

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТР НЕДВИЖИМОСТИ КАК ОСНОВА СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИИ

Статья посвящена формированию кадастра недвижимости, созданию инфраструктуры пространственных данных, которые должны составить основу единого информационного пространства России.

Ключевые слова: государственный кадастр недвижимости, электронное правительство, принцип одного окна, объект недвижимости, инфраструктура пространственных данных, государственно-частное партнерство.

Yu.A. Lutysk

REAL ESTATE STATE CADASTRE AS THE BASIS FOR RUSSIAN UNITED INFORMATION SPACE CREATION

The article is devoted to the formation of the real estate cadastre, the spatial data infrastructure creation which should make the basis for Russian united information space.

Key words: real estate state cadastre, electronic government, principle of one window, real estate object, spatial data infrastructure, state-private partnership.

Успешное социально-экономическое преобразование в стране требует корректного пересмотра места и роли земли и неразрывно связанных с ней объектов недвижимости. Растёт потребность информации о недвижимости во всех сферах бизнеса и управления. В развитых странах с конца прошлого столетия создаются национальные структуры пространственных данных, при которых устанавливаются правила, процедуры и механизмы реализации инфраструктуры, формируются информационно-телекоммуникационные системы, обеспечивающие доступ к информационным ресурсам пространственных данных организаций, органов власти, отдельных граждан.

Тенденции совершенствования информационного взаимодействия между государственными учётно-регистрационными органами и системами определяются концептуальными принципами создания «электронных правительств» (e-Governement).

Преобразование информационно-технологических систем в настоящее время начинает проводиться в России, должно реализовываться в теснейшей увязке с задачами административной реформы, обеспечивая переход к технологиям «электронного правительства».

Широкий доступ к пространственным данным организаций и населения будет способствовать повышению качества и эффективности работ органов власти на всех уровнях управления, усилию контроля общества за социально-экономическим развитием посредством получения актуализированной информации об инвесторах, объёмах инвестиций, инновационных процессах, разнообразии стандартов государственных услуг и регламентов; оказывать противодействие коррупции, позитивно влиять на формирование ресурсного, кадрового и информационного обеспечения административной реформы.

Для решения проблемы межведомственного взаимодействия в настоящее время разработаны нормативно-правовые документы, согласно которым названная инфраструктура будет представлять иерархическую территориально-распределённую систему сбора, обработки, хранения пространственных данных, включающих в свой состав подсистемы уровней государственной власти и местного самоуправления; обеспечит пользователям регламентированный доступ к базам пространственных данных [3].

Государственные информационные ресурсы о земельных ресурсах и недвижимом имуществе будут, согласно этим нормативным актам, составлять основу единого информационного пространства России.

В стране, как известно, с 2008 года начал действовать государственный кадастр недвижимости (ГКН). Основным его отличием от государственного земельного кадастра являются более полные систематизированные сведения и документы об объектах недвижимого имущества, в том числе и земельных участках. Объектами государственного учёта остаются земельные участки, а также здания, сооружения, помещения и объекты незавершённого строительства.

С физической точки зрения объект недвижимости представляет собой совокупность принципиально разных частей: земельного участка и возведенных сооружений на нём. Земельный участок – это природный ресурс, право собственности. Здания и сооружения, расположенные на земельном участке, относятся к объектам улучшения этого участка, которые созданы в процессе производственной деятельности людей.

Вследствие этого при классификации, регистрации и оценке объектов недвижимости их количественные и качественные характеристики фиксируются отдельно по земельному участку и другим элементам недвижимого имущества.

Объекты недвижимости служат в настоящее время не только основными единицами кадастрового учёта, но и являются товаром, активно участвуют в рыночном обороте. Рынок земли и недвижимости постепенно превращается в определяющий рынок, поскольку существование и развитие других рынков (товарного, финансового, трудовых ресурсов и др.) невозможно вне сферы земельных отношений.

Создаваемый кадастр недвижимости как государственный информационный ресурс должен будет интегрироваться в единую информационную систему федерального уровня вместе с единым государственным реестром прав (ЕГРП) на недвижимое имущество и сделок с ним.

При этом информационное обеспечение государственного кадастра недвижимости будет направлено на совершенствование ранее действующих методов и технических средств за состоянием и использованием земельных участков, различных объектов недвижимого имущества.

Для государственного кадастра недвижимости (ГКН) как части общей системы государственных информационных ресурсов сбор сведений должен осуществляться по единой системе и не должно быть противоречащих законодательству препятствий по их сбору [6].

Посредством государственного кадастра недвижимости планируется создать единое информационно-коммуникационное пространство органов государственного учёта, технической инвентаризации, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В это пространство будут включены налоговая служба, органы управления недвижимостью, возможно, другие структуры. Для этого данные организации должны согласовать общие классификаторы, информационные модели объектов управления, механизмы, обеспечивающие межведомственный доступ к информации, разработанные программные комплексы, интегрированные технологии по формированию, учёту объектов недвижимости и регистрации прав на них, основанных на принципе «одного окна».

Информационное взаимодействие всех заинтересованных структур и обмен информацией о земельных участках, зданиях и сооружениях позволят кардинально поднять качество предоставляемых услуг.

Важное значение в таком межведомственном информационном обмене или предоставлении услуг в сфере ведения кадастра объектов недвижимости будут занимать стандарты в описании пространственных данных кадастра.

Поэтому значительная часть информации о земельных участках и связанных с ними объектах недвижимости должна будет использоваться лишь при ее единообразной пространственной привязке (геопространственные данные в составе описания объектов кадастрового учета).

На начальной стадии проведения земельной реформы в России в 90-х годах XX столетия пространственное описание формируемых земельных участков различных форм собственности осуществлялось не в полном объеме, порой допускалось много упрощений, неточностей. Это обуславливалось главным образом желанием органов власти страны как можно быстрее закрепить факт реального создания частной собственности на землю и сделать процесс проведения земельной реформы необратимым. В этот период органы власти в центре и на местах недооценивали важности закрепления границ земельных участков на местности, проведения необходимых геодезических и картографических работ. Под предлогом отсутствия финансовых средств не проводилось землеустройство, кадастровое картографирование, допускалось упрощение при межевании земель. Игнорировались требования ФЗ «О плате за землю», обязывающие органы власти направлять земельные платежи на указанные цели. В силу этих и других причин огромное количество земельных участков было поставлено на кадастровый учет по «упрощенной схеме», нередко без кадастровых планов, установления точных границ. Эта практика продолжается до сих пор, особенно на региональном уровне.

В большой мере это проявляется при реализации картографического обеспечения земельного реформирования. Постоянное недофинансирование работ по геодезии и картографии привело к тому, что при проведении реформы земельно-имущественных отношений образовался острый недостаток в актуальных картографических материалах масштабов 1:2000, 1:5000, 1:10000, 1:25000, так необходимых для описания пространственных характеристик объектов недвижимости, определения их точного местоположения [1].

Эти обстоятельства негативно сказываются сейчас при реализации межведомственного информационного взаимодействия и организации доступа заинтересованных потребителей (граждан и юридических лиц) к пространственным данным кадастра недвижимости.

При этом, применительно к задачам формирования объектов недвижимости, их кадастрового учета и кадастровой оценки, установления правового режима территорий и пространственных пределов действия вещных прав, ограничений и обременений земельных участков должны быть разработаны в обязательном порядке следующие сервисы информационного обеспечения пользователей: фрагменты электронной карты в границах кадастрового квартала, содержащие сведения о поставленных на кадастровый учет объектах недвижимости; кадастровые карты земельных участков в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В настоящее время в общей программе развития реформы земельно-имущественных отношений в России значительная роль принадлежит развитию государственно-частного партнерства (ГЧП), особенно в проведении землеустройства, межевания земель, индивидуальной рыночной оценки земельных участков и других объектов недвижимости, картографо-геодезических работ по созданию инфраструктуры пространственных данных (ИПД), которые являются основой для создания крупномасштабных кадастровых систем, базирующихся на точном пространственном описании как объектов кадастрового учета, так и пространственных пределов действия вещных прав, границ административно-территориальных единиц, зон с различными правовыми режимами использования территорий и рационального администрирования указанных процессов.

В соответствии с новым законодательным актом заметно возрастают требования к точности получаемой информации, внедрению современных технологий полевых и камеральных работ, программному их обеспечению. В значительных объёмах в данном направлении должны будут использоваться электронные тахеометры, глобальная спутниковая система, космические съёмки и аэросъёмки. Географические (ГИС) и земельные информационные системы (ЗИС) станут основой интеграции пространственных данных.

