

## ПРОБЛЕМЫ НАПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ КАК ИНФОРМАЦИОННОГО РЕСУРСА ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ СТРАНЫ

**В статье рассматриваются актуальные вопросы текущего состояния земельного фонда страны и государственного кадастра недвижимости, анализируются важные составляющие проблем его наполнения, отражены основные задачи повышения качества государственных услуг в сфере кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество.**

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, земельный фонд, кадастровый учет, регистрация прав.

Управление земельными ресурсами – это систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства и общества на земельные отношения. Это воздействие основано на познании объективных закономерностей в целях обеспечения рационального эффективного функционирования земельных ресурсов страны.

В России уже более 20 лет проходят реформы в области земельно-имущественных отношений. При этом на сегодняшний день не решены базисные задачи, вследствие чего земельно-имущественные отношения являются одними из самых «непрозрачных», что, в конечном итоге, приводит к существенному снижению внешних и внутренних инвестиционных рейтингов России.

С другой стороны, в условиях поиска не сырьевых источников развития экономики и улучшения качества жизни граждан в земельно-имущественной сфере скрыт огромный потенциал, который сегодня находится в «непроявленном виде». В результате большинство активов России недокапитализированы, и добросовестные участники рынка недвижимости несут неэффективные издержки, а также не получают надлежащих результатов своей деятельности.

Без решения перечисленных ниже базисных задач невозможно качественно реализовать национальные проекты и реформы (например, введение налога на недвижимость, развитие и расширение городских агломераций, развитие транспортной сети, реализация крупных инвестиционных проектов и т. д.). Проблема организации системы управления земельно-ресурсным потенциалом страны заключается в обеспечении рациональных масштабов государственного вмешательства в процессы распре-

деления, использования и охраны земли, в формировании эффективных механизмов объединения административных и рыночных способов регулирования этих процессов, в поиске оптимальных организационных структур и форм управления данными процессами.

Главная цель земельных преобразований в Российской Федерации состоит в обеспечении рационального использования и охраны земель как важнейшего природного ресурса, создании правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почвы, сохранения лесных и других земель, улучшения природной среды, развития сельских и городских поселений.

Земли, находящиеся в пределах территории Российской Федерации, составляют земельный фонд страны. В соответствии с действующим законодательством земельный фонд Российской Федерации принято структурировать по категориям земель, а также по формам собственности. Согласно статье 7 Земельного кодекса РФ земли в РФ по целевому назначению подразделяются на семь категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов, включающие земли особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, земли природоохранного назначения, зем-

ли рекреационного назначения, земли историко-культурного назначения, иные особо ценные земли;

- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2012 года составила 1 709,8 млн га без учета земель, покрытых внутренними морскими водами и территориальным морем (рисунок 1).

Основным элементом мониторинга состояния земель являются земельные угодья – это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей.

Мониторинг земель по угодьям ведется в соответствии с их фактическим состоянием и использованием.

На 1 января 2012 года площадь сельскохозяйственных угодий составила 220,3 млн га, или 12,9% всего земельного фонда страны (рисунок 2). На долю несельскохозяйственных угодий приходилось 1 489,5 млн га, или 87,1%.

В соответствии со статьей 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами на 1 января 2012 года в собственности граждан и юридических лиц находилось 133,1 млн га, что составило 7,8% земельного фонда страны. Из них площадь зе-

мель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 119,6 млн га, или 7,0%, в собственности юридических лиц находилось 13,5 млн га, или 0,8% земельного фонда России. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1 576,7 млн га, или 92,2% от площади земельного фонда страны (рисунок 3).

