

УТВЕРЖДАЮ
Председатель
Государственного комитета
по имуществу Республики Беларусь

_____ Г.И.Кузнецов

**ПРОГРАММА
РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ
НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА, ПРАВ НА НЕГО И СДЕЛОК С НИМ
НА 2014 - 2018 ГОДЫ**

Пояснительная записка к проекту постановления Совета Министров
Республики Беларусь

Генеральный директор
ГУП «Национальное кадастровое агентство»

Минск 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Наименование	Стр.
Общие положения	3
Глава 1. Характеристика текущего состояния систем государственной регистрации в мире и Республике Беларусь	5
Глава 2. Совершенствование технико-экономических характеристик системы государственной регистрации в 2014-2018 годах	11
Глава 3. Расширение функциональных возможностей системы государственной регистрации в 2014-2018 годах	40
Глава 4. Совершенствование управления качеством системы в 2014-2018 годах	56
Глава 5. Целевые параметры программы	60

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящая пояснительная записка содержит обоснование работ, предусматриваемых проектом Программы развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на 2014–2018 годы (далее – Программа). Программа разработана в соответствии с Законом Республики Беларусь от 22 июля 2002 года «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 87, 2/882).

В 2003–2008 годах система государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (далее – система государственной регистрации) реализовывалась согласно Программе поэтапного развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на 2003 - 2008 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 7 мая 2003 г. № 600 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., № 53, 5/12415).

В 2009–2013 годах система государственной регистрации развивалась по Программе развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на 2009–2013 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь 9 марта 2009 г. № 294 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 12 марта 2009 г., № 53, № 5/29423).

Вышеупомянутые Программы успешно выполнены. В результате Республика Беларусь согласно отчету Всемирного банка «Ведение бизнеса 2013 (WB-DoingBusiness-2013)» по разделу «Регистрация собственности» занимает 3-е место в мире из 185.

Содержание пояснительной записки разделено на пять глав.

Глава 1 содержит краткую характеристику текущего состояния систем государственной регистрации в мире и Республике Беларусь.

Совокупность 25 мероприятий по поддержанию и развитию системы государственной регистрации в 2014–2018 годах разделена на три группы: совершенствование технико-экономических характеристик системы государственной регистрации (глава 2), расширение функциональных возможностей системы государственной регистрации (глава 3), совершенствование управления качеством (глава 4). Каждая задача характеризуется по четырем позициям: 1) текущее состояние дел, 2) недостатки текущего состояния, 3) мировая практика, 4) предложения по совершенствованию системы государственной регистрации. При этом в большинстве случаев в качестве зарубежных аналогов используются системы двух стран: Грузии и Российской Федерации. Грузия – потому, что система регистрации этой страны имеет наивысший рейтинг в мире в классификации Всемирного банка. Российская Федерация – потому, что система кадастра и государственной регистрации прав развивается чрезвычайно высокими

темпами. Рейтинг Российской Федерации в отчете DoingBusiness в 2014 году (17) по отношению к 2013 году (46) улучшился на 29 пунктов.

Глава 5 содержит сведения о целевых показателях системы государственной регистрации, которые планируется достичь по результатам выполнения Программы.

В пояснительной записке использованы следующие сокращения:

АИС РН – автоматическая информационная система ведения ЕГРНИ

АОИС – архивная открытая информационная система

ЕГРНИ – Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним

МФЦ – многофункциональный центр оказания государственных услуг

ЦОД – центр обработки данных

ГЛАВА 1

ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ В МИРЕ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Европейские ассоциации, представляющие национальные системы кадастра и регистра прав (EuroGeographics – Ассоциация картографов земельных регистров, ELRA – Ассоциация Европейских регистров недвижимости, EULIS – Европейская информационная служба недвижимости), соглашением «Общее видение» декларировали совместное видение роли и функций кадастра и регистра прав на недвижимость в Европе. Организации разделяют точку зрения, что услуги кадастра и регистра являются основной частью национальных электронных правительств, поскольку официально отвечают за качество своих услуг и оказывают услуги, в которых крайне нуждается общество.

