

Принципы формирования системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество

© 2009 С.Н. Мовчан
аудитор Счетной палаты Российской Федерации

В статье рассматриваются основные принципы формирования эффективной системы государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество в рыночной экономике. Показано, что реализация предложенной совокупности принципов позволит обеспечить высокую эффективность системы, ее способность в полной мере удовлетворять потребности хозяйствующих субъектов рыночной экономики.

Ключевые слова: система, принципы, недвижимое имущество, кадастровый учет, регистрация прав.

Эффективность долгосрочного социально-экономического развития страны во многом определяется уровнем взаимодействия двух важнейших институтов - института государства и института рынка. В обеспечении результативности такого взаимодействия важнейшее значение имеет повышение качества и доступности государственных услуг. В этой связи актуализируется задача формирования единой системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, адекватной современным рыночным условиям.

Хорошо известно, что становление действующей национальной системы регистрации прав и учета недвижимости происходило путем создания независимых ведомственных систем. В конце 90-х гг. прошлого столетия они были сформированы и в целом отражали процесс зарождения рынка недвижимости в России. В 2009 г. в России начался процесс формирования новой единой системы¹. Идеология ее формирования заключается в объединении двух самостоятельно функционирующих систем.

Для объективной оценки данного процесса важно учитывать основные параметры системы, ее значение, экономические предпосылки кадастрового учета и перспективы развития. Сущностные характеристики системы регистрации прав и кадастрового учета находят свое отражение в определении его основных составных частей, а также возложенных на нее функций.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляет собой юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество. К последнему в числе прочих относятся земельные участки, здания,

¹ О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: указ Президента Российской Федерации от 25 дек. 2008 г. № 1847 // Рос. газ. 2008. № 266.

сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства.

На государственную регистрацию прав возложена функция правообеспечительного характера для возникновения и реализации правоотношений собственности и обязательственных правоотношений по поводу объектов недвижимости. В свою очередь, на государственный кадастровый учет недвижимости возложена функция по подтверждению существования недвижимого имущества и внесению сведений о таком имуществе в государственный кадастр недвижимости. Кадастровый учет недвижимости позволяет определить недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи.

Государственные функции в сфере кадастрового учета и регистрации прав являются социально ориентированными. В этом заключается их основная характеристика и значимость. Реализация данных функций нацелена на решение спектра задач, связанных с жизнедеятельностью граждан и функционированием хозяйствующих субъектов. Они позволяют обеспечить реализацию и защиту конституционных прав собственников и иных обладателей прав на объекты недвижимости, способствуют формированию рынка недвижимости и вовлечению ее в рыночный оборот, а также служат важной предпосылкой повышения эффективности экономической деятельности участников рынка недвижимости.

Несомненно, важным является и то, что реализация данных функций обеспечивает принятие рациональных управленческих решений по управлению недвижимым имуществом. Кроме того, их реализация стимулирует привлечение инвестиционных ресурсов, благоприятно действует на упорядочение сборов соответствующих налогов. Особо следует отметить значимость реализации государственных функций в сфере кадастрового учета и регистрации прав с точки зрения обеспечения защиты конституционных прав. Это обусловлено тем, что по своему содержанию

экономические права определяют юридические возможности конкретного человека в его экономической деятельности. А среди экономических прав базовое место занимает право на собственность.

Система государственной регистрации собственности оказывает непосредственное воздействие на обеспечение свободы экономической деятельности. Она является важным источником экономической информации.

Формирование эффективной системы государственного кадастрового учета и регистрации объектов недвижимости, а также определение перспектив ее развития на долгосрочной основе представляют собой сложный, взаимосвязанный и взаимообусловленный процесс. Выбор рациональных путей решения этой проблемы определяется внешней воздействующей средой, экономическими факторами и институциональными предпосылками совершенствования государственного управления.

Экономическое развитие России в последние годы сопровождается кардинальными институциональными изменениями в условиях функционирования рыночной экономики. Вектор этих изменений лежит на линии основных экономических институтов: собственности, предпринимательства, государства, его законодательных установлений и норм, а также рынка, как нового типа хозяйствования с его механизмами ценообразования и конкуренции. В числе важнейших экономических предпосылок развития системы государственной регистрации объектов недвижимости и кадастрового учета первостепенное значение имеет рыночная система хозяйствования.

Мегатенденцией, определяющей развитие экономических институтов и экономических отношений, является изменение форм собственности. Переход к рыночной экономике сопровождался не только изменением в соотношении государственной и частной собственности в сторону увеличения последней, но и значительным увеличением роли частной собственности. Именно коммерческий сектор экономики является определяющим в экономическом развитии страны на современном этапе. В основе дальнейшей трансформации собственности находится новая система интересов, мотивации, поиск путей снижения транзакционных издержек и повышения экономической эффективности. В условиях рынка требуется поддержка со стороны государства деятельности профессиональных участников рынка недвижимости, финансовых институтов, крупных застройщиков, хозяйствующих субъектов, вовлеченных в реализацию крупных инфраструктурных проектов. Именно рынок определяет объективную необходимость снижения издержек

юридических и физических лиц при оформлении прав на недвижимость.