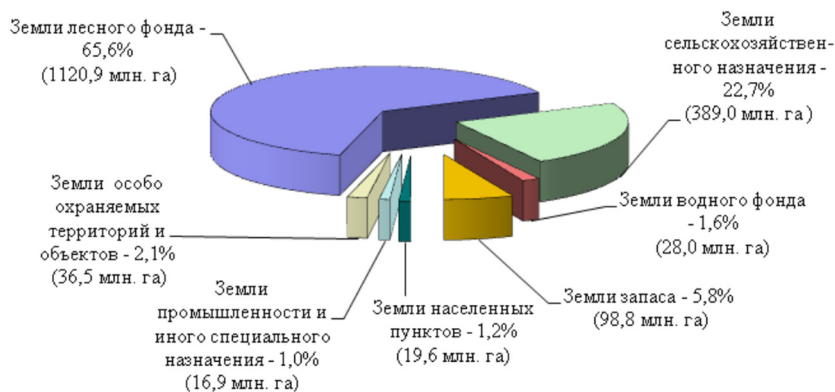


Рисунок 1. Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель

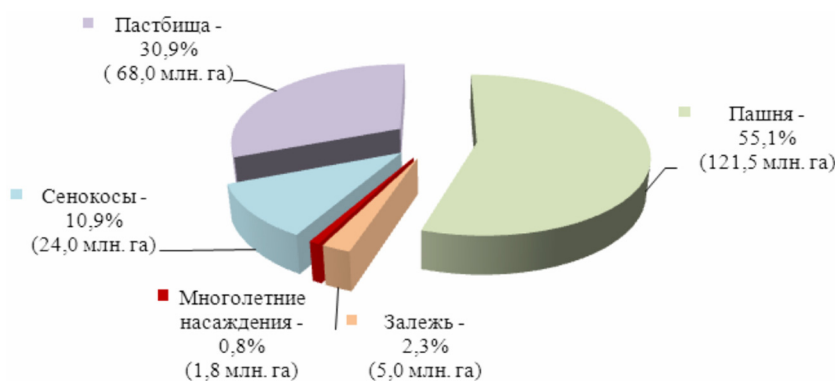


Рисунок 2. Структура сельскохозяйственных угодий Российской Федерации

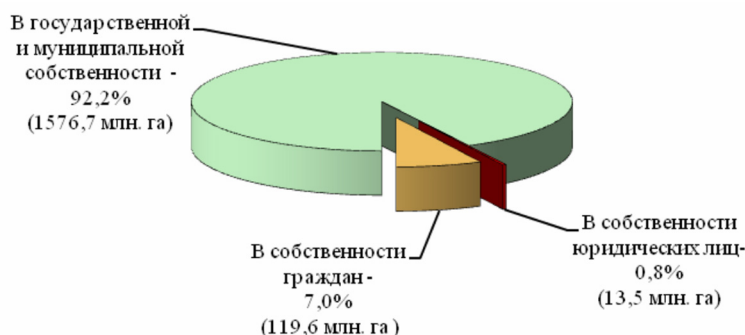


Рисунок 3. Структура земель Российской Федерации по формам собственности

По данным государственного статистического наблюдения, осуществляемого Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр), на 1 января 2012 года в установленном порядке право собственности на земельные участки у Российской Федерации возникло на площади 745,4 млн га, что составило более 47% от общей площади земель государственной и муниципальной собственности. В собственности субъектов Российской Федерации зарегистрировано 8,8 млн га, муниципальной собственности – 3,9 млн га земель (таблица 1).

Распределение земель, на которые право собственности зарегистрировано Российской Федерацией, по категориям представлено на рисунке 4.

Основными показателями, характеризующими развитие земельного рынка (совокупность сделок, совершаемых с землей как объектом гражданских прав), в Российской Федерации являются: количество земельных участков, площадь, цена сделок, размер арендной платы (за все земли в целом до разграничения государ-

ственной собственности), а также сведения о сделках купли-продажи, дарения, наследования и залога земельных участков гражданами или юридическими лицами.

Оборот земель на территории Российской Федерации в 2011 году характеризуется следующим образом.

В 2011 году в России с учетом действующих договоров аренды государственных и муниципальных земель в обороте находилось 5244936 земельных участков общей площадью 192 725 762,46 тыс. га, что на 76862 земельных участка меньше, чем за предыдущий год (рисунок 5).

