

# Правовые основы кадастровой деятельности



Буланцева Р.П-2020

# Введение



- ▶ Вопросы управления, рационального и эффективного использования земельных ресурсов и другой недвижимости всегда воспринимались государством как наиболее важные и значимые, независимо от существующего экономического и политического строя.
- ▶ **Цель дисциплины** «Правовые основы кадастровой деятельности» – получение и закрепление теоретических и практических знаний о создании и функционировании системы кадастра недвижимости при земельно-кадастровых отношениях.
- ▶ **Предмет дисциплины** – правовые основы кадастровой деятельности как основы интегрирующей системы сведений об объектах, прочно связанных с землей для кадастровой деятельности

# РАЗВИТИЕ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ С КОНЦА XX ВЕКА ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ(лекция 1)

- ▶ **1.1 Основные этапы развития**
- ▶ Современный этап земельных преобразований (земельной реформы) стартовал в начале 90-х годов XX в. после принятия законов РСФСР «О земельной реформе», «О собственности в РСФСР» и «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» в обеспечение перераспределения земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР.
- ▶ Наиболее значимыми этапами являются:
- ▶ 1991 г. – Принятие Земельного кодекса РСФСР.
- ▶ Создана правовая база для возникновения многоукладных форм земельной собственности, законодательно закреплены пожизненное наследуемое владение, пользование землей, а также возможность приобретения земли в частную собственность.

**Земля как объект недвижимости имеет особый правовой статус и служит объектом специфических общественно-экономических отношений.**

Начало земельной реформы было положено в 1990 г., когда были приняты Закон СССР «О собственности в СССР» и Основы законодательства СССР и союзных республик о земле. Более радикальное изменение земельных отношений связано с принятием Закона РСФСР «О земельной реформе» и Земельного кодекса РСФСР 1991 г.

# Основа земельного строя

- ▶ 1993 г. – Конституция РФ закрепила различные формы собственности на землю, включая государственную, муниципальную и частную. Установлено, что использование земель определяется федеральным законодательством, а контроль за владением, пользованием и распоряжением землей осуществляется совместно РФ и ее субъектами.
- ▶ 1994 – 1996 гг. – Установлена процедура осуществления права собственности и других вещных прав на землю и недвижимое имущество (ГК РФ, часть I), определены общие правила операций с недвижимостью (ГК РФ, часть II).
- ▶ 1996 г. – Принята федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра» для разработки и развертывания автоматизированной системы ведения ГЗК, обеспечивающей на всей территории РФ проведение единой политики в области земельного кадастра.
- ▶ 1997 г. – Принят Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» с целью создания правовой основы защиты государством имущественных прав граждан и юридических лиц.
- ▶ 1998 г. – Подписан Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)», дающий развитие российской системе ипотечного кредитования. К концу 1990-х годов начала формироваться система нового земельного законодательства, хотя так называемый «Вопрос о земле» не был решен в полном объеме и необходимо было принятие новых нормативных актов, создающих условия для реализации правовой и фискальной функций земельно-имущественной системы.

# Конституция РФ 1993 года



- 12 декабря 1993 года всеобщим референдумом принята Конституция Российской Федерации.
- Ныне действующая Конституция - пятая в истории Российской Федерации, но первая, принятая всенародным голосованием.

Конституция Российской Федерации (Ст.9, 36)

Земельный кодекс РФ

Гражданский кодекс РФ

Градостроительный кодекс РФ

Жилищный кодекс РФ

Налоговый кодекс РФ

Первичный рынок земли (государственная и муниципальная земля):

- земли с/х назначения;
- земли поселений;
- леса и т.д.

Вторичный рынок земли (собственность юридических и физических лиц)

Федеральный закон № 101-ФЗ «Об обороте земель с/х назначения»

«Об ипотеке (залоге недвижимости)»

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»

## Изменение организаций и функций

- Государственный комитет РСФСР по земельной реформе (упомянут в Федеральном законе «О земельной реформе» от 23.11.1990 г.);
- Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам Министерства сельского хозяйства РСФСР (упомянут в Указе Президента РФ от 27.12.1991 г. № 323);
- Государственный комитет РСФСР по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств (название содержится в письме самого комитета от 13.01.1992 г. № 3-14/60);
- Комитет по земельным ресурсам и землеустройству при Правительстве РФ (письмо, подготовленное комитетом совместно с Министерством сельского хозяйства РСФСР, датировано 25.02.1992 г. № 1-18/438) (существовал до 1998 г.);
- Государственный земельный комитет (Госкомзем) с 1998 по 2000 г.;
- Федеральная служба земельного кадастра – с 2000 по 2004 г.;
- Федеральная служба кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) – существует с 2004 г. по 2008 г.
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) с 28.12.2008 г. по настоящее время.