В Европейском регионе вопросы развития систем государственной регистрации находятся в компетенции Комитета по жилью и управлению земельными ресурсами Европейской Экономической Комиссии ООН (Committee on Housing and Land Management UNECE). Рабочим органом Комитета по данным вопросам является рабочая группа по земельному администрированию (WPLA UNECE). Актуальные вопросы, рассмотренные данной группой в последние годы: «Сотрудничество в обеспечение защиты прав», Упсала, Швеция, 2013 г.; «Земельное администрирование в центральной Азии: построение систем, отвечающих вызовам 21 века», Бишкек, Киргизстан, 2013 г.; «Поддержка восстановления экономик после кризиса: роль организаций по регистрации недвижимости», Лондон, Великобритания, 2012 г.; «Пространственная информация, самовольное строительство, собственность и жилье», Афины Греция, 2012 г..

В 2012 году Комитет по жилью и управлению земельными ресурсами Европейской Экономической Комиссии ООН распространил обзор состояния систем государственной регистрации двадцать одной страны Европейского региона, включая Беларусь (Committee on Housing and Land Management: Status of the survey on the benchmarking of land administration systems // ECE/HBP/WR.7/2013/5, January 2013, p.57). Согласно данному документу один из основных показателей систем государственной регистрации – коэффициент покрытия (Coverage). Коэффициент показывает, какая доля территории страны покрыта зарегистрированными земельными участками. Считается, что чем больше этот коэффициент, тем больше земельных ресурсов превращено в активы, тем в лучших условиях находится экономика страны. В 2011 году коэффициент покрытия Республики Беларусь был равен 16,2 процентам, в 2012 – около 21 процента. Это невысокие показатели. Коэффициент покрытия равен 100 процентов в 34,7 процентах стран Европейского региона, более 80 процентов – в 39,1 процентах стран, в диапазоне 61–80 процентов – в 8,7 процентов стран, в диапазоне 41–60 процентов – в 4,3 процентах стран, 20–40 процентов – в 8,73 процентах

стран, менее 20 процентов – в 4,3 процентах стран. Проект Программы предусматривает ряд мероприятий, направленных на увеличение данного показателя в Беларуси.

Для последних лет характерна тенденция глобальной интеграции Национальных систем государственной регистрации недвижимости. Так, проектом Европейского союза EULIS (Европейская информационная служба недвижимости) предлагается быстрый доступ к информации о недвижимости Европы по принципу «одно окно». Роль задних офисов исполняют первоисточники – регистры недвижимости некоторых стран Европы. Проект CROBECO, выполняемый ELRA, направлен на совершение дистанционных международных электронных сделок с недвижимостью, их регистрацию, когда стороны сделки находятся в различных странах.

Мировой рейтинг систем государственной регистрации ежегодно определяется Всемирным банком. Результаты публикуются в отчетах Всемирного банка DoingBusiness, цель которых охарактеризовать инвестиционную привлекательность стран мира. Доступ к отчету возможен через электронный ресурс – russian.doingbusiness.org. Согласно отчету DoingBusiness-2013 наивысшим рейтингом в мире по разделу «Регистрация собственности» обладала система государственной регистрации недвижимости Грузии. Рейтинг Беларуси также высок – третье место в мире. Рейтинги некоторых стран бывшего СССР: Армения – 4, Литва – 5, Азербайджан – 9, Киргизстан – 12, Россия – 46, Узбекистан – 138, Украина – 149. Для сравнения другие развитые страны Европейского региона: Швеция – 35, Испания – 57, Польша – 62, Великобритания – 73.

Высокий рейтинг Грузии обусловлен реализацией на практике инновационной инфраструктуры и IT-технологий. В частности, электронных ID-паспортов, авторизованных посредников. Здесь осуществлен переход на обмен электронными документами с гражданами и юридическими лицами, созданы ассоциации электронных архивов юридически-значимых документов, многофункциональные центры обслуживания граждан и бизнеса (Дома юстиции или центры оказания государственных услуг). В 2013 году вопросы сотрудничества и использования достижений в Грузии рассматривались на двух совместных семинарах, соответственно в Тбилиси и г.Минске. Опыт Грузии использован при разработке настоящей Программы.