Формирование сложившейся системы органов государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости осуществлялось поэтапно, по мере организационных преобразований в системе и структуре органов власти страны.

На момент формирования систем регистрации прав и кадастрового учета они представляли собой самостоятельные региональные структуры с децентрализованной схемой учета и регистрации.

Таблица 1. Сведения о наличии земель государственной и муниципальной собственности и разграничении их на собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальную собственность (тыс. га)

№ п/п	Наименование категорий земель	В государственной и муниципальной собственности			
		Всего	В том числе		
			В собственности Российской Федерации	В собственности субъекта Российской Федерации	В муниципальной собственности
1	Земли сельскохозяйственного назначения	260378,4	8308,4	7699,2	3426,2
2	Земли населенных пунктов, в том числе:	15432,2	679,4	143,6	328,7
2.1	городских населенных пунктов	7051,6	589	110,8	244,5
2.2	сельских населенных пунктов	8380,6	90,4	32,8	84,2
3	Земли промышленности и иного специального назначения, в том числе:	16675,4	10587,4	231,2	35,9
3.1	земли промышленности	1595,9	253,3	20	22,2
3.2	земли железнодорожного транспорта	898,5	751,9	0,5	1,8
3.3	земли автомобильного транспорта	1266,3	115,4	200	6,6
3.4	земли обороны и безопасности	11930,7	9281,9		
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	36500,5	26608,1	439,3	5,2
5	Земли лесного фонда	1120904	698857,7	290,9	6,1
6	Земли водного фонда	28044,1	344,3	0,1	7,6
7	Земли запаса	98814,3	63,5	1,1	67,4
	Итого земель	1576748,9	745448,8	8805,4	3877,1

После федерализации указанных систем с 2004 по 2009 годы регистрация прав на недвижимость и кадастровый учет находились в разном ведомственном подчинении.

В целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента Российской Федерации от 25.12.2008 №1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» создана Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) путем передачи функций упраздненных Роснедвижимости и Роскартографии и возложения на данный орган функций по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также пространственных данных Российской Федерации. Вновь созданной службе были переподчинены территориальные органы упраздненных Роскартографии и Роснедвижимости, а также подведомственные им организации.

Государственный кадастр недвижимости и единый государственный реестр прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним – важнейшие информационные ресурсы Российской Федерации. Сведения о границах, зонах, объектах недвижимости, правах и правообладателях, содержащиеся в данных ресурсах, должны позволять управлять земельно-иму-

щественным комплексом государственным органам власти, органам местного самоуправления, другим правообладателям (в том числе, юридическим лицам, предпринимателям), начислять и взимать земельный налог и в будущем – налог на недвижимость, гарантировать права граждан и юридических лиц в сфере земельно-имущественных отношений. Эти ресурсы необходимо развивать и совершенствовать, в том числе, формировать, обеспечивать их достоверность и полноту.

Для того чтобы земельный участок стал объектом налогообложения, он должен быть сформирован, учтен в государственном кадастре недвижимости (далее – ГКН), и права на него должны быть зарегистрированы в едином государственном реестре прав на объекты не-

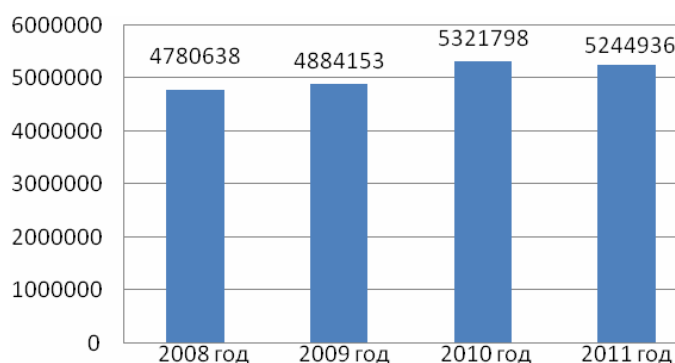


Рисунок 5. Количество сделок с земельными участками в Российской Федерации (ед.)

