

законодательстве станет и функцией гражданского общества, которому следует предоставить право общественной экспертизы законов. Необходимо так же, как неоднократно указывал В.М. Баранов [8], не только развивать общественную инициативу, но и предоставить общественности реальные рычаги соучастия в законодательстве, на что она имеет полное право в соответствии с конституционным положением о народе как единственном источнике власти. В соответствии с этим должно стать правилом, что совершенствование законодательства должно быть уделом не только чиновников от юриспруденции, но и научной общественности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Уранский Ф.Р.* К вопросу о понятии и видах пробелов в праве // Вестник МГУ. Серия 11 Право. 2004.
2. *Алексеев С.С.* Теория права. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 259.
3. *Лившиц Р.З.* Теория права. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1994. – С. 142.
4. *Баранов В.М.* Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. – Саратов, 1989. – С. 357.
5. *Половова Л.В.* Техничко-юридические дефекты законодательных текстов как основания интерпретационной практики // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей, Том 1. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. – Н. Новгород. 2001. – С. 401.
6. *Баранов В.М., Сырых В.М.* Законотворческие ошибки: понятие и типология // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей, Том 1 / Под ред. доктора юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. – Н. Новгород. 2001. – С. 385.
7. *Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. – М., 1974. – С. 58.
8. *Баранов В.М.* Идея законопроекта // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Современное российское законодательство: законотворчество и правоприменение» 7–8 декабря 2007 г. – М.: Изд-во МГУ. 2007. – С. 87–92.

ББК 67.01

О.А. Крупко

ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО РЕСУРСА ПО ОБЪЕКТАМ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для эффективного управления экономическими, социальными и иными процессами в любой государственной системе нужна полная и достоверная информация. Предполагаю, что не ошибусь, утверждая, что одними из главных объектов, о которых управленческому аппарату государства необходима информация, является недвижимость.

Анализируя сложившуюся практику в России, по критериям полноты и достоверности информации о недвижимом имуществе, расположенном на территории страны, можно сделать вывод, что информацией о недвижимости располагают различные органы и организации в рамках решения ими узконаправленных задач. К подобным органам и организациям относятся управление федеральной налоговой службы, управление федеральной регистрационной службы, управление федерального агентства кадастра объектов недвижимости, статистическое управление, ор-

ганизации технической инвентаризации, управления жилищно-коммунальным хозяйством, единые расчётно-кассовые центры и т.д. Все эти службы и организации созданы для решения определённых задач, и все они обладают определённой частью информации о недвижимости. В виду того, что цели и задачи этих организаций разные, соответственно, и разные у них информационные источники, способы сбора информации, степень актуализации информации и, как следствие, различны информационные базы данных, в которых собирается информация о недвижимом имуществе. По результатам обработки информации, хранящейся в базах данных этих организаций, зачастую получаются разночтения и неточности, которые приводят не только к казусам, но и серьёзным проблемам. Например, информация о правообладателях объектов недвижимости, имеющаяся в организациях технической инвентаризации и в территориальных органах федеральной регистрационной службы, зачастую противоречит друг другу в силу различия источников информации и способов ее сбора. Информация относительно инвентаризационной стоимости одного и того же объекта недвижимости в разных организациях технической инвентаризации всегда будет разной и, как следствие, получатель информации – территориальное управление налоговой службы оказывается в затруднительном положении при выборе налогооблагаемой базы объекта недвижимости.

Данная ситуация происходит, так как в существующих методиках определения инвентаризационной стоимости не исключён «человеческий фактор». Информация о площадях объекта недвижимости, содержащаяся в базе данных единого расчётного кассового центра (ЕРКЦ) и организациях технической инвентаризации (ОТИ), может различаться, что связано с тем, что у каждой из этих организаций информация разной степени актуализации (ЕРКЦ значительно реже актуализирует свою информацию по сравнению с ОТИ). Так каким же информационным источником пользоваться управленческому аппарату муниципального образования, не говоря уже о необходимости решения этой задачи в глобальном масштабе – в масштабе страны? Приведённые примеры далеко не полностью раскрывают всего многообразия коллизий на практике, а лишь служат некой иллюстрацией, доказывающей необходимость глубокого и всестороннего изучения и исследования теоретико-правовых основ создания единой структурированной системы получения информации, способов ее защиты, эффективных механизмов практической реализации. Помимо этого, создание единой информационной базы данных об объектах недвижимости позволит решить многие важные задачи федерального, регионального и муниципального уровней, значение которых трудно переоценить.

