

УДК 349.4

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ:
РАЗВИТИЕ, СОВРЕМЕННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Н. Л. Лисина

**STATE CADASTRAL REGISTRATION OF LAND PLOTS:
DEVELOPMENT, PRESENT AND PROSPECTS**

N. L. Lisina

В статье проведен анализ развития института государственного кадастрового учета земельных участков в современный период, до начала проведения административной реформы в Российской Федерации, в период ее проведения и по настоящее время. Цель исследования заключается в анализе изменений законодательства с точки зрения государственного кадастрового учета земельных участков, их правовой оценке, в выявлении роли и значения государственного кадастрового учета земельных участков в современный период, значении сведений государственного кадастра недвижимости и межведомственного взаимодействия в учетно-регистрационной сфере. В статье сделаны выводы о значении государственного кадастрового учета земельных участков в современных условиях, выявлено, что государственному кадастру недвижимости придается не только информационное значение, но и учетно-регистрационное, его сведения характеризуют земельный участок как индивидуально-определенный объект. Показана активная роль государства в решении задач по созданию полноценной, открытой и актуальной федеральной информационной системы государственного кадастра недвижимости с переходом в дальнейшем на развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости. Автор указывает и на недостатки системы правового регулирования учетно-регистрационных земельных отношений, решение которых видит, прежде всего, в налаживании информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и обмена информацией о земельных участках. Кроме того, автор предлагает придать большую значимость уникальным характеристикам земельных участков, в особенности границам земельных участков.

The paper analyzes the development of the institute of state cadastral registration of land plots in the modern period since the time prior to the administrative reform in the Russian Federation up to the present time. The purpose of the study is to analyze changes in legislation from the point of view of state cadastral registration of land plots, their legal assessment, in identifying the role and importance of state cadastral registration of land plots in the modern period, the value of the data of the state cadastre of real estate and interagency interaction in the registration area. The paper provides some conclusions about the value of state cadastral registration of land plots in modern conditions and reveals the fact that the state cadastre of real estate is given not only informational, but also registrational value, as its information characterizes the land plot as the individual-specific object. The author shows the active role of the state in solving the problems in the creation of a full, open and timely Federal information system of the state cadastre of immovable property with the transition, in the future, to the development of the unified state system of registration of rights and cadastral registration of real estate. The author points to the deficiencies in the system of legal regulation of registration of land relations, the solution of which is seen primarily in establishing information interaction of bodies of state power and bodies of local self-government and information exchange on land plots. In addition, the author proposes to give greater importance to the unique characteristics of land, especially land boundaries.

Ключевые слова: государственный кадастровый учет земельных участков, государственный кадастр недвижимости, значение государственного кадастра недвижимости, земельный участок, границы земельного участка, регистрация прав на земельные участки.

Keywords: state cadastral registration of land plots, state real estate cadastre, value of the state real estate cadastre, land, boundaries of land, registration of land rights.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р [11], определила в качестве целей административной реформы повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

С этого времени в Российской Федерации был предпринят ряд новых мер на достижение поставленных целей. Так, реализация административной ре-

формы коснулась такой функции государственного управления в сфере использования и охраны земель как государственный кадастровый учет земельных участков.

Деятельность по использованию и управлению объектами недвижимости должна опираться на определенную информационно-правовую систему. Информационная система складывается из нескольких основных разделов:

– государственный учет объектов недвижимости и создание единой информационной системы о недвижимости;

– государственная регистрация прав на недвижимость;

– сведения о градостроительном планировании территорий и поселений и об их застройке;

– свод нормативно-правовых актов о зонировании поселения [15].

В области информации и информационного обеспечения использования объектов недвижимости особое место занимает государственный учет недвижимости (земельных участков и объектов капитального строительства), государственный кадастр недвижимости.