Одной из важнейших предпосылок развития системы регистрации недвижимого имущества и кадастрового учета является совершенствование государственного управления регулированием экономики. Если эффективность регулирования экономики снижается, то это приводит к значительным потерям общественных ресурсов, в том числе бюджетных средств. Совершенствование государственного регулирования экономики должно сопровождаться также формированием принципиально новых социальных значимых институтов, способных более эффективно обеспечивать реализацию государственных функций в конкретной сфере деятельности.

Основополагающим принципом формирования системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество является ее адекватность рыночной экономике. По своей сути данный принцип означает, что единая система регистрации прав на недвижимое имущество и ведение кадастрового учета должна соответствовать рыночной системе хозяйствования. Прежде всего, она должна обеспечивать разнообразные потребности участников рынка, стимулировать развитие рыночных отношений в сфере оборота недвижимости.

Методологической формулой развития системы государственного кадастрового учета и регистрации объектов недвижимости должен стать процесс ее адаптации к новым экономическим условиям. Функциональность системы во многом зависит от того, насколько она соответствует новым экономическим реалиям и способна использовать положительные изменения в экономической деятельности хозяйствующих субъектов. При этом под адаптацией понимается эволюционное приспособление системы к меняющимся условиям внешней среды. Сутью этого процесса является развитие признаков, соответствующих той среде, в которой функционирует рассматриваемая система посредством внутренних механизмов, обеспечивающих возможность подстройки. В результате эволюционного приспособления данная система переходит в качественно новое состояние, что невозможно без мобилизации имеющихся адаптивных резервов. В свою очередь, они зависят от способности системы оперативно реагировать на условия изменяющегося рынка, а также от рациональности принятия управленческих решений.

При характеристике адаптации следует выделять временные параметры и скорость протекания процесса приспособления, способность к подстраиванию структурных элементов, а также их синх-

ронность. Важной характеристикой является уровень адаптации. Максимально адаптированная система в наиболее полной мере соответствует внешней среде и внутренней среде. Возможность системы кадастрового учета и регистрации объектов недвижимости определяется также способностью маневрировать ресурсами, мобилизовывать необходимые ресурсы в том направлении развития, которое может принести максимальные выгоды.

Адаптация как активный процесс предполагает планирование выработки конкретных программных мероприятий и их реализацию на вполне определенном временном отрезке. Она требует конкретных методических подходов к динамично изменяющейся экономической среде, а также применения таких организационно-экономических механизмов, которые являются наиболее эффективными в новых институциональных условиях.

Данный принцип предполагает способность к модернизации и развитию. Особенно важно, чтобы система была восприимчива к инновациям. За счет внедрения новых технологий, востребованных в условиях современного гражданского оборота недвижимости, возможно расширение способов и форм оказываемых в сфере регистрации прав и кадастрового учета услуг. Прежде всего, необходимо обеспечить модернизацию текущей информационно-коммуникационной инфраструктуры. Направление такой модернизации - создание сервис-ориентированной информационно-коммуникационной инфраструктуры, способной предоставлять системные услуги, обеспечивающие возможность функционирования прикладных приложений и информационно-коммуникационных сервисов.

Анализ показывает, что только при помощи перехода на новые технологии возможно повышение возможностей учетно-регистрационной системы. В частности, внедрение новых информационных технологий позволит сократить сроки оказания услуг и снизить издержки пользователей услуг. Данные выгоды будут достигнуты за счет создания возможности предоставления услуг без непосредственного посещения мест приема документов, в том числе путем предоставления дистанционного доступа к информационным ресурсам, а также за счет предоставления юридически значимых сведений из информационных ресурсов в виде электронных документов и с использованием технологии электронной цифровой подписи.

Процесс адаптации системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество тесно связан с эффективностью ее функционирования. Только система, максимально адаптированная к рыночным условиям хозяйствования, к другим составляющим внешней окружающей среды, может быть эффективной.

Как известно, сущность эффективности любой системы реализуется в системе показателей и критериев. Поэтому их разработка и правовое закрепление является одним из первоочередных направлений нормативно-правового реформирования системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество. Следует исходить из того, что только объективная оценка реального состояния системы позволит выйти на экономически обоснованные стратегические решения ее дальнейшего развития.

Методологический подход к выделению критериев и показателей состояния системы государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, в сущности, известен. Он кардинально не отличается от классического подхода, применяемого для любой экономической системы. Сложность заключается лишь в выработке конкретных методик, проблемно ориентированных на учет специфики функционирования данной системы. По нашему мнению, в частности, оценка эффективности системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество должна быть более жестко привязана к объему бюджетных средств, выделенных на ее функционирование. Кроме того, необходимо оценивать степень использования инновационного потенциала в этой сфере деятельности.