# Этапы реформирования земельно-имущественного комплекса

- ▶ Важным этапом реформирования земельно-имущественного комплекса явилось подписание 2 января 2000 г. Федерального закона «О государственном земельном кадастре», принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации в 1999г.
- ▶ 2001 г. – подписание Земельного кодекса РФ дало новый импульс развития земельной реформы в России.
- ▶ Кодекс определил:
  - ▶ - право собственности на землю и иные права, их прекращение и ограничение;
  - ▶ - регулирование оборота земель несельскохозяйственного назначения, что явилось основой для осуществления инвестиционной деятельности.
- ▶ На основании положений принятого Земельного кодекса РФ были утверждены федеральные законы «О разграничении государственной собственности на землю» и «О землеустройстве».



28 сентября 2001 года Государственной думой был принят в третьем чтении проект Земельного Кодекса РФ. Тогда же в третьем чтении был принят проект федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса» Российской Федерации. 10 октября проект Земельного кодекса РФ и законопроект о введении в действие Земельного кодекса РФ» были одобрены Советом Федерации. Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса РФ» был подписан Президентом РФ.

# Этап принятия федеральной программы по реализации законодательных актов

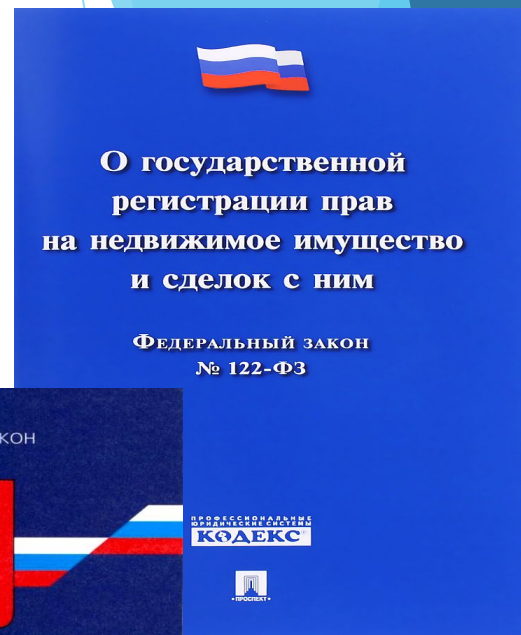
- ▶ 2002 г. – Подписан Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которые санкционировал куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения. Закон указал, что земля может быть использована в качестве залога под ссуду или аренду, что активизировало использование земельных участков в экономическом обороте.
- ▶ В качестве инструмента для реализации принятых законодательных актов утверждается новая федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 гг.)», в рамках которой в 2005 г. принята специальная подпрограмма «Создание системы кадастра недвижимости (2006 – 2011 гг.)».
- ▶ 2006 г. – Принят Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества», получивший широкую известность как закон «о дачной амнистии». Это явилось практическим шагом в упрощении процедуры регистрации прав на земельные участки и строения на них.





# Этап формирования управления земельно-имущественными отношениями

- ▶ 2007 г. – Подписан Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости», заложивший основу для создания и развития единой системы кадастрового учета недвижимости и регистрации прав (далее – Закон о кадастре). Принятие закона направлено на решение следующих вопросов:
  - ▶ - регистрации недвижимого имущества;
  - ▶ - информационного обеспечения процессов государственного контроля, управления, экономической оценки и налогообложения недвижимого имущества;
  - ▶ - совершенствование деятельности в области формирования недвижимого имущества.
- ▶ Закон ввел новую специальность – «кадастровый инженер» – лицо, имеющее право заниматься кадастровой деятельностью.



# Практическая реализация этапа земельных преобразований

- ▶ 2008 г. – Указ Президента РФ объединил системы регистрации прав, кадастрового учета недвижимости и картографии. Создано единое федеральное ведомство – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Функции Росреестра определены Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457
- ▶ 2009 г. – Утверждена Концепция создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости.
- ▶ Основная цель создания Единой федеральной информационной системы в сфере государственной регистрации прав, кадастрового учета недвижимости (ЕФИСН) – повышение качества предоставляемых государственных услуг за счет внедрения современных технологий взаимодействия с заявителями с использованием электронных средств связи, а также расширения спектра информационных услуг.
- ▶ С принятием Концепции одним из приоритетных направлений развития системы земельно-имущественных отношений явилось предоставление государственных услуг в электронном виде.
- ▶ Декабрь 2009 г. – принят Федеральный закон № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который позволил обеспечить унификацию процедур при регистрации прав и кадастровом учете недвижимости, ввел новые способы предоставления информации – посредством почтовых отправлений и в электронном виде.
- ▶ Март 2010 г. – введение в эксплуатацию интернет-портала государственных услуг, оказываемых Росреестром в электронном виде, предоставляющий возможность дистанционно получать сведения из ЕГРП и ГКН, справочную информацию и т.д.
- ▶ Октябрь 2010 г. – утверждена государственная программа РФ «Информационное общество (2011 – 2020 гг.)», один из значимых результатов которой – повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг.



