



ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, КАДАСТР И МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ

УДК 332.334

Г.С. Вараксин, А.Д. Мезина

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ ЗА РУБЕЖОМ

Рассмотрены основные положения кадастровых систем за рубежом. Сделаны выводы по рассмотренным вопросам с учетом ретроспективы и современной практики ведения государственного кадастра недвижимости и регистрации прав на недвижимое имущество.

Ключевые слова: кадастровые системы, государственный кадастр недвижимости, регистрация прав на недвижимое имущество.

G.S. Varaksin, A.D. Mezina

DEVELOPMENT HISTORY AND MODERN REAL ESTATE CADASTRE CONDITION ABROAD

The foreign cadastral systems main issues are considered in the article. The conclusions on the considered problems in the view of retrospective and modern practices of state real estate cadastre and property rights registration are drawn in the article.

Key words: cadastral systems, state real estate cadastre, property rights registration.

Введение. Сведения кадастрового учета в большинстве стран мира оказывают большое влияние на общую землеустроительную политику страны, поэтому максимально точные сведения о размерах и состоянии земельных ресурсов чрезвычайно важны, а отсюда повышенное внимание к кадастровому учету.

Становление правовых систем Франции, Германии, Швеции происходило несколько веков, в течение которых формировались, отрабатывались и отторгались жизнью многочисленные правовые механизмы регулирования земельных отношений в ходе их естественной эволюции при переходе от одной общественно-экономической формации к другой.

В результате в зарубежных странах в течение длительного времени накапливался опыт правового регулирования ведения кадастра недвижимости.

Цель исследования заключается в анализе кадастровых систем в странах с высоким уровнем экономического развития, что позволит сделать вывод о существенных различиях в понятиях земельного кадастра, его организационной структуре, содержании и способах ведения.

Рассмотрим особенности земельного кадастра в следующих странах: Германия, Франция, Швеция. Выбор стран основывался на высоком уровне их экономического развития.

Изучение мирового опыта является необходимым элементом формирования и совершенствования национальной системы кадастрового учета [1–5].

Ведение кадастра в Швеции

Вся земля в Швеции разделена на единицы недвижимости, и все они зарегистрированы в реестре недвижимости. Каждая недвижимость имеет уникальное название, которое служит для правовой идентификации. Эта система охватывает как частную, так и государственную (муниципальную) землю.

Основной целью реестра недвижимости является определение недвижимости и обеспечение обзора разделения земли на недвижимость. Более детальная и полная информация о недвижимости находится в кадастровых делах (документах о кадастровых изменениях). Они сохраняются в архиве офиса регистрации.

Реестр недвижимости служит основой реестра прав на недвижимость, реестра налогообложения недвижимости и реестра населения.

Регистрация недвижимости выполняется агентствами по регистрации недвижимости. Национальная Землемерная Служба контролирует эти агентства и отвечает за их деятельность.

Основная цель земельной регистрации – предоставление официального статуса и юридической защиты актам купли-продажи недвижимой собственности.

Система регистрации земли, которая хорошо функционирует, служит гарантией и поддержкой экономических транзакций.

«Шведская система «Банк Данных о Недвижимости» – интерактивная система, созданная вокруг мощного центрального компьютера. Первичные пользователи – реестр недвижимости и агентства по регистрации прав на недвижимость – используют терминалы и принтеры, связанные с главным компьютером через телефонные сети. Получение информации из банка данных доступно через сеть терминалов для банковских учреждений, муниципалитетов, агентств по недвижимости, страховых компаний и других основных пользователей информации [6].

Ретроспектива и современная ситуация

Законодательная основа реестра недвижимости была оформлена в 1908 г. для сельских районов и в 1917 г. – для городов. Реестры недвижимости в основном должны были обеспечивать хорошую, надежную основу для уже существующей системы регистрации прав на недвижимость.

Реестры недвижимости соответственно в законодательной базе 1908 и 1917 годов были установлены на протяжении следующих десятилетий. Эти реестры сохранялись в бумажной форме. Городской реестр с самого начала включал в себя регистрационную индексную карту. Из-за затрат в реестрах сельских районов сначала не было индексной карты. Позже, начиная с 1950 г., индексные карты, построенные на основе национальной экономической карты, стали постепенно использоваться [6]. В 1968 году, согласно решению Парламента, была проведена техническая реформа реестров недвижимости. Она означала слияние двух реестров в один унифицированный реестр недвижимости, который охватывал и города, и сельскую местность. Новый реестр был компьютеризирован. Данные вносились в реестр, в основном из старых реестров. Одновременно компьютеризировался земельный реестр, 2 реестра были скоординированы вместе, формируя главную часть системы «Банк данных о недвижимости».