Государственный кадастр недвижимости имеет информационное значение, которое можно рассматривать в нескольких аспектах. Во-первых, в общем смысле государственный кадастр недвижимости как информационная основа имеет своей целью обеспечить всех заинтересованных субъектов земельных и кадастровых (реестровых) отношений достоверной информацией об объектах недвижимости, их характеристиках, их изменениях, ограничениях использования, иной информацией, необходимой для осуществления использования и охраны земель, функций управления, оценки объектов недвижимости и др. Во-вторых, сведения государственного кадастра недвижимости являются информационным ресурсом для осуществления иных функций государственного управления, а также для ведения иных реестров, кадастров и иных информационных источников. В-третьих, объем информации об объекте недвижимости, содержащейся в государственном кадастре недвижимости, позволяет определить, может ли данный объект быть индивидуально-определенным и, соответственно, может ли находиться в обороте, быть предметом сделки с имеющимися характеристиками, а также может ли быть зарегистрировано право на него.

Вообще необходимость наличия совокупной информации о земельных участках и иных объектах недвижимости обусловило создание единой государственной информационной системы первоначально земельных участков, в дальнейшем объектов капитального строительства, а к настоящему времени – государственного кадастра недвижимости.

Следует отметить, что развитие государственного учета земельных участков имеет длительную историю. Значение и роль кадастра в России менялись в зависимости от того, какие цели и задачи государство ставило перед экономикой: либо это жесткое планирование и управление территориями, либо совершенствование системы налогообложения и учета доходности, либо необходимость учета прав, количественных и качественных характеристик земли.

Развитие земельного рынка в России и проводимые земельные преобразования обусловили необходимость существования информационной системы государственного учета земельных участков и регистрации прав на новой нормативной правовой базе. Однако в период 1990 – 1999 гг. ведение государственного кадастра земельных участков было регламентировано в общих чертах, в основном развивалось законодательство по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Так, в тот период времени действовали Земельный кодекс РСФСР (ст. 110, ст. 111) [16], постановление Правительства РФ от 25.08.1992 № 622 «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской

Федерации» [17], Указ Президента РФ от 11.12.1993 № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость» [18], Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [2], а также ряд ведомственных актов. Однако, как правильно на тот период времени отмечено в литературе, «анализ законодательства РФ о ГЗК свидетельствует о его несовершенстве и отставании от требований времени... нормативные правовые акты обеспечивают главным образом регистрационную часть ГЗК, тогда как другие его подсистемы (формирование земельного участка, государственный учет и оценка земельного участка) остались без правового регулирования» [14].

В 90-х гг. XX в. в России была поставлена задача совершенствования земельно-кадастровых отношений, перехода на автоматизированную систему государственного кадастрового учета. С развитием задач, поставленных Федеральной целевой программой «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.1996 № 932 [6], предусматривающей разработку, развертывание и функционирование автоматизированной системы ведения земельного кадастра, способствующей обеспечению поступления платежей за землю, функционированию цивилизованного рынка земли и недвижимости и защите прав на землю, в субъектах Российской Федерации стала развиваться работа по налаживанию системы государственного учета земельных участков.

Принятие Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» [19] придало новое значение государственному кадастровому учету земельных участков, расширило содержание государственного земельного кадастра. Согласно ст. 1 данного закона государственный земельный кадастр представлял собой систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов. В сведениях о земельных участках отражались их кадастровые номера; местоположение (адрес); площадь; категория земель и разрешенное использование земельных участков; описание границ земельных участков, их отдельных частей; зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения); экономические характеристики, в том числе размеры платы за землю; качественные характеристики, в том числе показатели плодородия земель для отдельных категорий земель; наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

Государственный земельный кадастр был призван обеспечить достоверной информацией о земельных участках органы государственной власти и местного самоуправления, физических и юридических лиц. В ст. 4 указанного закона было определено, что госу-

дарственный земельный кадастр создается и ведется в целях информационного обеспечения государственного и муниципального управления земельными ресурсами; государственного контроля за использованием и охраной земель; мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель; государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; землеустройства; экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов; установления обоснованной платы за землю; иной связанной с владением, использованием и распоряжением земельными участками деятельности.