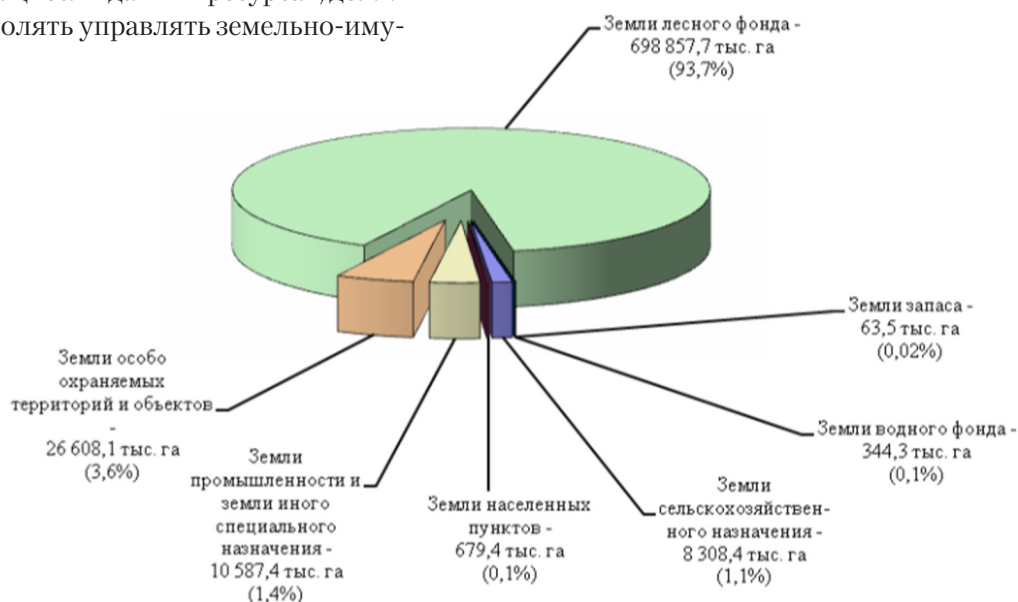


Рисунок 4. Распределение федеральных земель по категориям земель

движимого имущества и сделок с ним (далее – ЕГРП). Земельные участки, не учтенные в ГКН, не являются объектами налогообложения. Объекты недвижимого имущества (кроме земельных участков), принадлежащие физическим лицам, являются объектом налогообложения и их налогооблагаемая база определяется в соответствии с инвентаризационно-технической документацией.

Налогообложение имущества организации осуществляется на основании данных бухгалтерского учета и налогооблагаемая база определяется по стоимости основных средств. При этом по общему правилу налог на имущество организаций осуществляется дифференцированно, на недвижимое имущество – по месту нахождения имущества, на движимое имущество – по месту регистрации юридического лица.

В соответствии с Концепцией, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 18 декабря 2009 года №534, до 1 января 2013 года в России должна быть создана единая система по государственной регистрации и кадастровому учету недвижимости. По мнению участников рынка, данная система может стать «инновационным локомотивом» для развития инфраструктуры информационных данных о территории и объектах недвижимости и соответствует лучшим мировым практикам.

В настоящее время в государственном кадастре недвижимости содержатся сведения о более 51 млн земельных участках общей площадью 1,3 млрд га (или 79% земельного фонда Российской Федерации).

По результатам анализа сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, выявлено следующее:

всего в государственном кадастре недвижимости содержатся сведения о 29,89 млн земельных участках, общей площадью 1,05 млрд га (или 61% земельного фонда Российской Федерации), описание местоположения границ которых не соответствует требованиям, установленным законодательством (в том числе такое описание отсутствует, либо имеются пересечения границ земельных участков, либо земельные участки дублируются в государственном кадастре недвижимости). При этом на территории городских поселений и городских округов расположены 15,34 млн таких земельных участков, общей площадью 56,78 млн

га (или 3% земельного фонда Российской Федерации);

всего площадь земель, на которых не сформированы земельные участки, составляет 359,06 млн га (или 21% земельного фонда Российской Федерации). При этом на территории городских поселений и городских округов соответствующие земли занимают площадь 143,71 млн га (или 8% земельного фонда РФ). В государственном кадастре недвижимости в настоящее время отсутствует значительное количество сведений как об объектах капитального строительства (далее – ОКС), так и их характеристиках.