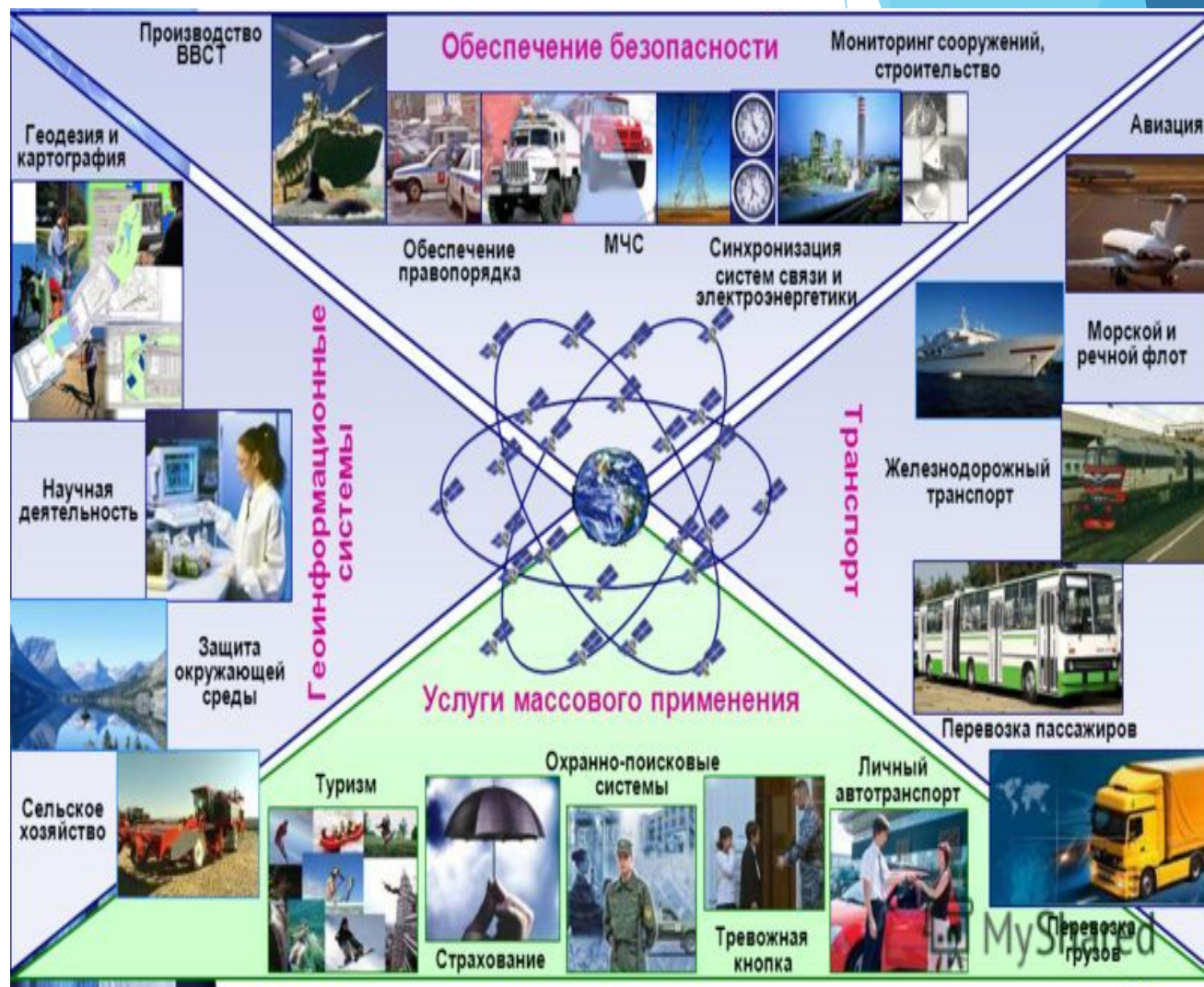
## 1.2 Правовое и нормативно-методическое регулирование формирования и ведения кадастра недвижимости

- ▶ Все нормативно-правовые акты, относящиеся к ведению государственного кадастра недвижимости (ГКН), к предоставлению сведений ГКН, формированию и описанию объектов недвижимости можно классифицировать следующим образом:
  - ▶ 1) по вертикали
    - ▶ - федеральные (Закон о кадастре);
    - ▶ - субъектов РФ (Закон НСО «Об использовании земель на территории НСО»);
    - ▶ - органов местного самоуправления (Решения ОМС о предельных размерах образуемых земельных участков).



