



Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Государственный университет по землеустройству»

Раздел 1. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров

Тема 1.3. История развития правового обеспечения учетно-
регистрационных систем в Российской Федерации

Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

В советское время публичная система учета и государственной регистрации прав на земельные участки и недвижимость практически отсутствовала. Земля и объекты, являющиеся по своей природе недвижимыми вещами, как правило, находились в государственной собственности.

В советском законодательстве не выделялась отдельная категория "недвижимость". Однако, между движимыми и недвижимыми вещами существовал особый режим для отдельных объектов, например для жилых домов, которые могли находиться в частной собственности.

В Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. и в Гражданском кодексе РСФСР 1964 г. предусматривались обязательное нотариальное удостоверение сделок с жилыми домами и их последующая регистрация в местных советах. В Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г. и Земельном кодексе РСФСР 1970 г. впервые появляются положения о государственном земельном кадастре, целью которого являлась экономическая оценка земель. Учет жилых домов и регистрация прав на них осуществлялись БТИ при местных Советах, которые оформляли инвентаризационные карточки и выдавали регистрационные удостоверения



Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

Потребность в полноценной публичной системе государственной регистрации прав на недвижимое имущество появилась в начале 1990-х гг. с развитием частной собственности. Тогда же в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. было прямо закреплено деление имущества на движимое и недвижимое.

С начала 1990-х гг. начинается первый этап формирования российской системы государственной регистрации прав на недвижимость, который завершается в 1998 г. вступлением в силу кодифицированного акта - Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В этот период для некоторых сделок требовались нотариальное удостоверение и государственная регистрация (сделки с жилыми помещениями, с земельными участками).

Необходимость обязательного нотариального удостоверения сделок с земельными участками была отменена при вступлении в силу Земельного кодекса Российской Федерации в 2001 г.

Правило об обязательном нотариальном удостоверении сделок с жильем было отменено в 1998 г. при вступлении в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".



Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

В 1993 г. Указом Президента РФ от 11 декабря 1993 г. N 2130 "О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость" предпринята попытка создать единую систему регистрации и учета объектов недвижимости, однако из-за отсутствия федеральной законодательной базы и существующей разрозненности в местной практике объединение не состоялось.

С 1 января 1995 г. вступила в силу ч. 1 ГК РФ. Гражданский кодекс РФ установил, что вещные права, их ограничения подлежат государственной регистрации и возникают с момента внесения соответствующей записи в реестр, если иной момент возникновения права не установлен законом. Таким образом, принцип "внесения" был закреплен в качестве основного начала российского регистрационного режима (ст. ст. 8, 131 ГК РФ).



Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

С 1 января 2000 г. на всей территории РФ был введен единый порядок осуществления государственной регистрации прав и сформирован Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Статья ГК РФ предусматривала ведение специального учета объектов недвижимости.

До 2008 г. система учета недвижимости была отделена от системы государственной регистрации прав, обе эти системы развивались самостоятельно.



Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

Функционировали две автономные системы учета недвижимости: система государственного кадастрового учета земельных участков и система государственного технического учета зданий, помещений, сооружений.

Государственный технический учет зданий, помещений, сооружений осуществлялся БТИ. Земельные участки учитывались отдельно.

С 11 июля 2000 г. вступил в силу Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре", закрепивший основы единого кадастрового учета земельных участков.

Полномочия по кадастровому учету земельных участков были возложены на Федеральную службу земельного кадастра (которая впоследствии неоднократно переименовывалась, например, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)) и земельные кадастровые палаты. Было проведено кадастровое деление на кадастровые округа (по субъектам РФ).

Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

В 2008 г. на базе Росрегистрации образована Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). В будущем предполагалось объединение системы кадастрового учета и системы регистрации прав и картографии по принципу "одного окна". На Росреестр возложили полномочия по государственной регистрации прав и кадастрового учета объектов недвижимости, часть из которых затем были делегированы Федеральной кадастровой палате.

С 1 марта 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости", который объединил системы учета зданий (ЕГРОКС) и земельных участков (ЕГРЗ) в одну систему. Закон о государственном земельном кадастре утратил свою силу с 17 мая 2008 г.

Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

Сначала до 1 января 2010 г., а потом до 1 января 2013 г. был установлен переходный период, в течение которого осуществлялись постепенная передача архивов БТИ в Росреестр (подведомственную ему Федеральную кадастровую палату), а также постепенная передача функций по осуществлению кадастрового учета Федеральной кадастровой палате.

В период с 2008 по 2013 г. происходит постепенное объединение систем учета недвижимости, формируется единый Государственный кадастр недвижимости. Также происходит сближение ЕГРП и ГКН, закладываются основы принципа достоверности реестра, закрепленного впоследствии в ст.8.1 ГК РФ.

Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

К 2013 г. создана объединенная система кадастрового учета объектов недвижимости. Сведения о кадастровом учете вносятся в Государственный кадастр недвижимости. С 1 января 2013 г. работы по подготовке документов для кадастрового учета объектов недвижимости вместо БТИ осуществляют кадастровые инженеры. С 1 октября 2013 г. предусмотрена возможность подачи заявления на государственную регистрацию в электронной форме через сайт портала государственных и муниципальных услуг или через сайт Росреестра.

С 1 октября 2013 г. Федеральный закон N 122-ФЗ предусмотрел, что сведения ЕГРП и ГКН являются одним информационным ресурсом.

Основные этапы формирования земельного законодательства в части создания и ведения учетно-регистрационных систем.

С 2014 г. до 31 декабря 2016 г. на основании Концепции Федеральной целевой программы "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 годы)" идет подготовка к созданию единого реестра.

С 1 января 2017 г. в силу вступил Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (далее - Федеральный закон о государственной регистрации недвижимости). Закон юридически закрепил объединение двух систем: регистрации прав на недвижимость и кадастрового учета объектов недвижимости.

Федеральный закон от 24.07.2007г. №221-ФЗ с 1 января 2017 года называется «О кадастровой деятельности» и регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением кадастровой деятельности.

Особенности действующего законодательства в области кадастрового учета недвижимого имущества и регистрации прав

Сформирован Единый государственный реестр недвижимости

Уточнены объекты недвижимости, которые подлежат кадастровому учету и права на которые регистрируются

Учитывает недвижимость и проводит госрегистрацию прав на нее Росреестр

Кадастровый учет объектов и госрегистрация прав проводится как одновременно, так и отдельно

Установлен перечень лиц, по заявлениям которых должны учитываться объекты недвижимости и регистрироваться права на них.

Установлен единственный случай отказа в приеме документов

Уточнены случаи, при которых документы возвращаются без рассмотрения

Сокращен общий срок кадастрового учета и госрегистрации прав

Уточнены основания приостановления кадастрового учета и госрегистрации по решению госрегистрактора