Перспективы развития системы государственной регистрации вплоть до 2018 года в Российской Федерации определены тремя документами Правительства Российской Федерации.

Во-первых, концепцией федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы), утвержденной распоряжением правительства Российской Федерации от 28 июня 2013 года №1101р.

Во-вторых, планом мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимость», утвержденной

распоряжением правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 2236-р.

В-третьих, федеральной целевой программой «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 903.

В частности, упомянутой федеральной целевой программой для системы государственной регистрации Российской Федерации установлены конечные результаты реализации программы развития и показатели ее социально-экономической эффективности до 2019 года, а именно:

увеличение к 2019 году доли объектов недвижимости, сведения о которых содержатся в едином государственном реестре объектов недвижимости и документы, по которым переведены в электронный вид, до 100 процентов;

увеличение к 2018 году количества субъектов Российской Федерации, на территории которых внедрен единый государственный реестр объектов недвижимости, до 83 единиц;

увеличение к 2016 году количества субъектов Российской Федерации, на территории которых осуществлен переход к единой геоцентрической открытой системе координат, до 83 единиц;

увеличение к 2019 году доли площади земельных участков, относящихся к собственности Российской Федерации (за исключением земель лесного, водного фондов, земельных участков объектов культурного наследия, земель обороны и безопасности) и учтенных в государственном кадастре недвижимости, с границами, соответствующими требованиям законодательства Российской Федерации, до 65,1 процента;

увеличение к 2019 году доли земельных участков, учтенных в государственном кадастре недвижимости, с границами, соответствующими требованиям законодательства Российской Федерации, до 52 процентов;

увеличение к 2018 году доли услуг по государственной регистрации прав и кадастровому учету, оказываемых через информационно-телекоммуникационную сеть "Интернет", до 70 процентов;

увеличение к 2018 году доли лиц, положительно оценивающих качество работы регистрационных органов, до 90 процентов;

рост совокупных поступлений в консолидированный бюджет, получаемых от сбора земельного и имущественного налогов, до 11 процентов;

сокращение к 2018 году срока государственной регистрации прав до 7 рабочих дней;

сокращение к 2018 году срока кадастрового учета до 5 рабочих дней;

сокращение к 2018 году времени ожидания заявителями в очереди до 10 минут.

Российская Федерация планирует довести долю услуг, предоставленных системой государственной регистрации в

многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) и других организациях, привлекаемых к реализации функций МФЦ по месту пребывания, от общего количества государственных услуг, предоставленных при личном обращении граждан, до 90 процентов (2013 г. – 5 процентов). К 2018 году Россия планирует занять 4-ую позицию в рейтинге DoingBusiness (2013 г. – 45 позиция). Представляет интерес сопоставление систем государственной регистрации Российской Федерации и Республики Беларусь по некоторым показателям согласно таблице 1.1. Из таблицы следует, что Республика Беларусь по многим индексам развития системы государственной регистрации существенно опережает Российскую Федерацию.

Таблица 1.1.

Сравнение систем государственной регистрации Республики Беларусь и Российской Федерации (по состоянию на 2013 год)

Сравниваемая характеристика	Беларусь, Факт	Российская Федерация	Опережение Беларусь/РФ
Позиция России в рейтинге WB DoingBusiness	3	45 (с 2014 – 17)	42 пункта
Срок государственной регистрации 7 дней	2003 г.	2018 г.	15 лет
Объединение кадастра и регистра прав на недвижимость в единую систему	2004 г.	2016 г., план	12 лет
Наличие закрытого перечня документов, оснований регистрации	2005 г.	2015 г., план	10 лет
Государственная регистрация недвижимого имущества и прав на него по одному заявлению	2003 г.	2016 г., план	13 лет
Переход к ведению документов системы государственной регистрации только в цифровой форме (за исключением архивов)	2008 г.	2016 г., план	8 лет
Предоставление сведений в форме электронных документов он-лайн	2011 г.	2014 г., план	3 года
Обеспечение возможности просмотра и копирования сведений регистра без формирования электронного документа он-лайн	2005 г.	2013 г., план	8 лет
Регулярная ревизия данных	2007 г.	2016 г., план	9 лет
Выдача выписки об объекте и	2004 г.	2014 г., план	10 лет