Исходя из курса, выбранного правительством РФ, чётко прослеживается идея организации и воплощения в жизнь создания единого информационного источника – кадастра объектов недвижимости. В соответствии с подпрограммой «Создание системы кадастра недвижимости (2006–2011 гг.)» Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (2002–2008 гг.)», утверждённой Постановлением Правительства РФ от 13.09.2005 г. № 560, основное её направление – создание системы государственного кадастрового учёта 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 совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, органами государственной власти и местного самоуправления. Исходя из положений

данной подпрограммы видно, что разработчики понимают остроту проблемы, в частности, отмечается, что в системах учета имеют место дублирование функций и наличие погрешностей в сведениях об объектах недвижимости вследствие многократного ручного ввода, различий в идентификации объектов и субъектов права, а также сложности проверки взаимного расположения объектов и непротиворечивости информации, содержащейся в разрозненных информационных системах.

В настоящее время только 7,7 % дел, находящихся в архивах организаций технической инвентаризации, переведены в электронный вид. Для создания государственного кадастра недвижимости Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости необходимо провести инвентаризацию и ввести в государственный кадастр недвижимости сведения о более чем 42 млн. земельных участков и 70 млн. иных объектов недвижимости.

Отсутствие современной цифровой (картографической) основы при проведении государственного кадастрового учета земельных участков создает проблемы с определением и согласованием границ земельных участков, что является негативным фактором при регистрации права собственности и иных вещных прав на землю. Существующие недостатки сказываются на инвестиционной политике и объемах ипотечного кредитования, поскольку не позволяют инвестору быть уверенным в надлежащем обеспечении исполнения обязательств, а также использовать недвижимое имущество как полноценный ликвидный актив.

Другой важнейшей проблемой в сфере земельно-имущественных отношений является неурегулированность вопросов, связанных с реформированием системы имущественных налогов. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации в 2006 г. введен порядок исчисления земельного налога на основе кадастровой стоимости земельного участка. Однако при отсутствии механизма актуализации кадастровой стоимости земель экономический эффект от введения налога будет существенно снижен.

Основными целями подпрограммы являются:

- создание условий обеспечения государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество;
- совершенствование системы налогового администрирования, создание полного и достоверного источника информации, используемого в целях налогообложения;
- совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Основными задачами подпрограммы являются:

- создание единой системы государственного кадастрового учета, обеспечивающей индивидуализацию и идентификацию объектов недвижимости;
- информационное наполнение государственного кадастра недвижимости;
- развитие института налоговой оценки объектов недвижимости, проведение кадастровой оценки объектов недвижимости;
- сокращение временных издержек при государственном кадастровом учете объектов недвижимости и предоставлении сведений из государственного кадастра недвижимости;
- создание механизма доступа к информационным ресурсам государственного кадастра недвижимости, развитие сервисных услуг на основе порталных Интернет-технологий.

Основываясь на изложенных тезисах подпрограммы, можно отметить, что поставленные разработчиками цели и задачи вдохновляют, но исходя из сложившейся на 2008 г. практики её воплощения в жизнь, считать, что пути решения выработаны окончательно верно, затруднительно.

Реализация подпрограммы поручена относительно недавно созданному Агентству кадастра объектов недвижимости. Молодость организации влечёт за собой решение массы организационных, кадровых, технических и других вопросов. В результате чего процесс создания и реализации мощнейшего информационного ресурса сопряжен с множеством недоработок и проблем. Для получения информации об объектах недвижимости (в основном земельных участках и строениях) были привлечены информационные ресурсы организаций технической инвентаризации путём оцифровки накопленной за многие годы технической информации о строениях и передачи правопреемнику («Роснедвижимости») имеющейся информации о земельных участках. Однако, в результате проведения этих процедур считать информационную базу о недвижимости полной и достоверной затруднительно, так как информация о правах на объекты недвижимости осталась в регистрационной службе. Данная ситуация порождает необходимость делать информационные запросы о наличии актуальной информации о зарегистрированных правах в территориальные отделы регистрационной службы. Что, опять же, не реализует принципа единства информации. В итоге существует два мощных информационных источника информации об объектах недвижимости – Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и управление Федеральной регистрационной службы, которые подчинены Министерству экономического развития. Исходя из принципа единства информационного источника, получаем вопрос о целесообразности существования двух частично дублирующих друг друга баз данных.