Увеличены сроки, на которые приостанавливаются учет и госрегистрация

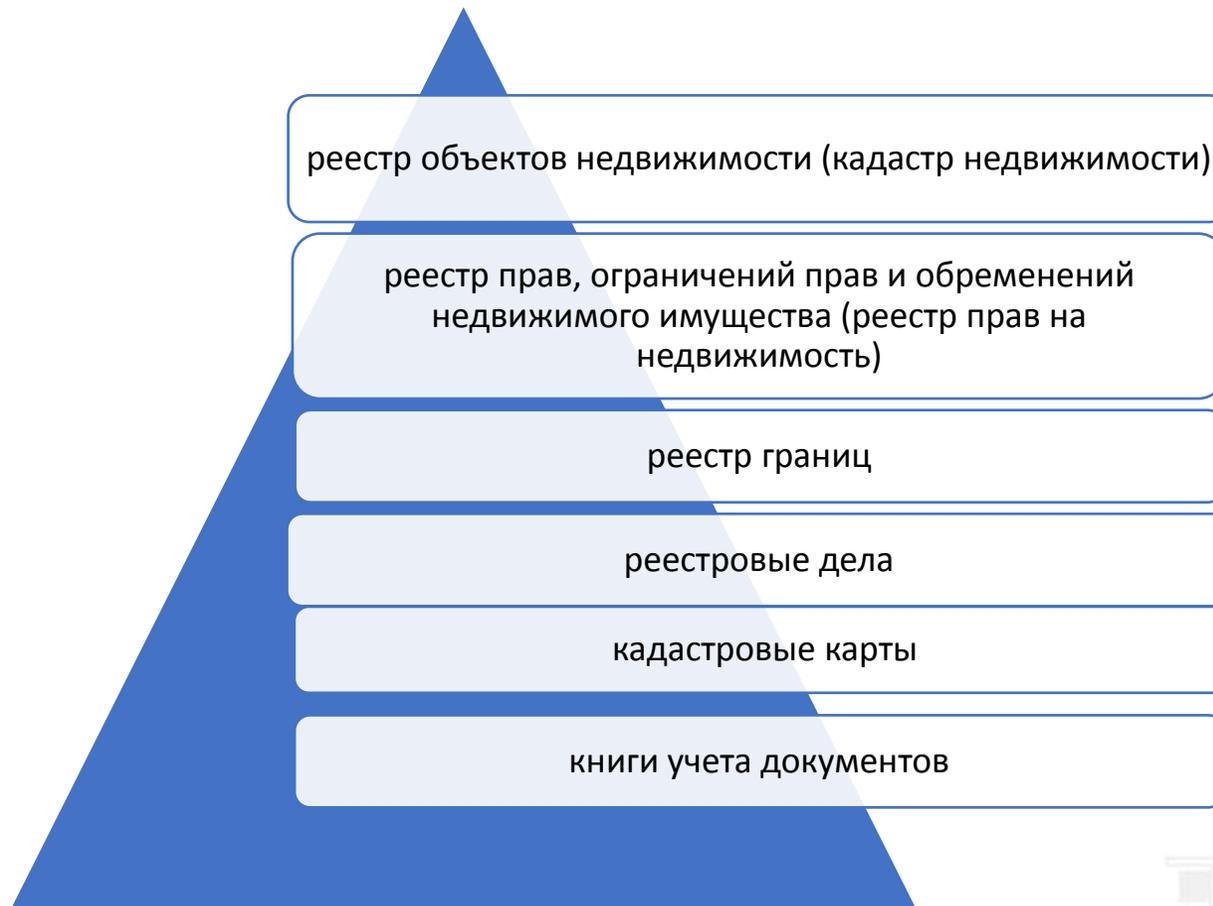
Кадастровый учет и госрегистрация могут проводиться без участия правообладателя

Ответственность при осуществлении кадастрового учета и госрегистрации

Уточнены условия выплаты компенсации за утрату права на жилое помещение



Состав Единого государственного реестра недвижимости



Государственный кадастровый учет недвижимого имущества - внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений об объектах кадастрового учета:

- о земельных участках;
- о зданиях;
- о сооружениях;
- о помещениях;
- о машино-местах;
- об объектах незавершенного строительства;
- о единых недвижимых комплексах;
- об иных объектах, в случаях, установленных федеральным законом.

Земельный участок

как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

П.3 ст.6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ

Здание

результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных.

Ст.2 Федерального закона от 30.12.2009 N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений"

Сооружение

результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Ст.2 Федерального закона от 30.12.2009 N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений"

Помещение

часть объема здания или сооружения, имеющая определенное назначение и ограниченная строительными конструкциями.

Ст.2 Федерального закона от 30.12.2009 N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»

Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Ст.15 Жилищного кодекса Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ

Объекты незавершенного строительства

- строительство которых продолжается;
- строительство которых приостановлено, законсервировано или окончательно прекращено, но не списано в установленном порядке;
- находящиеся в эксплуатации, по которым акты приемки еще не оформлены в установленном порядке.

«Методические рекомендации по бухгалтерскому учету инвестиций, осуществляемых в форме капитальных вложений в сельскохозяйственных организациях» утв. Минсельхозом РФ 22.10.2008

Машино-место

предназначенная исключительно для размещения транспортного средства индивидуально-определенная часть здания или сооружения, которая не ограничена либо частично ограничена строительной или иной ограждающей конструкцией и границы которой описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учете порядке.

Ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ

Единый недвижимый комплекс

совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и другие), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь.

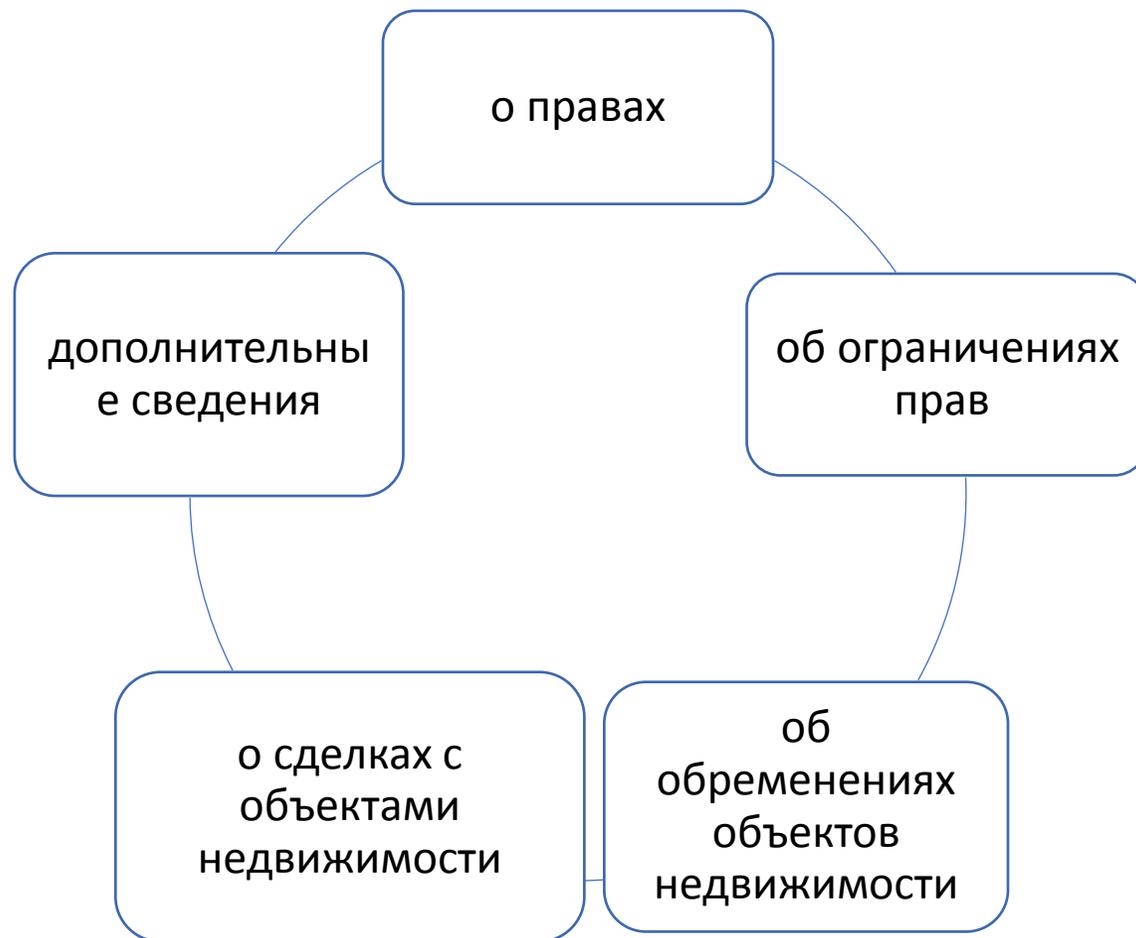
Ст. 133.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ

Кадастр недвижимости (реестр недвижимости)

В кадастр недвижимости вносятся основные и дополнительные сведения об объекте недвижимости.