В современных условиях невозможно создать эффективный рынок недвижимости, управлять собственностью и осуществлять государственную экономическую политику, не имея своевременной, полной и точной информации о недвижимости. В связи с этим одним из важных принципов формирования и функционирования системы является принцип публичности оборота недвижимости. Мировой опыт свидетельствует, что для защиты прав собственников и иных правообладателей недвижимости необходима такая учетно-регистрационная система, которая гарантировала бы надежность и гласность гражданского оборота, была бы доступна для всех участников гражданских отношений и содержала бы объективную информацию о недвижимости. Отражение изменений вещно-правового положения участников гражданского оборота и изменений характеристик объектов недвижимости в едином учетно-регистрационном ресурсе является реализацией принципа публичности оборота недвижимости. Основой для повышения доступности государственных услуг в сфере кадастрового учета и регистрации прав должна стать новая организационная структура управления системы и оптимизация распределения полномочий между ее составляющими.

Среди принципов необходимо выделить принцип целостности и управляемости системы. Реализация этого принципа позволит обеспечить стабильность осуществления государственных функций в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и кадастрового учета. Он будет способствовать снижению уровня рисков в данной сфере государственной деятельности.

При определении сущности данного принципа следует исходить из того, что система взаимодействует с большим количеством юридических и физических лиц. В связи с этим сложность механизма и учета заключается в том, что он определяется многообразием типов операций. Последние, в свою очередь, характеризуются различными формами представления данных. Наличие массивных и разнообразных информационных ресурсов требует их координации.

Одним из важных принципов является принцип оптимального соотношения централизации и децентрализации в построении модели организационной структуры. Важным условием развития централизации управления системой является создание общих государственных информационных ресурсов, включая регистры, кадастры, реестры, содержащих полную непротиворечивую, достоверную информацию, необходимую для выполнения основных функций по государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав на недвижимость, обеспечения доступности соответствующих данных для граждан и организаций. Решение этой задачи возможно в первую очередь за счет интеграции информационных систем и объединения данных об объектах недвижимости и унификации процедур оказания учетно-регистрационных услуг.

Хотелось бы заострить внимание на принципе функциональности и контролируемости системы, ее учетно-регистрационных процессов и эффективности использования ресурсов.

Прежде всего, необходимо обеспечить действенный контроль за расходованием средств федерального бюджета в данной сфере деятельности. Ведь только на 2010 г. Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии утверждены бюджетные ассигнования в сумме 40 143 571,0 тыс. руб.² В решении этой сложнейшей задачи возрастает роль Счетной палаты Российской Федерации.

Следует более активно внедрять аудит эффективности, который, помимо всего прочего, предполагает осуществление мониторинга функционирования системы и оценку механизмов, обеспечивающих принятие обоснованных решений на всех

² О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов: федер. закон от 2 дек. 2009 г. № 308-ФЗ // Рос. газ. 2009. № 232, 238.

уровнях единой федеральной системы регистрации прав и кадастрового учета.

Данная система принципов отражает наиболее существенные закономерности и взаимосвязи в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество. Представляется, что их реализация будет значительно способствовать повышению качества и доступности предоставляемых государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Прежде всего, будет достигнут качественно новый уровень оперативности и удобства данных услуг, снижения административных и экономических издержек, связанных с получением данных государственных услуг.

Следует отметить, что важно находить не только правильную совокупность принципов, но и соотношение между ними. Это диктуется тем обстоятельством, что, несмотря на важность каждого принципа, они не всегда являются равнозначными. Необходимо учитывать и то, что соотношение между принципами находится в динамике, в зависимости от постоянного изменения экономической ситуации.

В качестве заключения следует отметить, что на формирование и развитие единой системы государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество оказывает положительное и отрицательное воздействие множество экономических факторов. Их сочетание следует учитывать при разработке принципов развития системы, максимально учитывающих современные институциональные процессы и условия.

Комплекс мер, принимаемых государством в интересах развития системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество должен включать обязательно меры экономического, правового и организационного характера. Так как чисто организационные меры в современных условиях экономического развития могут быть нерезультативными, они должны опираться на нормы права и быть ресурсно обеспечены.

Долгосрочная стратегия развития системы государственного кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество должна исходить из необходимости повышения эффективности ее функционирования в условиях рыночных отношений, нацеливать финансово-экономические ресурсы на повышение качества предоставления государственных услуг в этой важнейшей сфере деятельности.

Новая форма организации деятельности единой федеральной системы регистрации прав и кадастрового учета позволит повысить результативность бюджетных расходов в этой сфере государственной деятельности.