правах на него по одному запросу			
Создание постоянно-действующей системы контроля данных электронных баз на предмет выявления и устранения противоречий, ошибок	2007 г	2016 г, план	9 лет
Создание реестра регистраторов	2003 г.	2016 г., план	13 лет

Следует отметить также достижения Литвы, которая всегда отличалась высоким уровнем системы государственной регистрации недвижимости. Здесь осуществлен переход к цифровым архивам документов системы, решена задача предоставления в единственную организацию по государственной регистрации «Центр регистров» документов в электронной форме (95 процентов всех входных документов). Успешно используются данные дистанционного зондирования земли, благодаря чему топографическая основа кадастровых карт обновляется каждые три года. С 2000 г. в стране ведется единственная база данных системы государственной регистрации. Существенным достижением считается геопортал www.regia.lt, функционирование которого обеспечивается «Центром регистров» совместно с местными органами самоуправления и который, кроме прочего, поддерживает учет градостроительной документации. Система регистрации гарантирует, что данные, находящиеся в ее компетенции, не противоречат данным базовых информационных ресурсов страны. Опыт Литвы также использован при разработке настоящей программы.

В 2012 году опубликованы экспертные прогнозы ученых о развитии систем кадастра недвижимости и государственной регистрации прав на нее вплоть до 2034 года. Согласно этим прогнозам Европейские системы государственной регистрации недвижимости будут развиваться по следующим направлениям: смещение центра внимания с земельных участков на иные объекты недвижимости; переход от двумерных объектов собственности к трехмерным; переход к реальному времени обновления кадастра и получения информации из него. Эксперты считают неизбежным преобразование национальных кадастров в совместимые системы на региональном и глобальном уровне. К перспективному направлению отнесено использование нечетких и динамических границ при учете объектов естественного происхождения. Дискуссии в отношении будущего кадастра показывают, что на первый план выходят не столько вопросы совершенствования технологий, сколько соображения экономического характера и эффективности кадастра (регистра) недвижимости при его использовании обществом. Экономические соображения требуют расширения функций кадастра и снижения издержек на его ведение. Все эти тенденции также нашли отражение в настоящей Программе.

Международная федерация инженеров по землеустройству FIG в 2008 году предложила логическую базовую модель земельного

администрирования «Land Administration Domain Model». После пяти лет обсуждений и разработок в отношении данной модели принят международный стандарт этой модели ISO-19152 «Land Administration Domain Model». С учетом прогнозов глобализации и совместимости кадастровых систем различных стран в дальнейшем развитии национальной системы государственной регистрации целесообразно опираться на модель кадастра недвижимости, определенную этим международным стандартом. Данное обстоятельство также учтено в настоящей Программе.

ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ХАРАКТЕРИСТИК СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ В 2014–2018 ГОДАХ

2.1. Обеспечение ведения ЕГРНИ

Состояние дел. Центральная база данных ЕГРНИ обновляется от 125-ти локальных баз данных с периодичностью 24 часа. В то же время, услуги системы государственной регистрации предоставляются через порталы глобальной компьютерной сети Интернет и с использованием приложения NKA_REMOTE с центральной базы данных в реальном масштабе времени.

Предпосылки модернизации. Состоят в том, что данные центральной базы данных ЕГРНИ, из которой выдаются сведения пользователям, не отражают текущие регистрационные действия, поскольку она ведется в относительном масштабе времени.

Мировой опыт. Во всех странах Европейского региона базы данных кадастра и регистра прав ведутся в реальном масштабе времени.

Предложение. С целью повышения целостности ЕГРНИ, повышения достоверности выдаваемой информации и снижения рисков оказания услуг ненадлежащего качества Программой предусматривается переход на ведение ЕГРНИ в реальном масштабе времени совершения регистрационных действий.

Ведение единого регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним должно также поддерживаться следующими мероприятиями:

модернизацией эксплуатируемого программного обеспечения системы государственной регистрации при изменении законодательства и оптимизации оказываемых услуг;

поддержанием целостности ЕГРНИ;

осуществлением контроля над правильностью совершения регистрационных действий и управление качеством работ по технической инвентаризации, а также проведение аттестации регистраторов недвижимости и специалистов по технической инвентаризации.