В этот период времени государство продолжает принимать меры по совершенствованию системы учета, унификации форм и методов государственного учета, стремится объединить существующие информационные ресурсы по учету и регистрации, усилить роль информационного обмена между органами государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим принимаются Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 – 2008 годы)» с подпрограммой «Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений» [7], позднее утверждается 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)» [8]. Данные нормативные правовые акты были направлены на создание системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости, обеспечивающей реализацию государственной политики эффективного и рационального использования и управления земельными ресурсами и иной недвижимостью в интересах укрепления национальной экономики, повышения благосостояния граждан, обеспечения государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, формирования полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости, а также на совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, органам государственной власти и органам местного самоуправления [8]. Указанная подпрограмма определяла два варианта создания государственного кадастра недвижимости. Первым вариантом явился переход к централизованному ведению государственного кадастра недвижимости на уровне органов кадастрового учета субъектов Российской Федерации по единому регламенту [8]. Именно по этому варианту был осуществлен переход на систему государственного кадастрового учета объектов недвижимости в Кемеровской области. Вторым вариантом явилось создание и ведение государственного кадастра недвижимости на федеральном уровне. Однако этот вариант был возможен только после перехода всей системы учета в субъектах Российской Федерации на централизованный кадастровый учет.

С 1 марта 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – ФЗ «О ГКН») [4]. Закон придал новое значение государственному кадастровому учету по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом «О государственном земельном кадастре», которое отвечает задачам, поставленным государством при реализации административной реформы. В рамках государственного кадастрового учета – это унификация информации об объектах недвижимости, совершенствование системы оказания государственных услуг.

В соответствии со ст. 1 ФЗ «О ГКН» государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с данным федеральным законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных сведений.

Соответственно, государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных сведений о недвижимом имуществе.

Объектом недвижимости, подлежащим кадастровому учету в государственном кадастре недвижимости, являются, в отличие от ранее действовавшего закона, не только земельные участки, но и объекты капитального строительства (здание, сооружение, помещение, объект незавершенного строительства). Таким образом, кадастр содержит в себе сведения обо всех формируемых объектах недвижимости, права на которые подлежат государственной регистрации (за некоторыми изъятиями).

Значение кадастра недвижимости заключается, прежде всего, в том, что он содержит сведения о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенного объекта.

Таким образом, с вступлением в силу ФЗ «О ГКН» меняется значение государственного кадастра недвижимости: *от исключительно учетной функции к индивидуализации объекта недвижимости*. При этом само по себе присвоение кадастрового номера объекту недвижимости не порождает для субъектов кадастровых отношений каких-либо обязанностей, не может нарушить чьих-либо прав. Это обусловлено тем, что после 1 марта 2008 года инициировать постановку, например, земельного участка на государственный кадастровый учет может любое лицо (даже не правообладатель объекта), а также тем, что сведения об

образованных земельных участках имеют временный статус до регистрации прав на них. Причем, если право на них не будет зарегистрировано в течение пяти лет, то сведения об образованных земельных участках в кадастре аннулируются.

Как следует из п. 4 ст. 4 ФЗ «О ГКН», государственный кадастр недвижимости на электронных носителях является частью единой федеральной информационной системы, объединяющей государственный кадастр недвижимости (ГКН) на электронных носителях и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) на электронных носителях.

Реализация указанной нормы закона в нашей стране осуществляется последовательно посредством объединения государственных функций ранее выполняемых разными органами власти, налаживания четкого и своевременного информационного обмена между участниками отношений по государственному кадастровому учету и регистрации прав на недвижимое имущество, обеспечения доступа к сведениям ГКН и ЕГРП должностных лиц органов кадастрового учета и регистрации прав на всех стадиях учетно-регистрационного процесса, в том числе на стадии принятия документов от граждан и юридических лиц на государственный кадастровый учет объектов недвижимости и регистрацию прав на них и т. п.