Таким образом, одной из основных задач, без реализации которой невозможно эффективное государственное управление ресурсами, в том числе совершенствование системы налогообложения, является наполнение информационных ресурсов ЕГРП и ГКН актуальными сведениями.

К основным государственным услугам, которые оказывает система кадастрового учета и регистрации прав, относятся:

кадастровый учет объектов недвижимости;  
регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

предоставление сведений об учтенных в кадастре объектах недвижимости и зарегистрированных правах на такие объекты.

Вместе с тем требуется провести комплекс мероприятий, направленных на развитие системы регистрации прав на недвижимость. Их реализация должна обеспечить:

сокращение сроков осуществления кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним до пяти и семи дней соответственно;

сокращение времени ожидания в очереди заявителей в офисах приема;

переход к оказанию 70% всех государственных услуг в сфере кадастрового учета и регистрации государственной регистрации

повышение доли граждан и юридических лиц, которые положительно оценивают качество оказываемых услуг в сфере кадастрового учета и регистрации прав до 90% (из материалов доклада Государственного Совета РФ от 9.10.12).

В целях повышения качества оказания государственных услуг в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество предусматривается расширение возмож-

ностей для оказания услуг в электронном виде, в том числе введение возможности подачи документов для регистрации прав на недвижимое имущество, кадастрового учета изменений характеристик и снятия с учета объекта недвижимости в электронной форме через Интернет.

Также для удобства заявителей предусмотрено введение возможности подачи документов для регистрации прав и кадастрового учета по экстерриториальному принципу, то есть в любой территориальный орган Росреестра и филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» вне зависимости от места нахождения объекта недвижимости.

Значительно снизить издержки правообладателей с одной стороны и повысить полноту и достоверность сведений ЕГРП и ГКН позволит введение порядка постановки объектов на кадастровый учет и регистрации возникновения и прекращения прав без участия заявителя в отдельных случаях (кадастровый учет на основании предоставленного в порядке межведомственного взаимодействия разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, регистрация перехода права на основании представленных нотариусом сведений о выдаче свидетельства о праве на наследство конкретным лицам-наследникам, и т. д.), а также введение порядка информационного взаимодействия судов, правоохранительных органов, не являющихся федеральными органами исполнительной власти, с органами, осуществляющими регистрацию прав, и органами кадастрового учета, обеспечивающего представление для совершения учетно-регистрационных действий соответствующих решений

В настоящее время широко востребованы услуги по предоставлению сведений из ЕГРП и ГКН в виде электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью, через Интернет. Такая услуга предоставляется в пятидневный срок. Также востребованы сервисы, обеспечивающие просмотр и копирование сведений ЕГРП и ГКН, но пока не в виде электронного документа (без электронной цифровой подписи) В тоже время, объединение ЕГРП и ГКН в единый федеральный информационный ресурс, позволит обеспечить предоставление сведений ЕГРП и ГКН в виде электронного документа и в режиме реального времени.

Значительно повысить качество обслуживания заявителей, которые всё-таки предпочитают посещение офисов интернету, можно за

счет оснащения всех офисов приема-выдачи документов аппаратами «электронной очереди», внедрения технологии, препятствующей получению талонов электронной очереди в целях продажи, внедрения единой автоматизированной системы аудиозаписей в местах взаимодействия с заявителями, внедрения платного выездного приема документов, платной курьерской доставки «на дом» документов, выдаваемых по результатам учетно-регистрационных процедур, а также установление случаев бесплатного оказания таких услуг для отдельных категорий граждан (ветераны, инвалиды и т. п.)