2.2. Модернизация АИС РН сокращением числа баз данных

Состояние дел. В системе государственной регистрации в 2013 году функционировало 125 локальных центров обработки информации (ЦОД), на которых в общей сложности установлено более 200 серверов. Для каждого ЦОД необходимы площади, оборудование, средства обеспечения безопасности, программное обеспечение, IT-специалисты, электроснабжение. В центральном ЦОД ГУП «Национальное кадастровое агентство» функционирует 12 серверов.

Указом Президента Республики Беларусь № 556 от 13 декабря 2012 г. «Об условиях реализации инвестиционного проекта в сфере информационно-коммуникационных технологий» предусматривается реализация в 2013–2020 годах в Республике Беларусь инвестиционного проекта по вложению инвестиций в ряд объектов инвестиционной деятельности, в том числе в республиканский центр обработки данных. Реализация этого инвестиционного проекта осуществляется совместным обществом с ограниченной ответственностью «Белорусские облачные технологии». В рамках реализации данного инвестиционного проекта планируется создание так называемого государственного облака (G-Cloud) на базе республиканского центра обработки данных, которое обеспечит информационное взаимодействие государственных органов и иных государственных организаций, работу электронного правительства, существенно сократит расходы республиканского бюджета на модернизацию и обслуживание информационных систем.

Предпосылки модернизации. Современное состояние развития в мире и Республике Беларусь информационно-коммуникационной инфраструктуры и рынка телекоммуникационных услуг позволяет отказаться от множества локальных ЦОД территориальных организаций по государственной регистрации. В принципе, в системе государственной регистрации достаточно двух ЦОД ГУП «Национальное кадастровое агентство» (основной и резервный) и единственной подсистемы обеспечения безопасности данных. Предстоящий перенос в республиканский центр обработки данных множества локальных ЦОД экономически не оправдан. При этом имеют значение соображения безопасности данных. Вероятность их хищения или несанкционированного изменения существенно выше во множестве ЦОД, чем в одном.

Мировой опыт. В США в апреле 2011 года принята Федеральная стратегия облачных вычислений (Federal Cloud Computing Strategy), которая предусматривает сокращение числа государственных центров обработки данных в три раза к 2015 году за счет использования облачных технологий.

В Российской Федерации также создается государственное облако – Система межведомственного электронного взаимодействия, которая представляет собой федеральную государственную информационную систему, включающую информационные базы данных, содержащие сведения об используемых органами и организациями программных и технических средствах, обеспечивающих возможность доступа через эту систему к электронным сервисам.

В настоящее время во всех европейских системах в системах кадастра и (или) регистра прав кроме Российской Федерации функционирует единственная база данных.

Предложение. С целью более детального анализа возможных вариантов издержек системы государственной регистрации, повышения уровня безопасности системы, целостности ЕГРНИ Программой предусматривается разработка технико-экономического обоснования

сокращения баз данных и количества ЦОД АИС РН и проведение работ в его исполнение.

2.3. Проведение интеграции ЕГРНИ с базовыми и иными информационными ресурсами (по мере создания информационных ресурсов и достижения ими необходимого уровня целостности данных)

Состояние дел. Идентификационные сведения о правообладателях (граждане, юридические лица и индивидуальные предприниматели) вводятся в ЕГРНИ регистраторами недвижимости. При этом никакой связи с базовыми информационными ресурсами государства не имеется. Базовые информационные ресурсы определены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2009 г. № 673 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» и о признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь». Данным постановлением к базовым информационным ресурсам отнесен ЕГРНИ, база данных АИС «Паспорт» (регистр граждан) и Единый государственный регистр юридических лиц и предпринимателей Минюста (далее – ЕГР), реестра адресов Республики Беларусь.