Развитие и внедрение новой системы продолжались по районам на протяжении 20 лет и были завершены по всей Швеции в 1995 году. Указанная реформа связана с самим реестром и не включает регистрационные индексные карты. Сегодня реестр недвижимости существует только в компьютеризированном виде. Информация из реестра может быть получена с использованием терминалов, расположенных в офисах разных пользователей или в виде распечатанной копии записей из системы.

Ведение кадастра в Германии

В Германии система состоит из двух частей: поземельной книги и кадастра, которые тесно взаимосвязаны. Понятие «земельный участок», согласно немецкому праву, объединяет два признака: «ограниченная часть земной поверхности» и «регистрационная запись в поземельной книге».

Организация и ведение земельного кадастра осуществляются в различных федеральных землях Германии по-разному. Например, в федеральной земле Гессен земельные дела ведет Министерство экономики, транспорта и развития территории в г. Висбаден. Законодательной основой для ведения кадастра является Закон земли Гессен «О кадастре недвижимости и геодезической съемке» от 2 октября 1992 г. Он определяет пути создания и ведения земельного кадастра и задачи геодезической съемки.

В ряде других земель Германии вопросы управления земельными ресурсами и ведения земельного кадастра решают Министерство финансов, Министерство экономического развития и др.

Поземельная книга в Германии предназначена для:

- определения и установления прав на отдельные земельные участки;
- предоставления установленных законом гарантий прав собственности;
- регистрации обременений собственности (земельных участков).

Земельные участки в Германии подлежат обязательной регистрации, кроме тех, которые находятся в государственной собственности Федеративной Республики Германии, собственности федеральных земель, коммун, церковных общин, монастырей и общественных путей железнодорожного сообщения.

Регистрация всех прав собственности в поземельной книге служит укреплению правовой надежности в правовых, экономических отношениях и в области управления (например, планирование, налоги). Все записи в поземельной книге воспринимаются как юридически верные, вплоть до доказательства противного.

Кадастр недвижимости содержит полную информацию о недвижимости на всей территории: геометрическую (геодезическую) и семантическую информацию о земельных участках и зданиях.

Данные, имеющиеся как в кадастре недвижимости, так и в поземельной книге, должны находиться в полном соответствии.

Кадастр недвижимости находится в ведении федеральных земель (областей) Федеративной Республики Германии и ведется соответствующими управлениями землеустройства и земельного кадастра. Наряду с традиционным назначением «государственного реестра», данные кадастра недвижимости являются основой для земельных информационных систем, представляющих важность для территориального планирования, административного управления и экономики.

Кадастр недвижимости состоит из трех частей: книги кадастра недвижимости (описательной части), кадастровой карты (графического отображения земельных участков) и результатов геодезических вычислений.

Книга кадастра недвижимости обеспечивает ведение в электронной форме реестровых данных (семантических характеристик земельных участков).

Поземельная книга и кадастр недвижимости в Германии из-за исторически сложившегося различного их назначения (гарантия собственности на землю и основа для земельного налогообложения) возникли отдельно, и только после появления Устава поземельной книги между этими двумя реестрами определилась связь.

Согласно этому документу, кадастр недвижимости создается как государственный реестр. Распоряжение о поземельной книге предписывает обратную связь поземельной книги с данными кадастра недвижимости и необходимость внесения кадастровых данных в поземельную книгу. Сохранение соответствия двух реестров гарантируется общим распоряжением министра юстиции «О сохранении соответствия между поземельной книгой и кадастром недвижимости».

В последние годы происходит объединение земельного кадастра и поземельной книги в одну базу данных. Оно осуществляется в несколько этапов.

- *Первый этап.* Обмен данными электронным путем (при условии, что поземельная книга и кадастр недвижимости ведутся в электронной форме).

- *Второй этап.* Техническая интеграция с помощью единой базы данных. При этом разделение организационных функций между Управлением земельного кадастра и Поземельным управлением остается. Поземельное управление ведет разделы I-IP Поземельной книги, а Управление земельного кадастра составляет перечень информации.

- *Третий этап.* Полная интеграция под руководством одного (нового) учреждения.

На завершающем этапе создается единая земельно-информационная служба Германии, что соответствует общим стремлениям большинства западноевропейских государств.