Сведения Реестра прав



Сделки, подлежащие государственной регистрации

1) договор аренды (п.2 ст. 609 ГК РФ):

- здания, сооружения, нежилого помещения, земельного участка - если он заключен на срок не менее одного года (п.2 ст. 651 ГК РФ, п.2 ст.26 ЗК РФ, п.2 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 01.06.2000 N 53);

- предприятия - независимо от срока (п.2 ст. 658 ГК РФ);

2) договор финансовой аренды (лизинга) (п.2 ст. 609 ГК РФ, п.1 ст.2 Закона о лизинге);

3) договор участия в долевом строительстве (ч.3 ст.4 Закона об участии в долевом строительстве, ст.48 Закона о госрегистрации недвижимости);

4) договор безвозмездного пользования (ссуды):

- земельным участком - если он заключен на один год и более (п.2 ст.26 ЗК РФ);

- объектом культурного наследия - если он заключен на один год и более (п.2 ст. 609, п.2 ст. 651 п.3 ст. 689 ГК РФ, ч. 9 ст. 51 Закона о госрегистрации недвижимости, п.1 Письма Росреестра от 04.02.2015 N 14-исх/01217-ГЕ/15);

5) соглашение об уступке требования (договор цессии) по сделке, требующей государственной регистрации (п.2 ст. 389 ГК РФ);

6) соглашение о переводе долга по сделке, подлежащей государственной регистрации (п.4 ст. 391, п.2 ст. 389 ГК РФ).

Сделка, которая изменяет условия зарегистрированного договора, также должна быть зарегистрирована (п.2 ст. 164 ГК РФ).

Основные сведения Реестра прав

- 1) вид вещного права, номер регистрации и дата государственной регистрации права;
- 2) сведения о правообладателе, записи о предыдущих правообладателях, а в отношении таких физических лиц - СНИЛС;
- 3) сведения об основании возникновения, изменения, перехода и прекращения права на объект недвижимости;
- 4) вид зарегистрированного ограничения права или обременения объекта недвижимости, номер регистрации и дата государственной регистрации таких ограничения или обременения;
- 5) сведения о лицах, в пользу которых установлены ограничения права или обременения объекта недвижимости, а в отношении таких физических лиц - СНИЛС;
- 6) основания возникновения, изменения, прекращения ограничений права или обременений объекта недвижимости;
- 7) реквизиты, существенные условия сделки или сделок.

Реестровые дела

Совокупность документов в электронной форме, на основании которых в Единый государственный реестр недвижимости внесены предусмотренные сведения.

Реестровые дела могут вестись на бумажном носителе, если заявления и необходимые для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав документы оформлены и представлены заявителем в простой письменной форме на бумажном носителе, при условии, что оригиналы таких документов отсутствуют в иных органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных архивах.

Объекты Реестра границ

- зоны с особыми условиями использования территорий; территориальные зоны;
- публичные сервитуты;
- территории объектов культурного наследия;
- особо охраняемые природные территории;
- особые экономические зоны;
- охотничьи угодья;
- территории опережающего социально-экономического развития;
- зоны территориального развития в Российской Федерации;
- игорные зоны;
- лесничества и лесопарки;
- Государственная граница Российской Федерации;
- границы между субъектами Российской Федерации;
- границы муниципальных образований;
- границы населенных пунктов;
- береговые линии (границы водных объектов);
- проекты межевания территорий.

Кадастровые карты

составленные на картографической основе тематические карты в электронной форме, на которых в графической форме и текстовой форме воспроизводятся сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости:

- 1) публичные кадастровые карты - кадастровые карты, предназначенные для использования неограниченным кругом лиц;
- 2) дежурные кадастровые карты - кадастровые карты, предназначенные исключительно для использования органом регистрации прав при ведении Единого государственного реестра недвижимости.

Публичные кадастровые карты подлежат размещению на официальном сайте Росреестра (<https://pkk5.rosreestr.ru/>) для просмотра без подачи запросов и взимания платы.

Основные сведения, которые содержатся в публичной кадастровой карте, перечислены в п.1 Составы сведений (утв. Приказом Минэкономразвития России от 17.03.2016 N 145). К ним относятся, например:

- границы земельных участков (как актуальные, так и временные);
- контуры зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства (актуальные и временные);
- вид объекта недвижимости (земельный участок, здание, сооружение, объект незавершенного строительства, единый недвижимый комплекс);
- кадастровые номера объектов недвижимости, а также сведения о них, в частности: площадь земельных участков и зданий, основные характеристики сооружений и их значение, категория земель в отношении земельного участка;
- кадастровая стоимость объектов недвижимости;
- сведения о форме собственности на объекты недвижимости (частная собственность или собственность публично-правовых образований);
- разрешенное использование земельных участков, зданий и сооружений, а также назначение зданий и сооружений;
- государственная граница, границы между субъектами РФ, границы муниципальных образований и населенных пунктов, а также границы зон с особыми условиями использования территории, территориальных и других зон.

В публичной кадастровой карте нет информации о собственниках недвижимости. Однако, можно узнать кадастровый номер объекта недвижимости и запросить по нему выписку из ЕГРН.

Дополнительные сведения об объектах недвижимости также отображаются на публичной кадастровой карте (ч. 5 ст. 12 Закона о госрегистрации недвижимости). К ним относятся, например (п. 2 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 18.04.2016 N 322):

- сведения о свободных земельных участках (на которых нет объектов капстроительства и которые не обременены правами третьих лиц);
- красных линиях;
- земельных участках из публичной собственности, в отношении которых принято решение о проведении аукциона по их продаже или на право заключения договора аренды;
- границах минимальных расстояний от магистральных газопроводов и нефтепроводов до зданий, строений и сооружений.

Для чего может быть полезна публичная кадастровая карта

Публичная кадастровая карта может быть полезна для получения информации об объекте недвижимости. Например:

1) **планируется приобретение земельного участка**, можно посмотреть его конфигурацию, категорию земель и его разрешенное использование, а также смежные с ним земельные участки, которые поставлены на кадастровый учет, оценить, удобный ли проезд к участку, а также узнать его кадастровую стоимость.

С помощью тематических слоев (в разделе "Управление картой") можно узнать, как должны использоваться земли, которые расположены рядом. Для этого нужно отметить пункт "категории земель" и категории будут показаны на карте разными цветами;

2) **планируется осуществить строительство здания (сооружения)**, можно узнать, как проходят красные линии по земельному участку. Их наличие может повлиять на получение разрешения на строительство;

3) **заполняется запрос** о предоставлении сведений из ЕГРН. В нем нужно указать как адрес объекта недвижимости, так и его кадастровый номер. В случае если нет каких-либо из этих сведений, можно узнать недостающие (например, используя адрес, можно узнать кадастровый номер и наоборот).

При помощи публичной кадастровой карты можно проводить измерения расстояний и площадей. Для этого нужно воспользоваться панелью "Измерение".

Информация в онлайн-сервисе носит ознакомительный характер и является справочной. Если нужно получить подтвержденные сведения, необходимо обращаться в орган регистрации прав для получения выписки из ЕГРН.



Вопросы для самоподготовки

- Формирование земельного законодательства в сфере учетно-регистрационных систем в советский период;
- Предпосылки и основные действия в период с начала 1990-х годов до вступления в силу Федерального закона от 21.07.1997 г. №122-ФЗ при регистрации прав на недвижимое имущество;
- Предпосылки принятия Федерального закона от 02.01.2000 г. №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»
- Системы учета земельных участков, объектов капитального строительства, регистрации прав на них до 01.03.2008 г.;
- Преобразование учетно-регистрационных систем в период формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости;



Вопросы для самоподготовки

- Предпосылки и основные последствия принятия и вступления в силу Федерального закона от 13.07.2015 г. №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»
- Особенности сформированной системы Единого государственного реестра недвижимости;
- Состав Единого государственного реестра недвижимости;
- Объекты Реестра недвижимости Единого государственного реестра недвижимости;
- Сведения Реестра недвижимости об объектах кадастрового учета
сведения Реестра прав Единого государственного реестра недвижимости;
- Сделки, подлежащие государственной регистрации;
- Понятие Реестровых дел Единого государственного реестра недвижимости;
- Объекты Реестра границ Единого государственного реестра недвижимости;
- Понятие, виды и назначение кадастровых карт Единого государственного реестра недвижимости.