Предпосылки модернизации. Данное состояние дел означает, что у государства нет никаких гарантий, что одни и те же ключевые идентификационные сведения, по которым наиболее часто осуществляется поиск информации в разных государственных информационных ресурсах, совпадают. Следовательно, совместно использовать различные государственные ресурсы рискованно, поскольку это ведет к ненадлежащему качеству услуг. Например, если правообладательница изменила фамилию вследствие замужества, изменения происходят только в базе данных АИС «Паспорт» (регистре населения). Пока этот правообладатель не обращается в организации по государственной регистрации в ЕГРНИ АИС РН остаются устаревшие данные. Такое положение недопустимо для создания электронного правительства. В тоже время, создание электронного правительства является стратегией развития информационного общества согласно постановлению Совета Министров от 9 августа 2010 г. № 1174 «О Стратегии развития информационного общества в республике Беларусь на период до 2015 года и плане первоочередных мер по реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 год».

Мировой опыт. Еще в середине 2000-х годов страны Европейского союза реализовали принцип разделения данных «Data Sharing», согласно которому одни и те же данные вносятся в государственные информационные ресурсы только один раз. Информационные ресурсы, в которые вносятся эти данные, называются базовыми. Все остальные информационные ресурсы связаны с базовыми ресурсами ссылками. Это гарантирует, что при изменении данных в базовых ресурсах автоматически будут меняться данные во всех информационных ресурсах государства.

В Российской Федерации распоряжением Правительства от 1.12.2012 г. № 2236-р данный принцип планируется реализовать к марту 2016 года.

Предложение. С целью повышения целостности ЕГРНИ, уменьшения трудоемкости его ведения, изменения сведений о правообладателях без их заявления при изменении содержания базовых регистров, гарантирования совпадения данных ЕГРНИ с аналогичными данными государственных ресурсов, Программой предусматривается проведение работ по интеграции АИС РН с автоматизированными информационными системами АИС «Паспорт» (регистр населения) МВД и ЕГР Минюста. Такое решение полностью соответствует постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2009 г. № 673 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» и о признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь». Кроме этого планируется поддерживать и развивать существующие системы информационного взаимодействия с Министерством по налогам и сборам, Белстатом, Департаментом финансового мониторинга Комитета государственного контроля и иными государственными органами и уполномоченными организациями.

Для успешной реализации данного мероприятия необходимо, объединив усилия всех заинтересованных государственных органов и организаций, разрешить ряд законодательных, технический, экономических вопросов и проблем.

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь

Отсутствуют информационные ресурсы в виде баз данных, которые содержат структурированную информацию, необходимую для ведения ЕГРНИ

Информация о детях-сиротах, недееспособных, иных социально незащищённых гражданах (указаны в пункте 2 статьи 75 Жилищного кодекса Республики Беларусь) не ведется в виде информационного ресурса. Отнесение лица к данной категории имеет ряд значимых правовых последствий, в том числе для государственной регистрации недвижимости: отчуждение недвижимости ограничено (допускается только с согласия органа опеки и попечительства) либо запрещено (не допускается отчуждение имущества, закреплённого за детьми-сиротами). На практике регистратор недвижимости при наличии сомнений уточняет, относится ли субъект к категории социально незащищённых лиц, путём направления письменного запроса в уполномоченные организации. На получение ответа уходит до 30 дней и регистратор не всегда получает однозначный ответ.

Процесс присвоения, изменения и утраты статуса социально незащищённого лица не полностью урегулирован. Не урегулирован процесс прекращения статуса детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей. В законодательстве не определено, утрачивается ли статус исключительно при достижении определённого возраста либо по решению органа опеки и попечительства. Соответственно, неизвестно, какие документы следует принимать регистратору для государственной регистрации прекращения запрета отчуждения имущества, закреплённого за детьми сиротами: документы, содержащие сведения о возрасте, либо документы, исходящие от органа опеки и попечительства. На практике при государственной регистрации прекращения запрета отчуждения жилых помещений, закреплённых за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, регистраторы вынуждены направлять запросы в органы опеки и попечительства.

В полной мере не урегулирован порядок утраты статуса лица, признанного находящимся в социально опасном положении, лица признанного нуждающимся в государственной защите, порядок учёта указанных категорий лиц.

Ряд территориальных организаций по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (далее – организации по государственной регистрации) самостоятельно ведут базы, учитывающие социально незащищённых лиц. Это делается в целях недопущения нарушения прав указанной категории граждан при совершении регистрационных действий. Вместе с тем информация о соответствующих лицах поступает в организации «по случаю». Ведущиеся разрозненные базы не являются официальными, полными и актуальными.