Ведение кадастра во Франции

Во Франции исторически сложилась своя довольно сложная система информационного обеспечения управления земельными ресурсами, в которой задействованы различные министерства и ведомства.

Французский земельный кадастр решает задачи, связанные с налогообложением (оценкой земель и обоснованием размера земельного налога), учетом земель, идентификацией и описанием земельных участков – парцелл, установлением землевладельцев и землепользователей, составлением кадастровых планов.

Функции кадастра во Франции заключаются в определении местоположения и идентификации земельных участков; описании их границ, типа выращиваемых культур, характеристики строений; расчете базы для налогообложения земельных участков и строений; обновлении кадастрового плана и сопутствующей текстовой информации.

На кадастровом плане дается изображение физического состояния земельной собственности (границы, координаты, деление), позволяющее определить ее площадь. Кроме того, кадастровый план дает представление о качестве земельной собственности. Для этого на нем показываются ареалы, выделенные на основе оценки возможности выращивания различных сельскохозяйственных культур, а также данные об отчуждении земельных построек.

План является основным кадастровым документом, он используется для установления (локализации) местоположения земельного участка и идентификации строений. План составляется для каждой коммуны и полностью охватывает ее территорию.

Обновление кадастровых планов в связи с изменением границ объектов недвижимости осуществляется непрерывно, по мере поступления межевых документов. В связи с другими изменениями, связанными с размещением посевов сельскохозяйственных культур, застройкой, обновление планов проводится раз в год.

«Парцелла является базовой кадастровой единицей. Она представляет собой участок земли, принадлежащий одному собственнику. Каждая парцелла идентифицируется по уникальному номеру внутри кадастровой секции» [3].

Сводным документом для учета и оценки имущества, а также для определения земельного налога застроенных и незастроенных земельных участков служит кадастровая матрица.

Дополнительная документация состоит в основном из файла путей сообщения и местностей, файла владельцев недвижимости коммуны, документации, касающейся застройки, и файла недвижимого имущества.

Семантической информацией управляют с помощью унифицированных компьютерных программ, установленных с 1990 г. во всех кадастровых бюро.

Открытие доступа к кадастровым данным, в том числе семантическим, было осуществлено во Франции через Интернет с 2001 г.

В соответствии с программой соглашения между налоговыми управлениями и местными органами власти продолжается сканирование кадастровых планов. Файлы со сканированными планами заменяют бумажные копии и служат базой для векторизации. Эти файлы ежегодно обновляются. Их можно получить для пользования за определенную плату.

Выводы

1. Земельный кадастр в большинстве стран Западной Европы служит основой для построения и поддержания различных видов кадастра и реестров (недвижимости, лесного, водного, природоохранного, градостроительного и т.д.) и базируется на земельных участках. Этим обеспечиваются информационная увязка всех видов кадастра, оперативное получение и передача информации о природных ресурсах, значительная эффективность кадастровых систем и их минимально необходимое число.

2. Значительный эффект дают информационные системы, прежде всего в тех государствах, где интегрированы земельно-кадастровые и регистрационные системы в рамках одной организации. Это свойственно таким странам, как Франция, Швеция и др.

3. В большинстве экономически развитых зарубежных странах объекты недвижимого имущества, прочно связанные с землей, следуют за земельными участками. Земельный кадастр превращается в этих государствах в кадастр недвижимости. Этот положительный опыт характерен в первую очередь для Швеции, Франции. Он позволяет пользователям сэкономить время и средства.

4. Необходимо отметить, что многие положения не могут быть автоматически перенесены в нынешнюю систему кадастра недвижимости и регистрацию прав на недвижимость в нашей стране. Основными причинами этого являются различия в характере земельных отношений, размере территории и административно-территориальном устройстве, нормативно-правовом обеспечении, уровне материально-технической базы, современном состоянии и технологиях выполнения работ.

Литература

1. Волков С.Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. – М.: КолосС, 2005. – 63 с.
2. Коротеева Л.И. Земельно-кадастровые работы. Технология и организация. – Ростов н/Д: Феникс, 2006. – 23 с.
3. Никонов П.Н., Журавский Н.Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество// Аналитический обзор. – СПб., 2006.
4. Рассказова А.Н. Опыт управления земельными ресурсами в зарубежных странах. – URL: <http://investzem.ru> (дата обращения: 20.11.2011).
5. Сидоренко В.Н. Правовое регулирование ведения государственного земельного кадастра: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
6. Филиппова А.П. Зарубежный опыт функционирования кадастровых информационных систем // Земельный вестник России. – 2005. – № 1–2. – С.63–68.