Для оптимизации процедур государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок, а также для повышения качества оказания государственных услуг в этой сфере распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [12]. Таким образом, государство определило, что в результате реализации мероприятий, предусмотренных «дорожной картой», к 2018 году будет создан единый государственный информационный ресурс в сфере недвижимости. В целях повышения качества предоставления государственных услуг посредством внедрения принципа «одного окна», в соответствии с которым у граждан появится возможность получения полного комплекса услуг в одном месте, была разработана и утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2019 годы)» [13], и в дальнейшем – Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2019 годы)» [9].

Принципы ведения государственного кадастра недвижимости в ФЗ «О ГКН» были заимствованы из ранее действовавшего Федерального закона «О государственном земельном кадастре». Ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется на основе принципов единства технологии его ведения на всей территории Российской Федерации, обеспечения общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений, сопоставимости када-

стровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах (ст. 4 ФЗ «О ГКН»). Сведения государственного кадастра недвижимости носят открытый характер.

В целом состав сведений (характеристик), подлежащих включению в государственный кадастр недвижимости о земельных участках, подразделяется на две группы: уникальные и дополнительные. Уникальные характеристики перечислены в ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГКН», их правовое значение состоит в том, что именно они характеризуют объект недвижимости как индивидуально-определенный объект, это основные, минимально необходимые характеристики земельного участка. Земельный участок как объект рассматриваемых отношений должен иметь минимальные уникальные характеристики, которые характеризуют его как индивидуально-определенный объект. По общему правилу только на такой объект может быть зарегистрировано право.

К уникальным характеристикам земельного участка ФЗ «О ГКН» относит: вид объекта недвижимости (земельный участок); кадастровый номер и дату внесения данного кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости; описание местоположения границ земельного участка; площадь земельного участка, определенную с учетом установленных в соответствии с ФЗ «О ГКН» требований.

Адрес объекта недвижимости или, при отсутствии такого адреса, описание местоположения объекта недвижимости, сведения о вещных правах на объект недвижимости и об обладателях этих прав в объеме сведений, сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости и о лицах, в пользу которых установлены такие ограничения (обременения), сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости, в том числе дата утверждения результатов определения такой стоимости; категория земель, к которой отнесен земельный участок, разрешенное использование земельного участка и др. относятся к дополнительным характеристикам земельного участка. При этом важно отметить, что дополнительные характеристики могут отсутствовать в государственном кадастре недвижимости, поскольку большинство из них определяется и устанавливается не органом кадастрового учета, а иными органами власти, либо вносятся по инициативе заинтересованных лиц. Поэтому, если, например, вид разрешенного использования земельного участка не был установлен, то он может отсутствовать в кадастре, или, например, если адрес объекту учета не был в установленном порядке присвоен, то он будет также отсутствовать в кадастре.

Однако в этой связи следует подчеркнуть, что отсутствие в ГКН дополнительных характеристик или их несоответствие правоустанавливающим (правоудостоверяющим) документам на земельный участок, например, может фактически исказить данные ГКН, следовательно, привести к неверной кадастровой стоимости земельного участка, и в итоге к неверному исчислению земельного налога или расчету арендной платы за земельные участки. Также невнесение или несвоевременное внесение в ГКН сведений об изменении категории земель в результате перевода земель или отнесения земельного участка к той или иной

категории земель отражается на правовом режиме земель, объеме прав и обязанностей лица, использующего земельный участок. В целом подобные ситуации на практике приводят к искажению статистических данных о составе и состоянии земель в Российской Федерации, в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Ключевая роль в решении данного вопроса должна отводиться информационному взаимодействию при ведении ГКН. Правовые основы для осуществления информационного взаимодействия созданы. Так, статья 15 ФЗ «О ГКН» устанавливает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по направлениям своей деятельности направлять в орган кадастрового учета соответствующие документы и материалы для внесения в ГКН сведений. Постановлением от 03.02.2014 № 71 Правительство РФ определило перечень, содержание направляемых документов и порядок их направления, в том числе с использованием системы электронного взаимодействия, и требования к формату документов в электронной форме [10]. Однако на практике положения законодательства об информационном взаимодействии реализуются достаточно сложно по причине отсутствия у органов государственной власти и органов местного самоуправления должного объема передаваемой в орган кадастрового учета информации и документов о земельных участках, территориальных зонах, о границах зон с особыми условиями использования территорий и т. п., отсутствия требуемого формата сведений и документов и др. Указанные обстоятельства негативно сказываются на достоверности сведений ГКН и своевременности их внесения в ГКН.

