационной среды, обеспечивающей автоматизированную поддержку процессов регистрации, пополняемой новыми компонентами и встраиваемой в информационные системы любого уровня.

Принцип регистрации, с точки зрения автора исследования, должен заключаться в том, что события, связанные с возникновением описаний новых или прекращением существующих прав, особым образом фиксировались, или, иначе говоря, проходили регистрацию. Регистрация должна состоять в создании специальной регистрационной записи, которая идентифицировала бы событие возникновения или прекращения прав как сделку определенного типа и связывала бы описания возникновения или прекращения прав с документами, послужившим основанием сделки, субъектами сделки и объектами сделки или какой либо юридической операции с недвижимостью. Таким образом, каждое описание права через регистрационную запись должно ссылаться на документ-основание. Документы должны содержать исчерпывающую информацию, достаточную для регистрации той или иной сделки и следующих из нее возникновений или изменений прав. В системе необходимо наличие функции учета регистрационных документов, позволяющая вести справочник документов и приложений к ним.

Система должна позволять регистрировать права собственности на недвижимое имущество, сервитута и обязательственные права, связанные с правами на недвижимое имущество. К праву собственности относится как право полной собственности, включающее три основных составляющих права: владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом, так и частичные права собственности, включающие допустимые законом комбинации основных составляющих. Часто права полной и частичной собственности называются первичными правами. Термин "первичное право" часто встречается в законодательстве, нормативно правовых актах и, как следствие, во многих уже созданных регистрационных системах. По нашему мнению этот термин является некорректным как в юридическом плане, так и в техническом, и автор работы предлагает исключить его. Ориентация на так называемые "первичные" и "вторичные" права всегда создает абсолютно ничем необоснованную запутанность и неоднозначность, что ни на чем так ярко не отражается (в худшую сторону), как на функционировании автоматизированных систем. Нами определено, что для нормальной регистрационной системы все права должны быть равнозначны в плане прохождения регистрации, в юридическом же отношении они лишь различаются степенью свободы владения, пользования и распоряжения. Другое дело, что обязательственные права обременяют другие права.

Согласно Федеральному закону о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (от 21.07.97 №122-ФЗ) понятия обременении и ограничений прав смешиваются воедино: "Обременения (ограничения) - наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, ареста имущества и других)". Следуя этому положению, почти во всех существующих регистрационных системах эти понятия также смешиваются, что приводит к неоднозначности, путанице, большому неудобству в работе. Может для ручной, то есть "бумажной", системы регистрации это и допустимо, поскольку разбираться приходиться всегда человеку, но для автоматизированных систем это неприемлемо из за ненужного резкого усложнения и без того непростой физической модели. К тому же такие модели, как показывает опыт создания регистрационных систем в России почти всегда дают так называемые "логические сбои", то есть выдают юридически неправильную информацию. Автор представленной работы предлагает разграничить эти категории следующим образом:

Обременения прав. За исходное положение необходимо принять, что обременения каких либо прав могут возникать только в результате возникновения обязательственных прав. При этом обременению прав всегда должна предшествовать сделка с недвижимостью, вызывающая возникновение и регистрацию обязательственных прав, а обременение исходных прав должно устанавливаться после этого автоматически, представляя попросту ссылку на эти возникшие обязательственные права на недвижимость. Следующие права нужно рассматривать как обременяющие: сервитут, аренда, ипотека, рента.