Интерес в учёте социально незащищённых граждан имеют не только организации по государственной регистрации, но и другие организации и должностные лица, совершающие юридически значимые действия: банки, нотариусы, риелторы, представители государственных органов.

Направление запросов в органы опеки и попечительства, сбор сведений и ведение баз данных в рамках организаций, которые не компетентны осуществлять учёт соответствующих лиц, влекут увеличение времени выполнения административных процедур и иных юридически значимых действий, могут повлечь нарушение прав граждан, относящихся к категории социально незащищённых лиц.

Наличие информационного ресурса, содержащего информацию о социально незащищённых лицах, позволит упростить многие бизнес-

процессы, быстро получить достоверную информацию об отнесении лица к данной категории, защитить интересы данных лиц при совершении юридически значимых действий.

Предлагаем в период на 2014-2018 годы включить в планы мероприятий по созданию электронного Правительства создание информационного ресурса, содержащего информацию о социально незащищённых лицах и определить правила его ведения (внесение, изменение информации, порядок выдачи информации).

Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь

Отсутствует возможности дистанционного доступа к цифровой пространственно-привязанной информации градостроительного кадастра.

В мировом опыте важное внимание уделяется отображению информации на цифровых картах и пространственная привязка данных, визуализация информации, предоставление к ней дистанционного доступа.

Согласно проведённым исследованиям градостроительный кадастр отсутствует в виде единой общереспубликанской базы пространственных и атрибутивных данных с возможностью осуществления дистанционного доступа к ней.

Предлагаем в период на 2014-2018 годы включить в планы мероприятий по созданию электронного Правительства создание градостроительного кадастра, в виде единой общереспубликанской базы пространственных и атрибутивных данных о территориальном планировании и интеграцию данного информационного ресурса с регистром недвижимости и адресной системой. Цифровая информация о планировании развития территории, строящихся объектах не только позволила бы оптимизировать процесс адресации, формирования объектов недвижимости, регистрации обременений предусмотренных градостроительной документацией в отношении существующих объектов, но и повысить информативность публичной кадастровой карты и ее полезность для принятия управленческих решений на всех уровнях и во всех областях экономики.

Министерство культуры Республики Беларусь

Отсутствует возможность установления связи по ключевым данным (идентификаторам) с банком учета историко-культурных ценностей (далее – Банк ценностей).

При проведении работ по созданию новой архитектуры автоматизированной информационной системы ведения ЕГРНИ планировалось установить связь с Банком ценностей. Это необходимо для своевременного поступления достоверной информации об отнесении объекта к историко-культурным ценностям. Такой статус объекта влечёт дополнительные ограничения (требования) при отчуждении или изменении (реконструкции) объекта.

В настоящее время государственная регистрация ограничений (обременений) прав, связанных с присвоением недвижимости статуса историко-культурной ценности, осуществляется на основании представленного заявителем охранного обязательства. То есть информация об ограничениях (обременениях) прав, связанных с присвоением недвижимости статуса историко-культурной ценности, вносится в ЕГРНИ по заявительному принципу. В случае наличия сомнения в части отнесения объекта к историко-культурной ценности либо при расхождении информации в ЕГРНИ и охранном обязательстве (например, об адресе, наименовании объекта) регистратор направляет запрос в Министерство культуры Республики Беларусь.

Информация об ограничениях (обременениях) прав на недвижимость, содержащаяся в ЕГРНИ, используется для определения рыночной стоимости объекта и стоимости объекта для налогообложения.

На практике имели место случаи, когда отсутствие в ЕГРНИ информации об ограничениях (обременениях) прав на объект как на историко-культурную ценность повлекло нарушение порядка отчуждения историко-культурных ценностей, причинение вреда заинтересованным лицам в связи с неправильной оценкой объекта.

Обновление ЕГРНИ информацией об историко-культурных ценностях сделает более прозрачным порядок отчуждения таких объектов, исключит нарушения прав и интересов, вызванных отсутствием информации об историко-культурных ценностях в ