

УДК 347.214.2

Е.А. Мотлохова,

старший преподаватель

кафедры гражданского права и гражданского процессуального права

юридического факультета

Хабаровского государственного университета экономики и права

ЕДИНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР НЕДВИЖИМОСТИ: ИСТОКИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

В статье рассмотрены тенденции развития регистрационной системы в России, которые привели её к созданию ЕГРН. Проанализирован состав сведений ЕГРН. Автором изучены технические ошибки как негативные последствия объединения ГКН и ЕГРП в ЕГРН.

Ключевые слова: недвижимое имущество, кадастровый учёт, единый государственный реестр недвижимости.

The article describes the trends in the development of the registration system in Russia, which led to the creation of Unified State Register of Immovable Property (USRIF). The scope of information of USRIF is analyzed. The author studied the technical errors as the negative effects related to the unification of National Register and Unified State Register of Real Estate Rights and Transactions in Unified State Register of Immovable Property.

Keywords: immovable property, cadastral registration, Unified State Register of Immovable Property.

Российская правовая действительность познакомилась с Единым государственным реестром недвижимости относительно недавно, 1 января 2017 года. Его создание не случайность, а результат долгих и мучительных законодательных экспериментов. Первой вехой в создании современной регистрационной системы стал Закон от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР» [7], а система учёта и регистрации недвижимости находится во власти законодательных экспериментов, к сожалению, не всегда и не во всём удачных. Свобода экономических отношений, возникающих по поводу объектов недвижимого имущества, привела к тому, что органы

местной и государственной власти перестали располагать полной информацией об объектах недвижимого имущества, что, в свою очередь, затруднило земельный контроль и земельное налогообложение. Стали возникать споры о границах, которые невозможно было разрешить из-за отсутствия в государственном земельном кадастре сведений о местоположении на местности границ, разделяющих смежные земельные участки. Фиксации сведений об объектах капитального строительства учреждениями технической инвентаризации стало недостаточно. Всё перечисленное создало предпосылки для принятия в 1997 г. Федерального закона «О государственной регистрации прав на

недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон № 122-ФЗ) [4], а затем в 2000 г. – Федерального закона «О государственном земельном кадастре» (далее – Закон № 28-ФЗ) [8]. Если целью Закона № 122-ФЗ было создание единого реестра прав на недвижимость и сделок с ним, а также упорядочение регистрационных процедур в отношении недвижимого имущества в целом, то целью Закона № 28-ФЗ была систематизация действий по сбору, документированию, накоплению, обработке, учёту и хранению сведений о земельных участках (ст. 17 Закона № 28-ФЗ). Учёту в государственном кадастре подлежали только земли. Здания, строения и сооружения в кадастр не включались. Их учёт продолжили осуществлять учреждения технической инвентаризации.

Таким образом, на этапе реформ 1997–2000 гг. учёт недвижимости был разделен на учёт прав (единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, далее – ЕГРП) и технический учёт. Причём в рамках «технического учёта» отдельно осуществлялся учёт объектов капитального строительства учреждениями технической инвентаризации и отдельно – учёт земельных участков (государственный земельный кадастр).

Государственное управление в этой области деятельности осуществлялось через федеральный орган исполнительной власти, которым к тому моменту являлся Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике (Госкомзем России). Указом Президента

РФ от 17 мая 2000 г. № 867 [10] Госкомзем был упразднён. Вместо него создана Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр). В этот период в субъектах были образованы новые некоммерческие организации – федеральные государственные учреждения «Земельная кадастровая палата» (ФГУ ЗКП), на которые приказом Росземкадастра от 10 августа 2000 г. № 6 были возложены обязанности по осуществлению государственного кадастрового учёта земельных участков. В марте 2004 г. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [11] Федеральная служба земельного кадастра России была преобразована в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость).

В 2007 г. принимается Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон № 221-ФЗ) [9]. Государственный земельный кадастр был заменен на государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН). Таким образом, главное его отличие от ранее действовавшей нормативно-правовой базы заключается в том, что учёту стали подлежать не только земельные участки, но и здания, строения и сооружения. Только через 17 лет после возврата к частной собственности на землю на административном уровне был закреплен гражданско-правовой принцип единства судьбы земельных участков и расположенных на них объектах недвижимого имущества. При этом важно

отметить, что ГКН стал реестром недвижимого имущества, содержащим его качественные и количественные характеристики. Сведения о правах, отражённые в ГКН, носили лишь справочный характер. Источником информации о правах на недвижимое имущество оставался ЕГРП, введённый Законом № 122-ФЗ.

Вдохновляясь опытом зарубежных стран, где созданы многоцелевые реестры недвижимости [2], содержащие в себе не только уникальные характеристики недвижимого имущества, но и сведения о правах и обременениях (Швеция, Норвегия, Дания) [1; 3], в 2015 г. законодатель принимает Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ) [5]. С 1 января 2017 г. он вступает в силу. Одновременно Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ (далее – Закон № 361-ФЗ) [6] лишил силы нормы Закона о регистрации № 122-ФЗ, за исключением положений о выплате компенсаций добросовестным приобретателям за счёт казны Российской Федерации (ст. 31.1). Они утрачивают силу 1 января 2020 г., что явно обусловлено трёхлетним сроком исковой давности, исчисляемым с моменты утраты силы остальных положений Закона, – 1 января 2017 года. Кроме того, Закон № 361-ФЗ преобразует Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности». Из прежней редакции законодатель исключает все нормы гражданско-правового характера,

касающиеся порядка образования недвижимости как объектов гражданских прав и осуществления кадастрового учёта, и переносит их в новый Федеральный закон – Закон № 218-ФЗ. В новой редакции Закона о кадастре № 221-ФЗ остаются правила осуществления кадастровой деятельности, требования к организации деятельности кадастровых инженеров и их саморегулируемых организаций.

Главной идеей законодателя стало формирование единого реестра – ЕГРН, который заменил собой реестр объектов недвижимости (ГКН) и реестр прав (ЕГРП). Часть 6 ст. 72 Закона № 218-ФЗ определено, что с 1 января 2017 г. сведения ЕГРП и ГКН считаются сведениями, содержащимися в ЕГРН и не требующими дополнительного подтверждения.

Вместе с тем сохраняются два вида регистрационных процедур в отношении недвижимого имущества: государственная регистрация прав (юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определённого лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества) и кадастровый учёт недвижимого имущества (внесение в ЕГРН сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершённого строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, прочно связанных с землёй,

которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определённой вещи, или подтверждают прекращение его существования).

Статья 7 Закона № 218-ФЗ даёт представление о составе нового единого реестра. ЕГРН представляет собой свод достоверных систематизированных сведений и состоит из: реестра объектов недвижимости – кадастра недвижимости; реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (реестр прав); реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий; реестровых дел; кадастровых карт; книг учёта документов. Кадастр недвижимости в составе ЕГРН является аналогом прежнего ГКН, а реестр прав на недвижимость – аналогом прежнего ЕГРП.

В ст. 8 Закона № 218-ФЗ представлен информационный состав сведений ЕГРН – юридические свойства объектов недвижимого имущества, которые включаются в состав сведений ЕГРН. Нужно отметить, что принцип юридической характеристики объектов недвижимого имущества с введением в действие Закона № 218-ФЗ не изменился. Все уникальные характеристики, или юридические свойства, делятся на основные, которые обязательно должны быть указаны в реестре, и дополнительные, которые дополнительно могут характеризовать объект недвижимости.

Если сравнить перечень юридических

свойств недвижимости, согласно Закону о кадастре № 221-ФЗ и Закону № 218-ФЗ, можно сделать ряд следующих выводов. Такие юридические свойства объектов недвижимости, как вид объекта недвижимости, кадастровый номер; площадь; описание местоположения; кадастровые номера помещений, машино-мест, расположенных в здании или сооружении, если объектом недвижимости является здание или сооружение, неизменно остались среди основных характеристик.