Жизнеспособность создаваемой системы кадастра недвижимости как важнейшего инструмента государственного и муниципального управления будет в значительной степени определяться технологическим уровнем информационного обеспечения, что вызывает необходимость создания автоматизированных технологий и специальных программных средств, обеспечивающих реализацию процедур государственного учёта объектов недвижимости, обеспечения совместимости информационных систем, связанных с формированием, государственным учётом, технической инвентаризацией, оценкой, регистрацией прав, налогообложением, управлением и распоряжением недвижимостью, и создание системы электронного обмена сведениями между ними [2].

Закон «О Государственном кадастре недвижимости» предопределяет переход от многообразия кадастров и реестров к единому кадастру объектов недвижимости.

В этом контексте кадастр недвижимости должен стать общим информационным центром, основой для всех смежных областей – регистрации прав, градостроительства, управления государственным и муниципальным недвижимым имуществом, управления территориями, управления эксплуатацией недвижимости, жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

Сбор, накопление и обработка информационных потоков в ГКН являются важной задачей мероприятий в области охраны природных ресурсов, природопользования и землепользования, управления недвижимым имуществом. Оценка прямой и обратной связи между управлением, хозяйственной и иной деятельностью субъектов земельных отношений, состоянием окружающей среды, эффективностью управления возможна только при проведении эффективных работ по информационному обмену между заинтересованными структурами и лицами.

Формирование систем государственного кадастра недвижимости, реализация его основных направлений в регионах и муниципальных образованиях уже сейчас благотворно сказывается на развитии рыночных отношений. К примеру, сам рынок недвижимости становится важным несырьевым ресурсом для экономики России. Поступления от земельных и имущественных платежей в бюджеты страны составляют около 1 трлн рублей (50 % – земля, 50 % – имущество) [5]. Каждый субъект РФ заметно пополняется этими платежами, однако резервы роста поступлений большие. Важно, прежде всего, ускорить проведение кадастрового учета объектов недвижимости, осуществить комплекс земельно-кадастровых и землестроительных работ на каждой территории: составить планы мероприятий, программы, выделить источники финансирования, направленные на формирование и ведение Государственного кадастра недвижимости, создание для него необходимой инфраструктуры.

Федеральными структурами определены направления реформирования системы регистрации прав и кадастрового учета, оно касается, прежде всего, объединения трех разрозненных систем: учета земельных участков, объектов капитального строительства и регистрации прав.

В настоящее время завершено объединение систем двух федеральных органов, которые занимались кадастровым учётом земельных участков и регистрацией прав на недвижимое имущество. Ставится задача в ближайшие годы объединить систему учёта зданий и сооружений с земельными участками. Таким образом, будет создан единый реестр недвижимости, в котором сосредоточится Единый реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, Государственный кадастр недвижимости и информация об объектах капитального строительства.

Произойдут изменения в организационной структуре системы Росреестра, реорганизация подведомственных учреждений – все региональные кадастровые палаты будут объединены в одно государственное учреждение с филиальной сетью, т.е. вся информация ГКН монополизируется в Москве. Цель такой реорганизации, по замыслу реформаторов, – централизация органов кадастрового учета для повышения эффективности контроля со стороны Росреестра, решения проблемных вопросов, тиражирования лучших практик и т.д. [4].

С таким подходом совершенствования деятельности Росреестра нельзя согласиться. Нельзя управлять созданием информации такого огромного земельно-имущественного комплекса страны из единого центра, даже если он оснащен самым современным техническим образованием и квалифицированными кадрами. Важнее стимулировать субъекты Федерации, муниципальные структуры, направляя их внимание на рациональное использование земли, недвижимого имущества, активно влиять на кадровый потенциал, в том числе готовящийся в вузах страны.

Литература

1. Информационное обеспечение кадастров и землеустройства пространственными данными / В.П. Баранов [и др.]. – М.: Изд-во ГУЗ, 2006. – С. 306.
2. Варламов А.А. Земельный кадастр: теоретические основы государственного земельного кадастра: учеб. – М.: Коллес, 2003. – 383 с.
3. Варламов А.А. Теория и методы ведения государственного мониторинга земель как информационной системы государственного кадастра недвижимости. – М.: Изд-во ГУЗ, 2009. – С. 290.
4. Ивакин А.И. Об изменениях в законодательстве в сфере регистрации прав и кадастров учета // Вестник Росреестра. – 2011. – № 4. – С. 10–11.
5. Скуфинский О.А. Недвижимость как ресурс // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. – № 8. – С. 12.
6. ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Российская газета. – 13.05.2008 г.