Используемая в настоящее время структурная схема накопления и актуализации информации кадастра объектов недвижимости ставит под сомнение допустимую достаточность актуализации сведений, а также наличие упрощения в оформлении регистрации права на объекты недвижимости при условии необходимости прохождения процедуры постановки на кадастровый учёт. Во-первых, исходя из ст. 16 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ следует, что кадастровый учёт осуществляется в связи с образованием или созданием объекта недвижимости, прекращением его существования либо изменением уникальных характеристик объекта недвижимости или любых указанных в пп. 7–21 ч. 2 ст. 7 сведений об объекте недвижимости и носит заявительный характер, т.е. осуществляется на основании представляемых в орган кадастрового учета заявления о кадастровом учете и необходимых документов. Из этого следует, что, поставив на учёт единожды объект недвижимости (например, строение) обращаться за актуализацией сведений в кадастре об объекте недвижимости придётся в случае его утраты либо изменения уникальных характеристик (например, перепланировки) по желанию собственника. Представляется, что данный подход значительно снижает степень актуализации сведений об объектах недвижимости, но также может породить злоупотребления и махинации с недвижимостью.

Во-вторых, исходя из существовавшей ранее (до вступления в силу ФЗ «О государственном кадастре недвижимости») практики оформления права на объекты недвижимости, собственник тратил 1,5–2 месяца, то при необходимости прохождения процедуры постановки на кадастровый учёт ему придётся потратить в 1,5 раза больше времени и дополнительно значительное количество денежных средств. В соответствии со ст. 17 указанного ФЗ, срок постановки на кадастровый учёт установлен в течение 20 рабочих дней, а получение сведений из государственного кадастра для государственной регистрации права (в соответствии со ст. 14) – в течение 10 рабочих дней, также увеличиваются затраты на подготовку документов, необходимых для постановки на кадастровый учёт, так как, согласно ст. 19 указанного закона, за постановку на учёт объекта недвижимости уплачивается государственная пошлина.

Поэтапное проведение на территории РФ эксперимента по внедрению кадастра объектов недвижимости нельзя назвать успешным. Так, Р. Михарева, характеризуя ситуацию в Тольятти, пишет, что «тольяттинцы пожинают плоды непродуманного эксперимента по регистрации имущества. Те, кто после 1 января обратился в регистрационную службу за оформлением капитальных строений, включая жилые дома, столкнулись с необходимостью переоформления документов. Если раньше было достаточно получить заключение БТИ и с ним обращаться в регистрационную палату, то теперь вместо двух уровней согласований нужно пройти четыре. В том числе, в обязательном порядке посетить управление «Роснедвижимости» в Самаре. Это добавляет людям хлопот, стоит денег, поскольку все услуги платные, а сколько времени уходит на ожидание, когда бумаги пройдут все инстанции... Возникают и проблемы, связанные с тем, что один и тот же участок имеет разные кадастровые номера, содержащиеся в документах «Роснедвижимости» и документах, выданных органом, осуществляющим государственную регистрацию прав. Недовольство людей нарастает, жалобы летят во все инстанции. Ситуация приобрела настолько угрожающие масштабы, что люди просят приостановить эксперимент» [1].

Хочется также отметить тот факт, что при условии отсутствия единого механизма оценки объектов недвижимости, исключающего «человеческий фактор», и при этом существовании на рынке инвентаризационных услуг неограниченного числа организаций технической инвентаризации, кадастровых инженеров ставится под сомнение возможность реализации цели подпрограммы по созданию полного и достоверного источника информации, используемого в целях налогообложения.

Для комплексного и эффективного решения данной задачи необходимо исследование основных качественных критериев единой информационной базы объектов недвижимости, установление параметров актуализации данной базы, определение механизмов доступа к информационным ресурсам различных органов и организаций. Все указанное подтверждает необходимость теоретико-правового исследования правовой политики в области создания государственных информационных ресурсов как одного из средств эффективной управленческой функции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Михарева Р.* Государственный кадастровый учет // Инвентаризатор Дона. – 2008. № 1 (16).

ББК 67я73

С.Н. Макаренко

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РФ

За последние почти полтора десятка лет российское общество достигло существенных экономических сдвигов, в некоторых отраслях промышленности сравнимых с технологическим прорывом или, по крайней мере, восстановлением прежних позиций на мировом экономическом пространстве. Никто не отрицает, что Россия становится всё более серьёзным «игроком» международного бизнеса, и не только в сфере поставщика сырьевой продукции, но в сфере высоких технологий.

Однако всегда ли растущая экономическая мощь страны отражается на уровне защиты прав и свобод человека и гражданина? Становится ли государство более способным обеспечить достойную жизнь граждан? Вопросы эти далеко не празд-