Ряд характеристик, которые до 1 января 2017 г. являлись дополнительными, в соответствии с Законом № 218-ФЗ стали основными. К ним относятся: кадастровый номер исходного преобразуемого объекта недвижимости; сведения о прекращении существования объекта недвижимости и дата снятия с кадастрового учёта; кадастровые номера объектов недвижимости, в пределах которых расположен объект недвижимости; основная характеристика объекта недвижимости (площадь, протяжённость, глубина, глубина залегания, объём, высота, площадь застройки); степень готовности объекта незавершённого строительства в процентах; проектируемое назначение здания, сооружения, строительство которых не завершено, если объектом недвижимости является объект незавершённого строительства; количество этажей, номер этажа здания или сооружения, на котором расположено помещение или машино-место; сведения о местоположении в здании и площадях помещений,

относящихся к общему имуществу; материал наружных стен; год ввода в эксплуатацию здания или сооружения; сведения о том, что помещение предназначено для обслуживания всех остальных помещений и (или) машино-мест в здании, сооружении; сведения о кадастровых инженерах; сведения о части объекта недвижимости; номер кадастрового квартала; ранее присвоенный государственный учётный номер. Такая новелла является логичным продолжением реформы, направленной на максимально точную индивидуализацию объектов недвижимости. Большое количество обязательных к внесению в ЕГРН характеристик позволит в перспективе избежать ошибок в определении предмета материального мира, по поводу которого возникают гражданские правоотношения.

Кроме того, новым стало требование к внесению в ЕГРН сведений о расположении земельного участка в границах территории, в отношении которой утверждён проект межевания территории; сведения о том, что земельный участок образован из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена; сведения о том, что земельный участок образован на основании решения об изъятии земельного участка и (или) расположенного на нём объекта недвижимости для государственных или муниципальных нужд. Данное требование позволяет не только получить сведения о характеристиках и уникальных свойствах объекта недвижимости, но и установить его

оборотоспособность – важнейшую гражданско-правовую характеристику вещи.

Несмотря на ряд позитивных моментов реформы 2017 г., таких как универсальность реестра, полнота сведений, удобство получения информации, возникают и негативные явления в виде технических ошибок.

Для начала обратимся к понятию «техническая ошибка». Статья 61 Закона о кадастре № 218-ФЗ даёт общее представление об ошибках, содержащихся в ЕГРН. Они делятся на две категории: реестровые ошибки и технические ошибки. Реестровая ошибка – это ошибка содержательная, которая воспроизводится в ЕГРН. Такая ошибка возникает в результате ошибки кадастрового инженера, выполнявшего кадастровые работы, и представившего результат этих работ в орган кадастрового учёта. Она может быть допущена в межевом плане, техническом плане, карте-плане территории или акте обследования. Техническая ошибка – грамматическая или арифметическая ошибка, то есть ошибка, возникшая механически. Объединение ЕГРП и ГКН в ЕГРН стало причиной множества технических ошибок. В большинстве случаев они исправляются в административном порядке.

Пример 1

Случаются ситуации, когда, по данным ЕГРП, сведения о правах отсутствуют, а в сведениях ГКН они числятся и исключены быть не могут, потому что правообладателя уже не существует. Так, например, в собственности лица находится здание,

которое ранее находилось в пользовании воинской части и являлось федеральной собственностью. Земельный участок ранее был предоставлен на праве бессрочного пользования квартирной эксплуатационной воинской частью (КЭЧ). После перехода здания в частную собственность в сведениях ГКН по-прежнему числилась запись «бессрочное пользование КЭЧ» [13]. Вместе с тем, по сведениям Территориального управления Росимущества, земельный участок в федеральной собственности уже не числился [14], не являлся ведомственным имуществом [15], по сведениям Управления Росреестра, является свободным от прав третьих лиц [16]. Такие ситуации не редкость и зачастую сопряжены с нарушением вещных прав граждан и организаций.

Пример 2

В деле о признании незаконным решения органа местного самоуправления одной из причин отказа в перераспределении земельного участка стал факт нахождения (по сведениям КН) в границах испрашиваемого земельного участка 33 объектов недвижимости, 32 из которых заявителю не принадлежали. При рассмотрении дела [12] выяснилось, что такие сведения КН не соответствуют действительности и являются реестровой ошибкой, возникшей по техническим причинам после объединения ЕГРП и ГКН. Реестровая ошибка была исправлена в ходе рассмотрения дела после привлечения органа кадастрового учёта к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора.

Реестровые ошибки, выражающиеся в неправильной привязке зданий к земельным участкам, в 2017 г. встречаются довольно часто. Такие ситуации не всегда становятся предметом спора и исправляются во внесудебном порядке [17].