Кроме удобства обслуживания, система кадастрового учета и регистрации прав должна обеспечивать защиту прав посредством качественного проведения правовой экспертизы документов, на основании которых осуществляется регистрация прав и при этом не допускать необоснованных отказов в регистрации. Для этого необходимо, прежде всего, уточнение в законодательстве содержания, в том числе определение пределов, правовой экспертизы, уточнение оснований для отказа и приостановления в осуществлении учетно-регистрационных процедур.

Важно также введение административной процедуры обжалования действий по приостановлению и отказу в регистрации прав и кадастрового учета и установление административной ответственности должностных лиц органов, осуществляющих регистрацию прав, и органов кадастрового учета за необоснованное решение об отказе в проведении кадастрового учета или регистрации прав на недвижимое имущество.

Одной из не решенных до настоящего времени проблем, наличие которой приводит, в том числе, к увеличению сроков получения разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, является отсутствие в ГКН сведений об охранных и защитных зонах. Эти сведения необходимы для проектирования и строительства. Для решения данной проблемы целесообразно установить запрет на ввод в эксплуатацию объектов, функционирование которых требует установления охранных и защитных зон, до внесения в ГКН сведений о местоположении их границ.

На сегодняшний день отсутствуют действенные рычаги привлечения к ответственности лиц, фактически эксплуатирующих завершенные строительством объекты недвижимос-

ти, но уклоняющихся от государственной регистрации права собственности на них, а соответственно от уплаты налогов. Учитывая, что государственная регистрация права носит заявительный характер и действующим законодательством не предусмотрены сроки, в течение которых собственник обязан зарегистрировать свое право на вновь построенный объект недвижимости, указанные лица не могут быть привлечены к административной ответственности за несоблюдение установленного порядка государственной регистрации прав.

Также в настоящее время не установлены необходимые требования к документам, которыми устанавливаются зоны с особыми условиями использования территории. Часто такие документы предусматривают словесное описание местоположения границ, что явно недостаточно: необходимы их координаты.

Ярким примером является ситуация по использованию территории Бородинского поля (действующее законодательство не содержит правил, четко регулирующих порядок установления границ территорий объектов культурного наследия, что привело в отсутствие четко обозначенной границы к использованию земельных участков в том числе под застройку); курортной зоны Селигера (где опубликованное спустя годы после принятия постановление администрации области, об установлении границы особо охраняемой природной территории, включающей территории двух муниципальных районов со всеми населенными пунктами, привело к многочисленным случаям расторжения заключенных гражданами договоров о приобретении участков в собственность).

Необходимо внести изменения в действующее законодательство, направленные на создание четкого механизма определения границ, в том числе на местности, сроков принятия решений и сроков проведения кадастровых работ и отражения границ в кадастре по всем видам зон с особыми условиями использования.

Следующая причина, которая приводит к отсутствию в государственном кадастре и государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним фактически существующих объектов недвижимости, является отсутствие механизмов, стимулирующих граждан и юридических лиц оформлять свою недвижимость. Меры экономического стимулирования

должны создавать мотивацию для владельцев объектов недвижимости к регистрации прав.

Административная ответственность за эксплуатацию объекта капитального строительства без постановки его на государственный кадастровый (технический учет) и государственной регистрации права действующим законодательством также не предусмотрена.

Кроме того, в соответствии с Законом РФ «О налоге на имущество физических лиц» плательщиками налога на имущество физических лиц признаются физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. При этом право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации. Таким образом, если объект недвижимости был построен после вступления в силу Закона о регистрации, гражданин, построивший такой объект недвижимости, являясь фактическим собственником и пользователем, юридически не является собственником объекта недвижимости. В такой ситуации налоговые органы не вправе исчислить налог на имущество физических лиц и направить гражданину налоговое уведомление, а также применять меры ответственности за уклонение от уплаты налога.

