

Обзор и анализ новелл законодательства в учетно-регистрационной сфере

В. О. Бундина^{1}, Н. О. Бороздина¹*

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,
Российская Федерация
* e-mail: snegir.l@bk.ru

Аннотация. Законодательство в сфере единого государственного реестра недвижимости непрерывно совершенствуется, разрабатываются и утверждаются новые механизмы, направленные на наполнение системы кадастра полными и достоверными сведениями об объектах недвижимости, административных границ, границ зон с особыми условиями использования и т.д. В 2021 году в законодательство были внесены ряд значительных поправок и нововведений, которые упрощают ряд процедур по кадастровому учету и регистрации прав некоторых видов объектов недвижимости. Все вышеперечисленное определяет актуальность выбранной темы исследования. В данной статье выполнен обзор новелл законодательства в учетно-регистрационной сфере, приведены основные результаты наполнения единого государственного реестра недвижимости сведениями, а также отражены некоторые актуальные проблемы в деятельности органа регистрации прав.

Ключевые слова: единый государственный реестр недвижимости, Росреестр, государственный кадастровый учет, регистрация прав, гаражная амнистия

Review and analysis of new legislation in the accounting and registration sphere

V. O. Bundina^{1}, N. O. Borozdina¹*

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation
* e-mail: snegir.l@bk.ru

Abstract. The legislation in the field of the unified state register of real estate is constantly being improved, new mechanisms are being developed and approved, aimed at filling the cadastre system with complete and reliable information about real estate objects, administrative boundaries, boundaries of zones with special conditions of use, etc. In 2021, a number of significant amendments and innovations were introduced into the legislation, which simplify a number of procedures for cadastral registration and registration of the rights of certain types of real estate objects. All of the above determines the relevance of the selected research topic. This article provides an overview of the novelties of legislation in the registration and registration area, provides the main results of filling the unified state register of real estate with information, and also reflects some urgent problems in the activities of the registration authority.

Keywords: unified state register of real estate, Rosreestr, state cadastral registration, registration of rights, garage amnesty

В соответствии с современным законодательством единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) – это достоверный источник информации об объектах недвижимости на территории РФ, а также это свод в графиче-

ской и текстовой форме достоверных систематизированных сведений об учтенном недвижимом имуществе, о зарегистрированных на него правах, основаниях их возникновения, правообладателях и других сведений [1].

В недавнем времени учетно-регистрационная система в нашей стране претерпела довольно серьезные изменения – объединили систему учета объектов недвижимости и регистрации прав. К данной реформе готовились на протяжении нескольких лет, разрабатывали целевые программы, дорожную карту, в которых были заложены соответствующие мероприятия.

Значение качественной, полной и достоверной системы регистрации прав и кадастрового учета сложно переоценить, благодаря сведениям, содержащимся в ЕГРН органы управления имеют доступ к информации об объектах недвижимости, границах различного уровня, что позволяет им повысить эффективность управления территорией. Граждане, а также юридические лица, органы и организации обеспечены гарантией прав на принадлежащие им недвижимое имущество. Кроме того, ЕГРН выполняют важнейшую функцию-фискальную, то есть позволяет функционировать системе налогообложения на недвижимость.

Поскольку учетно-регистрационная система в нашей стране относительно, например, европейских стран достаточно молода, она не сформирована окончательно. К тому же, территория нашей страны огромна и осуществлять контроль на такой территории значительно сложнее.

Все перечисленные факторы оказывают влияние на качество, количество и актуальность сведений ЕГРН и приводят к тому, что данная система в нашей стране не является завершённой и, как следствие, возникает ряд проблем, решение которых насущно и необходимо.

Актуальность темы статьи обусловлена тем, что ЕГРН является важнейшим государственным информационным ресурсом, содержащим сведения об объектах недвижимости, от степени его актуальности и достоверности зависит эффективность его функционирования, а также эффективность всей системы управления земельно-имущественным фондом.

Для наполнения ЕГРН достоверными сведениями разрабатываются и реализуются различные государственные программы, такие как: подпрограмма 3 «Государственная регистрация прав, кадастр и картография» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)».

Необходимо отметить, что планы, указанные в данных программах, реализованы не в полной мере. Это может быть связано со сложностью подходов к сбору и обработке сведений, недостаточным финансированием работ, отсутствием методик выполнения различного рода кадастровых и землеустроительных работ.

В марте 2020 года по указу Президента РФ Росреестр принял комплексный план по наполнению ЕГРН полными и точными сведениями. В его развитие ведомство утвердило «дорожные карты» со всеми субъектами РФ. Проводятся работы по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости,

проведению комплексных кадастровых работ, уточнению и внесению сведений. Все это необходимо для исправления реестровых ошибок, снижения рисков земельных споров и вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых объектов недвижимости, так же будет обеспечена возможность создания новых цифровых сервисов и повысится качество оказания услуг гражданам [2,3].