Пример 3

Ещё одним примером реестровой ошибки технического характера может послужить случай, когда после объединения ЕГРП и ГКН в актуальные сведения ЕГРН попали прекращённые сведения о праве аренды. В 2005 г. гражданину под строительство был предоставлен земельный участок. В 2002 г. этот же участок был предоставлен другому лицу. Однако в связи с неиспользованием земельного участка по назначению аренда была прекращена [18]. Спустя 12 лет аренда 2002 г. после объединения реестров была внесена в ЕГРН как действующая запись о правах [19]. Таким образом, перед правообладателем встаёт вопрос выбора надлежащего способа защиты права: исправление реестровой или технической ошибки, иск о признании права отсутствующим или иск о расторжении договора аренды (ведь запись в ЕГРН является формально действующей)? Представляется правильным избрать процедуру исправления технической ошибки, так как права аренды 2002 г. в действительности не существует.

В заключение следует отметить, что основной тенденцией реформ в области учёта недвижимого имущества является формирование достоверного и максимально подробного реестра

недвижимости. Цель законодателя – создать единый подход к формированию единого государственного реестра недвижимого имущества, который бы включал в себя как сведения о количественных и качественных характеристиках недвижимого имущества, так и актуальные сведения о правах и обременениях на неё.

Список использованных источников

- 1 Камынина Н. Р. Концептуальная модель информационного обеспечения кадастрового учёта недвижимости в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. тех. наук : 25.00.26 / Н. Р. Камынина. М., 2013.
- 2 Сидоренко В. Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 / В. Н. Сидоренко. М., 2003.
- 3 Сидоренко В. Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. Н. Сидоренко. М., 2003. 320 с.
- 4 О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ // РГ. 1997. № 145.
- 5 О государственной регистрации недвижимости : федер. закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ // РГ. 2015. № 156.
- 6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : федер. закон от 03.07.2016 г. № 361-ФЗ // РГ. 2016. № 151.
- 7 О собственности : закон СССР от 06.03.1990 г. № 1305-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164. (Утратил силу).
- 8 О государственном земельном кадастре : федер. закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ // РГ. 2000. № 5. (Утратил силу).
- 9 О государственном кадастре недвижимости : федер. закон 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 01.05.2016 г. № 119-ФЗ) // РГ. 2007. № 165. (Утратил силу).
- 10 О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 17.05.2000 г. № 867 // РГ. 2000. № 97. (Утратил силу).
- 11 О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 // РГ. 2004. № 50.
- 12 Решение арбитражного суда Хабаровского края от 17.07.2017 г. по делу № А73-7167/2017 г. [Электронный ресурс] // Справ.-прав. система КонсультантПлюс : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 05.12.2017)
- 13 Об утверждении схемы расположения земельного участка : письмо Департамента архитектуры строительства и землепользования администрации г. Хабаровска от 29.04.2018 г. №01-45/5895 // Архив Департамента архитектуры строительства и землепользования администрации г. Хабаровска за 2018 год.
- 14 О предоставлении информации : письмо Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Хабаровском крае от 14.02.2017 г. № 31697.1-10 // Архив Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Хабаровском крае за 2017

год.

15 Письмо Федерального бюджетного учреждения «Дальневосточное территориальное управление имущественных отношений Министерства обороны РФ» от 17.02.2017 г. № 141/6.1649 // Архив Федерального бюджетного учреждения «Дальневосточное территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны РФ за 2017 год.

16 Об утверждении схемы расположения земельного участка : письмо Департамента архитектуры строительства и землепользования администрации г. Хабаровска от 08.02.2018 г. № 01-45/1645 // Архив Департамента архитектуры строительства и землепользования администрации г. Хабаровска за 2018 год.

17 Об исправлении реестровой ошибки : уведомление Управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю от 23.08.2017 г. № 27-0-1-88/3001/2017-1483 // Архив Управления федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю за 2017 год.

18 О представлении земельного участка для строительства индивидуального жилого дома в Индустриальном районе : постановление мэра города Хабаровска от 12.09.2005 г. № 1445 // Архив Администрации г. Хабаровска за 2005 год.

19 Сведения о характеристиках объекта недвижимости от 25.08.2017 г. № 99/2017/26115669 [Электронный ресурс] // <http://rosreestr.ru> (дата обращения 25.11.2017).