В качестве решения этой проблемы необходимо установить правило, согласно которому кадастровый учет зданий и сооружений осуществляется на основании разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, предоставляемого органом, выдавшим такое разрешение в порядке межведомственного взаимодействия. Одновременно, необходимо предусмотреть, что если по истечении определенного срока, собственник построенного объекта не обратится с заявлением о регистрации прав на него, то у собственника земельного участка, на котором расположен такой объект недвижимости возникает обязанность уплаты земельного налога размер которого рассчитывается с учетом стоимости расположенного на земельном участке здания. В данном случае здание или сооружение рассматривается фактически как улучшение земельного участка. Предложенный порядок может быть введен одновременно с введением нового налога на недвижимость, предусматривающего использование кадастровой стоимо-

сти зданий и сооружений в качестве налогооблагаемой базы.

Подобные меры должны создать стимулы для граждан и юридических лиц регистрировать права на построенные ими здания и сооружения.

Также одним из существенных недостатков является то, что в государственном кадастре недвижимости содержатся сведения о значительном количестве земельных участков без точных границ либо без указания границ. Отсутствие точных границ земельных участков создает проблемы при управлении земельными ресурсами, существенно затруднит поиск свободных земель для формирования новых земельных участков, увеличит количество споров о местоположении границ, конфигурации и площади земельных

участков, ограничивает возможность совершения сделок с земельными участками, приводит к ошибкам при начислении земельного налога, препятствует формированию новых земельных участков из государственных и муниципальных земель, в том числе, в целях их предоставления для строительства.

Для решения указанного недостатка целесообразно установление порядка и проведение за счет средств федерального и региональных бюджетов кадастровых работ по уточнению границ земельных участков в массовом порядке, включая земельные участки, находящиеся в федеральной, муниципальной и частной собственности, а также земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

15.11.2012

#### Список литературы:

1. Государственный статистический доклад Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии о состоянии земельного фонда РФ по состоянию на 1.01.2012.
2. Земельный кодекс РФ. Федеральный закон РФ 136-ФЗ от 25.10.2001.
3. Доклад рабочей группы по подготовке материалов к заседанию Президиума Госсовета РФ «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», Москва, 09.10.2012.
4. Указ Президента РФ от 25.12.2008 №1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».
5. Приказ Минэкономразвития России от 18.12.2009 года № 534 «Об утверждении Концепции создания единой системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и кадастрового учета недвижимости».

Сведения об авторе:

**Степанова Оксана Борисовна**, доцент кафедры государственного и муниципального управления Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук  
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6103, тел. (3532) 372442, e-mail: feu@mail.osu.ru

#### UDC 352.353

**Stepanova O.B.**

Orenburg state university, e-mail: feu@mail.osu.ru

#### **PROBLEMS OF FILLING OF THE STATE IMMOVABLE PROPERTY CADASTRE AS INFORMATION RESOURCE FOR MANAGEMENT OF LAND FUND OF THE COUNTRY**

In article topical issues of current state of land fund of the country and the State Immovable Property Cadastre are considered, important components of problems of its filling are analyzed, the main objectives improvement of quality of the state services in the sphere of the cadastral account and the state registration of the rights to real estate are reflected.

Key words: land resources, land fund, cadastral account, registration of the rights.

#### Bibliography:

1. The state statistical report of Federal Registration Service on a condition of land fund Russian Federation as of 1.01.2012
2. Land code of the Russian Federation. Federal law of the Russian Federation 136-FZ of 25.10.2001.
3. The report of the working group on preparation of materials for meeting of Presidium of the State Council of the Russian Federation «About increase of management efficiency by land resources in interests of citizens and legal entities», Moscow, 09.10.2012.
4. The decree of the President of the Russian Federation of 25.12.2008 No. 1847 «About Federal Registration Service».
5. The order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of 18.12.2009 No. 534 «About the approval of the Concept of creation of uniform system in the sphere of the state registration of the rights to real estate and the cadastral accounting of real estate».