## 1.2 Правовое и нормативно-методическое регулирование формирования и ведения кадастра недвижимости

- ▶ 2) по горизонтали
- ▶ - Конституция РФ;
- ▶ - конституционные и федеральные законы (Закон о кадастре);
- ▶ - указы Президента РФ (Об использовании системы ГЛОНАСС);
- ▶ - постановления и распоряжения Правительства РФ (Об утверждении Правил установления местных систем координат);
- ▶ - нормативные акты министерств и ведомств РФ (акты МЭР, Росреестра).



## 1.2 Правовое и нормативно-методическое регулирование формирования и ведения кадастра недвижимости. Интеллектуальная карта

- ▶ 3) конвенции и соглашения
  - ▶ Конвенции и соглашения заключаются между министерствами и ведомствами, федеральным органом и субъектом федерации, правительствами и т.д. Например, Межправительственное соглашение государств-участников СНГ «О взаимодействии государств-участников
  - ▶ Содружества в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли» от 09.10.1992 г.
- ▶ 4) решения судебных органов
  - ▶ Правоприменительная практика в данной сфере в настоящее время многочисленна и связана, в основном, с отказами в проведении государственного кадастрового учета, с регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним и т.д.



# Наиболее частыми причинами обращений в суд являются:

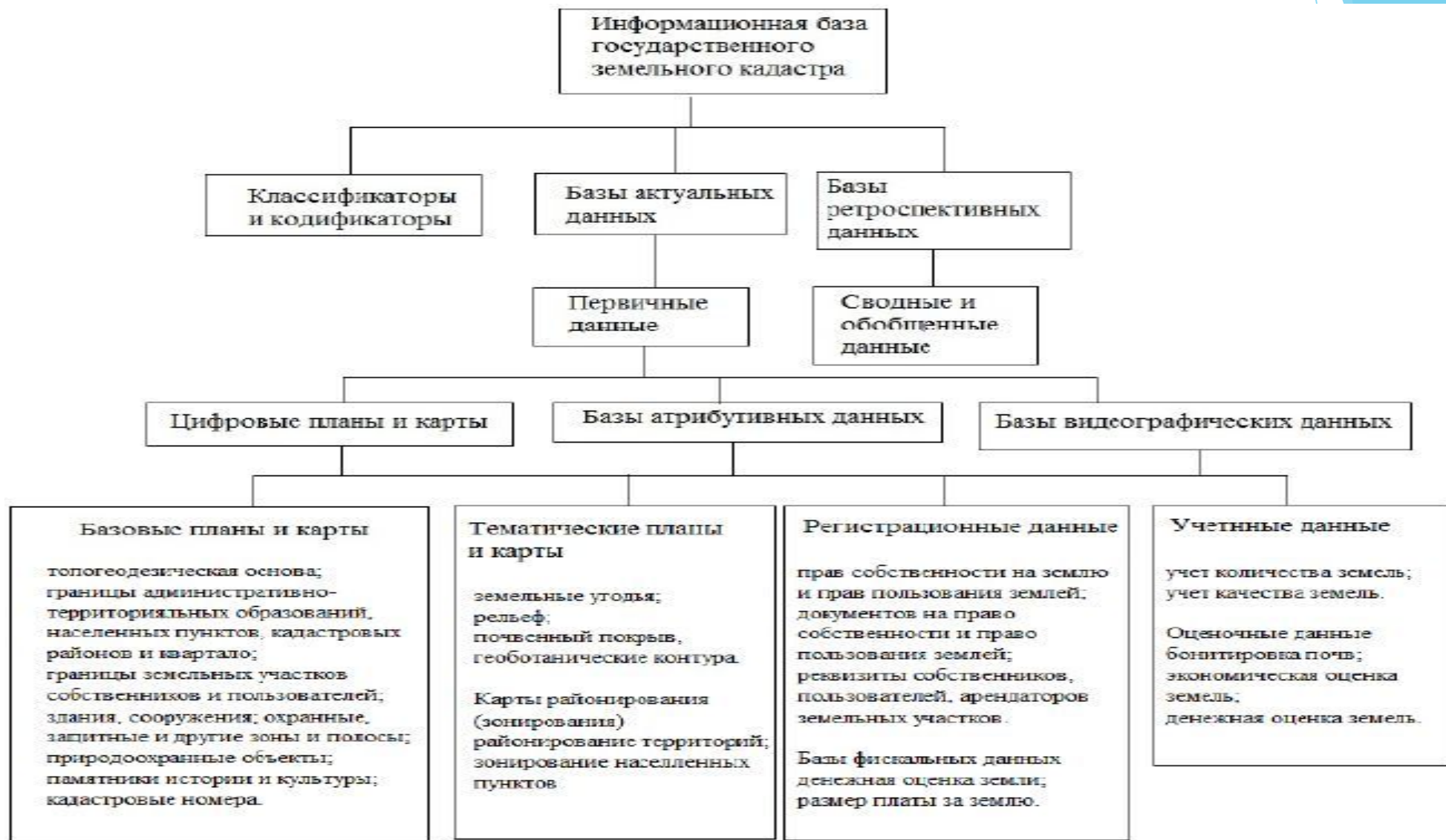
- ▶ - исправление кадастровой ошибки (например, в сведениях о координатах уже стоящих на кадастровом учете земельных участков);
- ▶ - проблемы при согласовании местоположения границ образуемого или уточняемого земельного участка со смежными землепользователями;
- ▶ Также поводом для обращения в суд могут быть:
  - ▶ - принятие повторных решений об отказе по причинам, не указанным в первом решении о приостановлении или отказе;
  - ▶ - запрос сотрудниками кадастровых палат документов, не предусмотренных действующим законодательством и др.
- ▶ Отдельно можно выделить концептуальные нормативно-правовые акты:
  - ▶ - подпрограмма «Создание системы кадастра недвижимости (2006 – 2011 годы)» федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 – 2008 годы)»;
  - ▶ - концепция создания ЕФИСН;
  - ▶ - федеральная целевая программа «Глобальная навигационная система».
- ▶ Количество нормативно-правовых актов, регулирующих ведение кадастра, осуществление кадастрового учета и работы в России, очень велико. Например, для разработки вопросов для Программы квалификационного экзамена для кадастровых инженеров, было использовано около 125 нормативно-правовых актов.



## 1.3 Кадастр недвижимости в системе государственных информационных ресурсов

- ▶ Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установил, что при предоставлении государственных и муниципальных услуг федеральные органы исполнительной власти, а также региональные и муниципальные органы не вправе требовать от заявителя документы (сведения), находящиеся в распоряжении иных органов власти и местного самоуправления. Ведомства, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, должны после обращения заявителя самостоятельно запрашивать такую информацию в органах, в распоряжении которых она имеется, организовав с ними межведомственное информационное взаимодействие.
- ▶ В связи с тем, что ведомственные информационные ресурсы имеют различную востребованность, был сформирован перечень приоритетных ресурсов (баз данных), необходимых для предоставления значительного числа государственных и муниципальных услуг, получивших название «базовые государственные информационные ресурсы».
- ▶ Данный перечень, а также требования к базовым ресурсам, были утверждены распоряжением Правительства РФ от 15.04.2011 г. № 654-р «О базовых государственных информационных ресурсах». Базовыми государственными информационными ресурсами являются указанные в перечне государственные информационные ресурсы, содержащие идентификаторы, позволяющие получить из этих и иных государственных информационных ресурсов сведения о лице или объекте, необходимые для предоставления государственных или муниципальных услуг.

# Структура информационной базы автоматической системы ведения государственного кадастра





# 1.3 Кадастр недвижимости в системе государственных информационных ресурсов

- В него вошли 11 реестров, регистров и кадастров, принадлежащих пяти ведомствам и содержащих информацию физических лиц, организациях, объектах недвижимого имущества, транспортных средствах и адресах:
- информационные ресурсы, полученные в результате индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования – Пенсионный фонд РФ;
- Единый государственный реестр налогоплательщиков – ФНС России;
- Государственный кадастр недвижимости – Росреестр;
- информационные ресурсы, полученные в результате учета выданных, утраченных и похищенных паспортов (бланков паспортов) гражданина РФ – ФМС России;
- информационные ресурсы, полученные в результате регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания месту жительства в пределах РФ – ФМС России;
- информационные ресурсы, полученные в результате миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства РФ – ФМС России;
- Единый государственный реестр юридических лиц – ФНС России;
- Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей – ФНС России;
- Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним – Росреестр;
- Реестр регистрации автотранспортных средств (реестр пока не введен в эксплуатацию) – МВД России;
- Адресный реестр (уполномоченный орган, ответственный за его ведение, не определен)



## 1.3 Кадастр недвижимости в системе государственных информационных ресурсов

- ▶ 14.09.2012 г. Правительство РФ подписало новое постановление № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах». В указанном постановлении исчезла всякая конкретика в отношении «базовых реестров», а вся ответственность за создание «базовых реестров» переложена на органы государственной власти.
- ▶ Тем не менее, государственный кадастр недвижимости остается федеральным государственным информационным ресурсом (п. 2, ст. 1 Закона о ГКН). Государственные информационные ресурсы – это ресурсы, которые как элемент имущества находятся в собственности государства и формируются в соответствии со сферами ведения (федеральный закон № 24-ФЗ от 25.01.1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации»).



# 1.3 Кадастр недвижимости в системе государственных информационных ресурсов

- ▶ Ведением государственного кадастра недвижимости достигается:
- ▶ - формирование полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости;
- ▶ - эффективное использование земли и иной недвижимости, вовлечение их в оборот и стимулирование инвестиционной деятельности на рынке недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан;
- ▶ - обеспечение гарантии прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество;
- ▶ - совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- ▶ - ведение централизованного государственного кадастрового учета земельных участков и государственного технического учета объектов капитального строительства на региональном уровне;
- ▶ - семантическое и пространственное описание объектов кадастрового учета и административно-территориального и кадастрового деления;
- ▶ - формирование выходных документов кадастра и статистических отчетов.

Единство технологии ведения государственного кадастра недвижимости

Обеспечение общедоступности кадастровых сведений

Обеспечение непрерывности актуализации кадастровых сведений

Обеспечение сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах

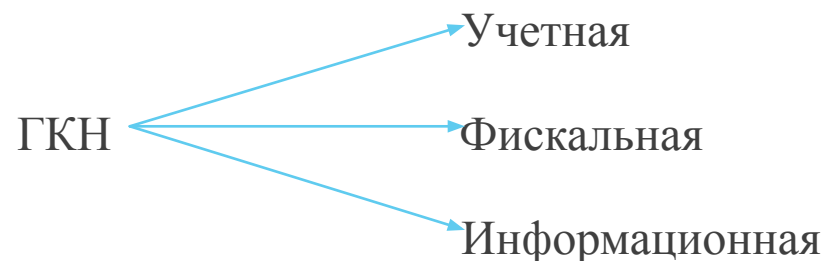
Истечение определенного периода со дня завершения КУ объектов недвижимости, изменение требований к точности или способам определения подлежащих внесению в ГКН об объектах недвижимого имущества либо изменение геодезической или картографической основы ГКН, в т.ч. системы координат, используемых для его ведения, не является основанием для признания кадастровых сведений об объекте недвижимости неактуальными и (или) подлежащими уточнению

## 1.3 Кадастр недвижимости в системе государственных информационных ресурсов

- ▶ На основе сведений государственного кадастра недвижимости органы, осуществляющие учет и регистрацию пространственных объектов (имущество, природные ресурсы, территориальные зоны) координируют свою деятельность в части информационного и технологического взаимодействия. Таким образом, формируется единое информационное пространство о земле и связанных с ней объектах.

- ▶ *Основные функции кадастра недвижимости*

- ▶ Исторически основными функциями кадастра являлись фискальная и учетная. С развитием социально-экономических и земельно-имущественных отношений к ним добавилась информационная функция (рисунок 1)



- ▶ Рисунок 1 — Функции государственного кадастра недвижимости

## Учетная функция

- ▶ Земля – не создаваемый и не потребляемый природный ресурс, из которого можно образовать объекты гражданских прав – земельные участки. Земельный участок как объект имущественных отношений начинает свое существование с даты внесения соответствующей записи в Реестр объектов недвижимости.
- ▶ То есть при реализации учетной функции обеспечивается полная определенность объекта, права на который подлежат регистрации. После того, как объекты обведены границами,
- ▶ они, независимо от формы собственности, получают возможность самостоятельного внутреннего развития.



# Фискальная функция

- ▶ С введением института кадастра недвижимости государство планирует осуществлять налогообложение объектов недвижимости на основе реальных (рыночных) данных и налогооблагаемую базу определять на основе кадастровой оценки.
- ▶ С 01.01.2013 г. вместо земельного и имущественного налогов вводится единый налог на недвижимость. Единый налог будет рассчитываться на основе кадастровой стоимости объекта недвижимости. В связи с этим субъекты федерации в настоящее время активно занимаются проведением кадастровой оценки находящихся на их территориях объектов недвижимости.



# Информационная функция

- ▶ Через информационную функцию реализуется обеспечение граждан, бизнеса, органов государственной власти и управления достоверными и юридически значимыми сведениями об объектах недвижимости. Кадастр выступает источником информации официальных государственных сведений, не подлежащих переподтверждению иными органами.

Государственному кадастровому учету подлежат все земельные участки, расположенные на территории Российской Федерации, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков. Итоговым документом, подтверждающим проведение кадастрового учета конкретного земельного участка является **Кадастровая карта (план) земельного участка**, содержащая графические и текстовые формы воспроизведения сведений, содержащихся в государственном земельном кадастре.



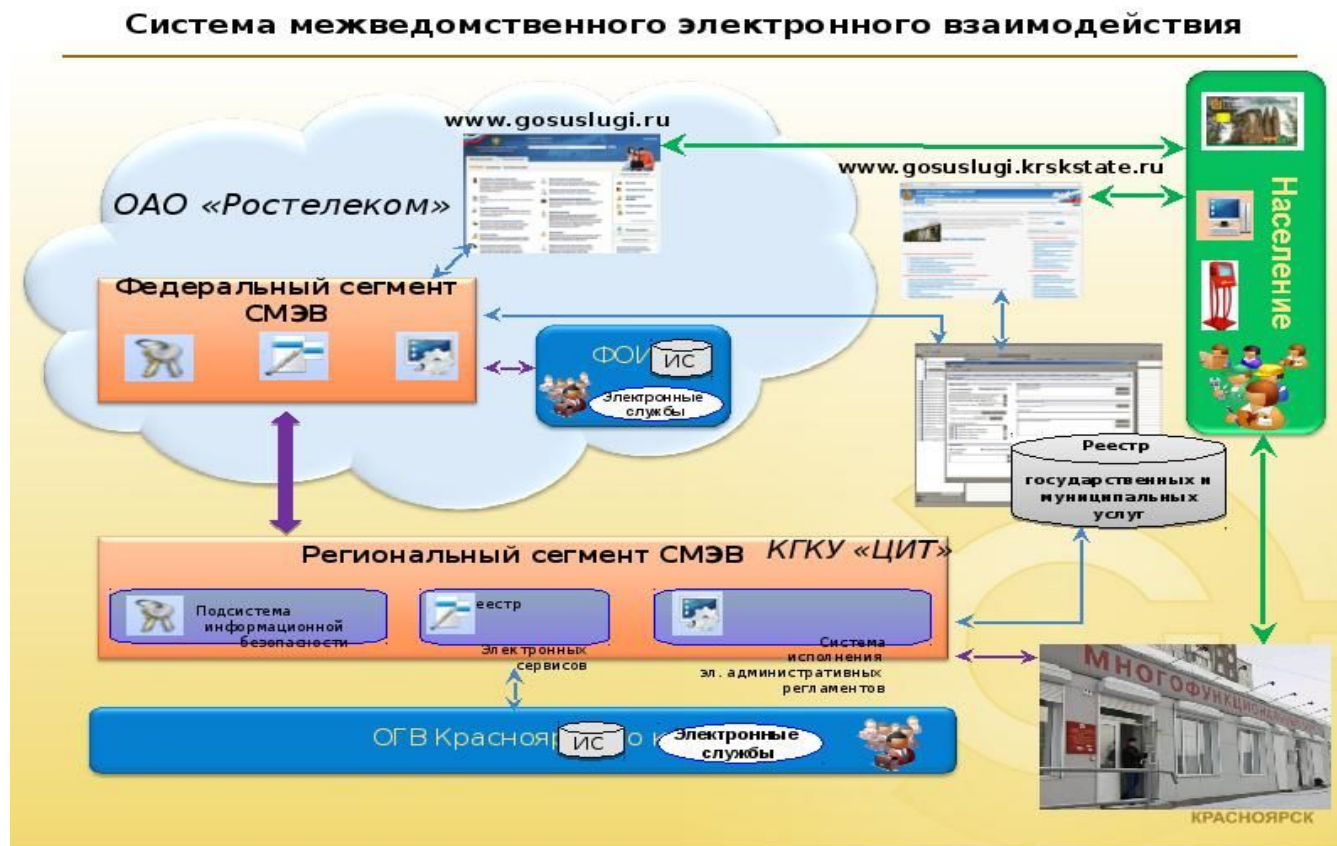
# Основные положения ГКН

- ▶ 1 Государственный кадастровый учет объекта недвижимости представляет собой юридический акт признания и подтверждения государством факта существования объекта недвижимости и его индивидуализации, как объекта права и налогообложения.
- ▶ 2 Сведения государственного кадастра недвижимости имеют правовой характер (*правовой характер сведений означает, что они могут вызывать определенные юридические последствия*).
- ▶ 3 Записи в государственном реестре объектов недвижимости являются единственным доказательством существования объекта недвижимости в его границах, понимаемых как пространственные пределы действия прав.