## Экономическая эффективность функционирования автоматизированных систем регистрации прав на объекты недвижимости

Функционирование автоматизированных систем регистрации объектов недвижимости, основными из которых являются земельные участки, является необходимым условием получения последующих бюджетных доходов. Основной задачей является определение соотношения доходов и расходов и величины экономического эффекта от создания и использования таких систем. Для этого нами была произведена стоимостная оценка затрат и доходов и приведение результатов к сопоставимому виду. Это позволило рассчитать экономический эффект от создания и функционирования автоматизированных систем как локально, так и на уровне страны в целом. Трудоемкость при ручной обработке такого количества операций, какое было рассмотрено в предыдущем разделе, составили бы 5 млн. х 20 = 100 млн. чел./часов = 12,5 млн. чел./дней = =568182чел. /месяцев, где 5 млн. - предполагаемое количество операций с земельными участками в год 20 чел./часов - норма времени на одно среднее землепользование по изготовлению плана участка, оформлению и регистрации юридических документов при работе в ручном режиме. Стоимость ручной обработки при этом равнялась бы 568182 чел./месяцев х 1500руб. = 852,3 млн.руб в год, что составляет приблизительно 34,1 млн. долларов США в год в ценах августа 1999 года. Трудоемкость при автоматизированной обработке составила бы 5млн. х 1,5 чел./часов = 7,5 млн. чел./час. = 937500 чел./дней = 42614 чел./месяцев, где 1,5 чел./часов - норма времени на одно среднее землепользование по изготовлению плана участка, оформлению и регистрации юридических документов при работе в автоматизированном режиме. Стоимость автоматизированной обработки составит при этом 42614чел./месяцев х 1500руб. = =63,9 млн. рублей, что составляет приблизительно 2,6 млн. долларов США в год в ценах августа 1999 года. Нужно учитывать также затраты времени на проведение регистрации и выдачу юридических документов. При наличии хотя бы 800 регистрационных подразделений и среднем количестве персонала, непосредственно занимающихся регистрационной деятельностью приблизительно 5 человек, временные затраты при работе в ручном режиме составили бы 568182 чел.месяцев / (800 х 5 человек) =142 месяца = 11,8 лет.

Это означает, что теоретическая сумма предполагаемых средств, которые теоретически можно было бы получать ежегодно от наиболее значимых операций на земельном Российском рынке, сократилась бы почти в 12 раз и составила бы вместо минимально рассчитываемых 1,2 млрд. долларов США в год всего 100 млн. долларов США в год. Тогда чтобы сохранить первоначально предполагаемый доход, нужно было бы либо резко увеличивать все регистрационные сборы, что недопустимо для экономики страны в целом (к тому же доход от нереализованных сделок все равно терялся бы), либо резко увеличивать численность работающего персонала, что также нерационально из за резкого увеличения расходов. При автоматизированной обработке временные затраты составили бы 42614 чел. месяцев / (800 х 5) = 10,7 месяцев. Это уже реально, в отличие от работы в ручном режиме, может обеспечить обслуживание предполагаемого количества земельных операции на Российском рынке и собрать все теоретические доходы государства от этих операций. Следует отметить, что общее поступление всех земельных платежей по данным Госналогслужбы России за 1995-1998 годы составило 29226,8 млн. рублей, что соответствует приблизительно 4,8 млрд. долларов США. То есть средний годовой доход составлял приблизительно 1,2 млрд. долларов США. Повсеместное же внедрение и функционирование единых автоматизированных регистрационных комплексов на территории России позволит получать тот же доход только от налога с оборота земли, то есть только с основных операций с земельными участками. Рассмотрим основные итоги реализации проекта ЛАРИС в Пермской области, где завершается третий год его осуществления. За прошедшие 1995 — 1998 годы администрацией области выполнены все условия по его реализации, утверждены необходимые нормативно-правовые документы, подписан договор между Минфином, Госкомземом и администрацией области по условиям финансирования проекта. В начале 1997 года, когда были поставлены программно-технические комплексы в первые 6 комитетов, там уже имелась сформированная база данных по более чем 70 тысячам земельным участкам.

В земельные комитеты 6-й городов и районов, а также облкомзем, поступили восемь программно-технических комплексов общей стоимостью 600 тыс. долларов США. Из них два были предназначены для оснащения областной группы внедрения и учебного центра и реальной прибыли не приносили. Стоимость программно-технических комплексов, предназначенных непосредственно для регистрации прав на объекты недвижимости, основными из которых являются земельные участки, составила приблизительно 150 тыс. долларов США, то есть 1/4 часть. По этим же шести районам в 1997-1998 годах от платных услуг поступило в местный бюджет 2 млн. 510 тыс. рублей. В ценах тех годов это составляло приблизительно 400 тыс. долларов США. То есть к началу 1998 года уже было окуплено 2/3 одноразово вложенных средств, то есть более чем на 60%. Причем поступления в бюджет непосредственно от юридической регистрации различных сделок с недвижимостью составили около половины от этой суммы. То есть один регистрационный комплекс может реально приносить в среднем ежегодной прибыли порядка 30 тыс. долларов США при средней его чистой стоимости порядка 20 тыс. долларов США в максимальном варианте. Таким образом, вопросы по функционированию системы регистрации прав на недвижимость по проекту ЛАРИС на уровне района и города уже успешно решены.