Как уже отмечалось, минимально необходимые характеристики земельного участка – уникальные характеристики – позволяют индивидуализировать земельный участок как объект возможной регистрации прав на него и сделок с ним. Выписка из ГКН, содержащая уникальные характеристики земельного участка, именуется кадастровым паспортом (ч. 4 ст. 14 ФЗ «О ГКН»). До 1 октября 2014 г. в ФЗ «О ГКН» содержалось специальное правило в отношении ранее учтенных земельных участков (предоставленных гражданам для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства), которое позволяло выдавать гражданам кадастровые паспорта (ч. 1 ст. 45 ФЗ «О ГКН») и впоследствии оформлять право собственности на земельные участки без установления границ таких земельных участков на местности [3].

Существование такой возможности с 2006 г. было обусловлено, на наш взгляд, стремлением законодателя максимально упростить и удешевить процедуру оформления права собственности на земельные участки. Однако это не всегда было оправданно. Государство, с одной стороны, позволило оформить право собственности на земельный участок без установления его границ (кадастровых работ), а с другой стороны, при возникновении споров о границах между соседями, собственниками земельных участков, кадастровые работы в отношении которых не были проведены, возникали трудности. И один, и второй – собст-

венники земельных участков по документу, а фактически, где проходит граница земельного участка, кто занял, кому принадлежит часть земельного участка, определить сразу нельзя, границ нет.

В целом подобная ситуация противоречила понятию земельного участка (ст. 11.1 ЗК РФ). В ст. 11.1 ЗК РФ определено, что земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Данное определение содержит важный признак земельного участка – наличие «границы». Требования к установлению границ земельных участков, во-первых, должны устанавливаться федеральными законами, а не иными нормативными правовыми актами (подзаконными актами, ведомственными актами). После внесения соответствующих изменений в законодательство ЗК РФ и ФЗ «О ГКН» являются основными федеральными законами, которые определяют особенности к установлению границ земельных участков. В связи с этим требования, закрепленные в иных нормативных правовых актах, не имеющих уровня федерального закона, не могут приниматься во внимание субъектами земельных и кадастровых отношений.

Во-вторых, границы земельного участка являются определяющей характеристикой для признания такого объекта существующим. Местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ (ч. 7 ст. 38 ФЗ «О ГКН») в процессе кадастровых работ. Данная характеристика является уникальной, и, как следует из ч. 3 ст. 1 ФЗ «О ГКН», уникальные характеристики подтверждают существование объекта недвижимости как индивидуально-определенного объекта. Следовательно, если их нет, то наличие индивидуально-определенного объекта представляется спорным.

После 1 октября 2014 г. положения об исключительных условиях выдачи кадастровых паспортов были исключены из ст. 45 ФЗ «О ГКН» [5]. Однако Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» продолжает содержать положения о том, что государственная регистрация прав на земельный участок приостанавливается в случае, если в ГКН в отношении такого земельного участка отсутствуют сведения о координатах характерных точек границ такого земельного участка или одна из границ такого земельного участка пересекает одну из границ другого земельного участка в соответствии с внесенными в государственный кадастр недвижимости сведениями о последнем, за исключением следующих случаев: если право на такой земельный участок ранее зарегистрировано в установленном данным законом порядке; если такой земельный участок предоставлен для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства; если подано заявление о государственной регистрации возникновения, перехода или прекращения права собственности на земельную долю; если права возникают в связи с реоформлением права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками (ст. 19).

Следовательно, после 1 октября 2014 г. законодатель не связывает наличие или отсутствие возможности предоставления кадастрового паспорта на земельный участок с наличием или отсутствием сведений о координатах характерных точек границ такого земельного участка. Право собственности на земельный участок также в определенных случаях может быть зарегистрировано при отсутствии сведений о границах земельного участка. А это не снимает тех правовых последствий и противоречий, о которых нами указывалось выше.

Таким образом, законодательство в части кадастрового учета земельных участков развивалось последовательно, придавая разное значение государственному кадастровому учету земельных участков: от исключительно учетной, фискальной функции, до информационной, учетно-регистрационной (индивидуализации объекта). В современных условиях сведения государственного кадастра недвижимости характеризуют земельный участок как индивидуально-определенный объект, который может быть вовлечен в оборот, быть предметом гражданско-правовых сделок, права на которые (земельные участки) могут быть зарегистрированы. Государство активно решает задачи по созданию полноценной, открытой и актуальной федеральной информационной системы госу-

дарственного кадастра недвижимости с переходом на развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости.

Однако для эффективной реализации норм законодательства о государственном кадастровом учете земельных участков и регистрации прав на них, полагаем, необходимы: во-первых, налаживание информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и обмена информацией о земельных участках (о видах разрешенного использования, категории земель, ограничениях прав, территориальных зонах и т.п.). Отсутствие механизма реализации норм закона об информационном взаимодействии негативно отражается на государственной учетно-регистрационной функции в отношении земельных участков.

Во-вторых, законодательно следует до конца определиться в вопросе о значении уникальных характеристик земельных участков. Если именно они свидетельствуют о земельном участке как индивидуально-определенном объекте, а земельный участок по определению должен иметь границы, то исключений из этого правила быть не должно, поскольку подобные исключения порождают на практике больше проблем, нежели затраты на установление границ земельного участка до регистрации права на него.

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4218.
2. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4225.
3. Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» от 30.06.2006 № 93-ФЗ // РГ. 2006. 7 июля.
4. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017; 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4218.
5. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости» от 23.07.2013 № 250-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 30 (Ч. I). Ст. 4083.
6. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра» от 03.08.1996 № 932 (с изм. от 30.12.2000) // СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 4003.
7. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 – 2008 годы)» от 25.10.2001 № 745 (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2001. № 45. Ст. 4265.
8. Постановление Правительства РФ «Об утверждении подпрограммы «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)» от 13.09.2005 № 560 // СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3951.
9. Постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2019 годы)» от 10.10.2013 № 903 // СЗ РФ. 2013. № 42. Ст. 5364.
10. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости, а также о требованиях к формату таких документов в электронной форме» от 03.02.2014 № 71 // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 586.
11. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. 2006. № 46. Ст. 4720.
12. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и

государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 01.12.2012 № 2236-р (ред. от 04.09.2014) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7088.

13. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 – 2019 годы)» от 28.06.2013 № 1101-р // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3634.

14. Карамышева О. В., Герасимова Е. Л. Некоторые правовые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях рынка // Государство и право. 1998. № 3.

15. Смоляр И. М. Градостроительное право. Теоретические основы // Труды РААСН. М.: Эдитореал УРСС, 2000. 112 с.

16. Земельный кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768. (утратил силу).

17. Постановление Правительства РФ «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации» от 25.08.1992 № 622 // САПП РФ. 1992. № 9. Ст. 609. (утратило силу).

18. Указ Президента РФ «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость» от 11.12.1993 № 2130 // САПП РФ. 1993. № 50. Ст. 4868. (утратил силу).

19. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 02.01.2000 № 28-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149. (утратил силу).

Информация об авторе:

Лисина Наталья Леонидовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса КемГУ, ecollaw@kemsu.ru.

Natalia L. Lisina – Candidate of Law, Assistant Professor at the Department of Labour and Environmental Law and Litigation, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 27.10.2014 г.