Для достижения показателей и целей государственных программ непрерывно совершенствуется законодательства, вносятся изменения в действующие нормативные акты, а также разрабатываются новые [2-5]. В 2021 году в силу вступили ряд важных законодательных изменений, а также новых технических решений, суть которых систематизирована и раскрыта в таблице.

Нововведения в области законодательства и технологий в учетно-регистрационной сфере

	Нововведение/нормативный акт/информационное письмо	Суть нововведения/нормативного акта/информационного письма
1.	Информационное письмо Управления Росреестра по Новосибирской области от 21.07.2021 № 01-01-54-5744 по вопросу применения Федерального закона от 11.06.2021 №191-ФЗ	Законом №191-ФЗ[2] были внесены изменения в ряд законодательных актов, касающихся порядка установления приаэродромных территорий, размещения в границах приаэродромных территорий объектов недвижимого имущества, в том числе расположенных на земельных участках, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, ведения гражданами садоводства для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства, строительства гражданами гаражей для собственных нужд («бытовая недвижимость»).
2.	На Госуслугах доступны выписки из Госреестра недвижимости	Пользователи портала Госуслуг могут получить выписки из Единого государственного реестра недвижимости. Новый электронный сервис запущен совместно Минцифры и Росреестром
3.	Регистрация прав Росреестром по нотариальным документам станет быстрее	Чтобы ускорить процедуру регистрации прав по нотариально удостоверенным документам, Росреестр и Федеральная нотариальная палата намерены подготовить соответствующие предложения для совершенствования нормативной базы. В частности, одним из мероприятий, которые позволят сократить общее время регистрации, станет оптимизация порядка уплаты и возврата государственной пошлины при направлении нотариусом документов для государственной регистрации прав.
4.	На Публичной кадастровой карте отображено 15,9 тыс. га земель для строительства жилья.	В рамках работы сервиса «Земля для стройки» Росреестр заключил соглашения с 43 субъектами РФ для размещения на Публичной кадастровой карте (ПКК) сведений об участках, пригодных для жилищного строительства.
5.	Росреестр и ВТБ планируют полностью оцифровать сделки с недвижимостью.	Банк и Росреестр планируют повысить доступность и безопасность проведения регистрационных действий в цифровом формате на всем жизненном цикле сделок с недвижимостью, а срок их проведения – существенно сократить.
6.	Президент подписал закон о наделении Росреестра полномочиями по разработке требований к отображению на картах госграницы РФ.	В соответствии с действующим законодательством Росреестр осуществляет федеральный государственный надзор в области геодезии и картографии в том числе за отображением Государственной границы и территории Российской Федерации, субъектов и муниципальных образований на картах, планах и официально изданных атласах. При этом требования к отображению ранее не были установлены - за исключением государственных топографических карт и государственных топографических планов.

	Нововведение/нормативный акт/информационное письмо	Суть нововведения/нормативного акта/информационного письма
7.	«Гаражная амнистия» за 8 шагов: Росреестр разработал методические рекомендации для граждан	Росреестр разработал методические рекомендации к федеральному закону № 79-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («гаражная амнистия») [3]. Материалы в простой и доступной форме помогут гражданам разобраться с процедурой оформления гаражей в упрощенном порядке.
8.	Новый закон о выявлении правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости	В настоящее время в сведениях Единого государственного реестра недвижимости имеются объекты недвижимого имущества, учет которых произведен, но сведения о правообладателях отсутствуют. Отсутствие данных о собственниках снижает степень защиты права собственности и иных вещных прав на такой объект, а также затрудняет проведение сделок с ранее учтенными объектами недвижимости. На органы государственной власти, органы местного самоуправления возложена обязанность по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости.
9.	Росреестр: дольщики смогут зарегистрировать квартиры в случае ареста земельного участка, на котором расположен дом	Государственная Дума приняла в третьем чтении закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4]. Поправки содержат предложения Росреестра, направленные на защиту прав дольщиков. Законодательные изменения были подготовлены с учетом поручения Правительства РФ в декабре 2020 года
10.	О новых полномочиях кадастровой палаты.	Управление Росреестра по Новосибирской области уведомляет, что с 21.06.2021 для получения копий документов и выписок о содержании правоустанавливающих документов необходимо обращаться в филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» (Кадастровая палата).
11.	Президент подписал закон, упростивший процедуру регистрации линейных объектов.	Закон содержит предложения Росреестра, направленные на снижение административных барьеров для бизнеса на рынке недвижимости и призван упростить процедуру кадастрового учета и регистрации прав линейных объектов (линии электропередачи, связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы (водопровод, канализация, газопровод, теплотрасса и другое), автомобильные дороги, железнодорожные линии и т.д.).
12.	Законодатель упростил заключение сделок с органами власти	30.04.2021 вступили в силу изменения в Закон о регистрации недвижимости [5], которые позволили органам власти беспрепятственно сдавать в Росреестр документы в электронном виде, если стороной сделки является гражданин или юридическое лицо.

Рассмотрим основные результаты программы по наполнению ЕГРН сведениями.

По данным на 1 мая 2021 года 62,2% (38,1 млн единиц) границ всех земельных участков в Российской Федерации внесено в ЕГРН (при общем их количестве 61 млн ед.). Год назад этот показатель составлял 60,5%.

Доля границ между субъектами РФ, которые внесены в ЕГРН, составила 41% (155 ед.) при их общем количестве 378, муниципальных образований - 75% (15,7 тыс. ед.) при их общем количестве 20,9 тыс., населенных пунктов, достигла 38% (59 тыс.) при их общем количестве 155,5 тыс.

В связи с новым законом о выявлении правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости 29.06.2021 вступили в силу изменения в законодательстве, направленные на защиту права собственности правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости [6].

В настоящее время в сведениях ЕГРН существуют объекты, учет которых произведен, но сведения о правообладателях отсутствуют. Недостаток этих данных о собственниках снижает степень защиты права собственности и иных вещных прав и затрудняет проведение сделок с ранее учтенными объектами недвижимости.

На органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, это позволит внести актуальные и достоверные сведения о собственниках недвижимости, повысит степень защиты ранее возникших прав граждан, а также обеспечит эффективность сделок с недвижимостью. Граждане, желающие зарегистрировать право собственности на ранее учтенный объект недвижимости, могут самостоятельно обратиться в любой офис МФЦ. Государственная пошлина за регистрацию не уплачивается.

За период действия Закона о «лесной амнистии» [8] введенная им статья 60.2 Закон о регистрации применена органом регистрации прав 82,5 тыс. раз, из них по инициативе Росреестра – 67,3 тыс. раз (81,6%); более 15,2 тыс. (18,4%) инициированы правообладателями (ими были поданы заявления о проведении учётно-регистрационных действий), органами государственной власти.

Наибольшая активность заявителей отмечена в Московской области (7 675 заявлений), Ленинградской области (1 851 заявление), Республике Карелия (1112 заявлений), Иркутской области (749 заявлений), Владимирской области (675 заявлений).

Росреестром обеспечивается методическое сопровождение применения органами регистрации прав Закона «о лесной амнистии». Во II квартале 2021 года в регионах начата работа по разработанным Росреестром совместно с Рослесхозом и Росимуществом рекомендациям для территориальных органов ведомств и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений [7,8].

Не смотря на все перечисленные положительные изменения в законодательстве и проводимые Росреестром мероприятия, направленные на наполнение ЕГРН достоверными сведениями, в деятельности ведомства существует и ряд недостатков. Счетная палата Российской Федерации опубликовала результаты контроля за деятельностью Росреестра, в которой представлены следующие данные [9].

Работа, проводимая Росреестром по улучшению качества сведений ЕГРН, не характеризуется установленными показателями документов стратегического

планирования и, как следствие, не оценивается. При этом ведомственная отчетность Росреестра не обеспечивает получение полных и достоверных данных об оказании государственных услуг и сведений ЕГРН, независимая оценка не проводится.

Требует совершенствования нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением государственной регистрации прав, в части установления возможности досудебного обжалования решений государственных регистраторов прав, принимаемых при осуществлении государственной регистрации прав, реализации возможности оплаты заявителем услуги по предоставлению сведений из ЕГРН одним платежом и включения нарушения срока оказания услуги в основания для возврата платы за услугу предоставления сведений из ЕГРН.

Разработка ФГИС ЕГРН осуществлялась Росреестром с 2014 года, а полный переход к эксплуатации системы на всей территории Российской Федерации осуществлен только в октябре 2020 года. Доработка и исправление выявленных ошибок в работе ФГИС ЕГРН осуществлялась не оперативно и не обеспечивала стабильную и корректную работу сервисов. Допускались сбои в работе, что вызывало массовые нарушения сроков оказания государственных услуг [9].

Росреестром не обеспечен должный уровень оказания государственных услуг по кадастровому учету и регистрации прав, предоставлению сведений из ЕГРН, в том числе соблюдение сроков оказания услуг, что вызывает значительный поток жалоб и обращений граждан.

Не решена проблема уменьшения количества решений о приостановке и об отказе в осуществлении регистрационных действий. При отсутствии системы надлежащего информирования заявителя о причинах принятия такого вида решений ограничена возможность заявителей получить разъяснения и исправить недостатки.

Система межведомственного взаимодействия работает недостаточно эффективно.

По данным Росреестра, внедрение ФГИС ЕГРН на всей территории Российской Федерации завершено 21 октября 2020 года, в связи с чем с 2017 года ведение ЕГРН осуществлялось в устаревших децентрализованных информационных системах.

ФГИС ЕГРН разрабатывалась на протяжении более 5 лет и процесс доработки к настоящему времени не завершен. Эксплуатация информационных систем Росреестра в течение указанного периода сопровождалась авариями и сбоями, причинами которых явились отсутствие системы в разработке информационного ресурса, необходимого оборудования и технической поддержки, недостаточное качество программного обеспечения. Сбои в работе сервисов Росреестра привели к массовым нарушениям срока оказания государственных услуг [9].

Наряду с нарушениями, связанными с несоблюдением установленных сроков оказания услуг, отмечается разная практика правоприменения государственных регистраторов прав, обладающих исключительными полномочиями в при-

нятии решений о постановке на кадастровый учет и регистрации прав, что увеличивает количество отказов в учетно-регистрационных действиях. Вместе с тем досудебное обжалование решений государственных регистраторов прав, принимаемых при осуществлении государственной регистрации прав, не предусмотрено.

Достоверная оценка качества оказываемых Росреестром государственных услуг не проводится, независимая оценка отсутствует. Предусмотренная для ежемесячного размещения в открытом доступе обобщенная информация, полученная на основе сведений из ЕГРН, Росреестром не публикуется. Ограничены возможности получения обобщенных сведений, необходимых для проведения аудита управления федеральным имуществом и имуществом хозяйствующих субъектов с участием Российской Федерации, в том числе посредством доступа к ФГИС ЕГРН Счетной палатой. Не предусмотрена возможность направления КСО субъектов Российской Федерации и муниципальных образований запросов на бесплатное предоставление сведений из ЕГРН в целях реализации их полномочий.

Сведения ЕГРН в ряде случаев не являются достоверными. Работы по выверке и сопоставлению сведений ЕГРН Росреестром не завершены. Это подтверждается значительным количеством записей реестра, отнесенных к категории «актуальные незасвидетельствованные», являющейся основанием для приостановки учетно-регистрационных действий. Сведения о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населенных пунктов внесены в ЕГРН не в полном объеме.

Не созданы условия для оперативной регистрации прав в отношении федерального имущества, которая осуществляется Росреестром на общих основаниях, сопровождается многочисленными отказами и в ряде случаев регистрируется на основании судебных решений. Поручения Президента Российской Федерации по указанному вопросу не отработаны, предпринимаемые меры не привели к улучшению ситуации. Недостатки межведомственного взаимодействия Росреестра и Росимущества не способствуют защите прав Российской Федерации в отношении имущественного комплекса [9].

Исходя из проведенных исследований можно сделать вывод, ЕГРН является основным информационным ресурсом, который используют физические, юридические лица, государственные учреждения, для того, чтобы получать сведения об объектах недвижимости.

ЕГРН играет очень важную роль в управлении земельным и имущественным фондом, так как позволяет обеспечить гарантию прав собственности. Таким образом, качество ведения ЕГРН является одним из самых важных аспектов в управлении земельно-имущественном фондом.

Совершенствование законодательства и технологий в сфере ведения ЕГРН являются необходимыми мероприятиями, поскольку, согласно международным принципам, кадастр считается по-настоящему эффективным только в том случае, если он завершен.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. «О государственной регистрации недвижимости» [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/
2. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 11.06.2021 N 191-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_386890/
3. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (гражданская амнистия) [Электронный ресурс] : федер. закон № 79-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_387463/
4. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации" [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.07.2020 N 202-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357077/
5. «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости" и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.04.2021 N 120-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383341/
6. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс] : федер. закон от 01.07.2021 № 273-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388893/
7. «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс] : федер. закон от 01.07.2021 N 275-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388856/
8. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель». [Электронный ресурс] : федер. закон от 29 июля 2017 г. N 280-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221238/
9. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности и достижения целей предоставления средств федерального бюджета, направленных Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года на осуществление полномочий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним с учетом передачи части полномочий». [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/72c/72c533644776199eda0b98db7c657e44.pdf/> Загл. С экрана.

© В. О. Бундина, Н. О. Бороздина, 2022