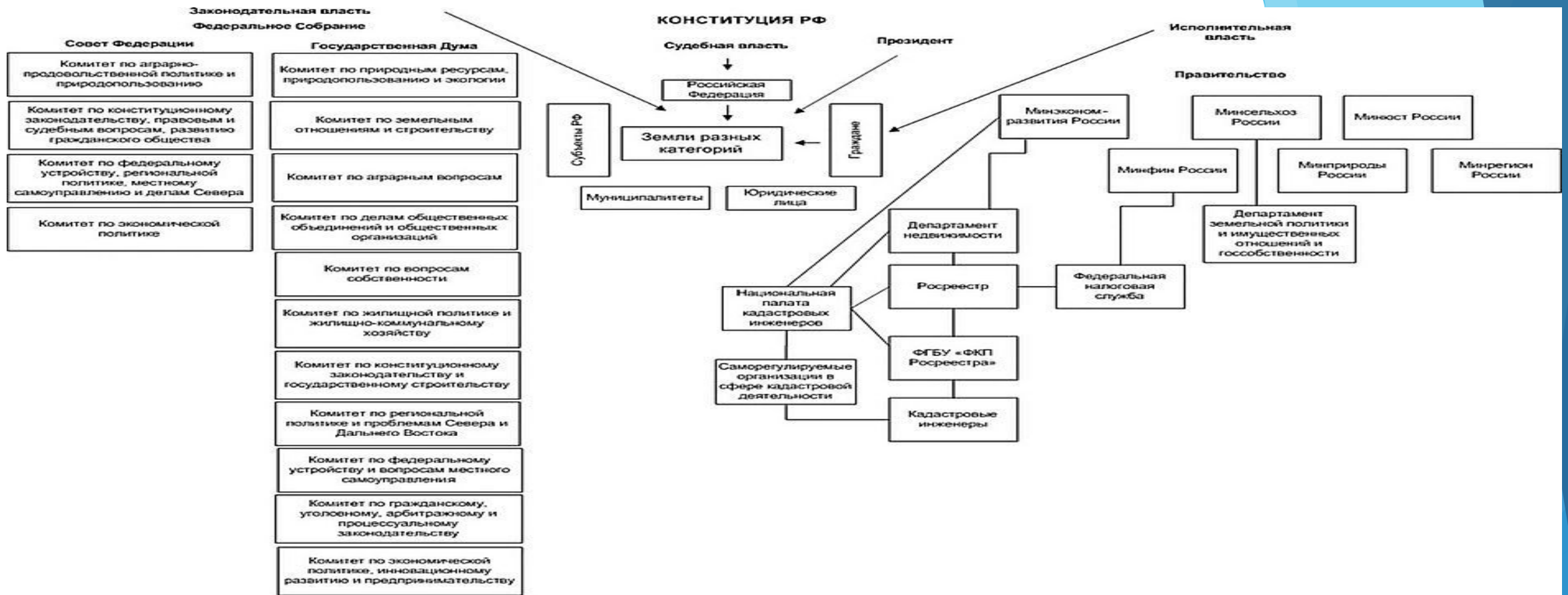




- ▶ Взаимодействие системы государственного кадастра недвижимости с другими информационными ресурсами отражена в постановлении Правительства РФ от 18.08.2008 г. № 618 «Об информационном взаимодействии при ведении ГКН» (рисунок 2).



- ▶ Рисунок 2 – Взаимодействие ГКН с другими информационными ресурсами



- ▶ Ведение государственного кадастра недвижимости на уровне федеральной информационной системы исключает возможность двойного учета объектов недвижимости, обеспечивает более полный контроль за деятельностью органов кадастрового учета, упрощает процедуры межведомственного информационного обмена и обработки экстерриториальных запросов на предоставление сведений об объектах кадастрового учета независимо от места их нахождения.
- ▶ Ведение государственного кадастра недвижимости основывается на государственном кадастровом учете, государственной кадастровой оценке и кадастровой деятельности.

# Спасибо за внимание



Буланцева Р.П.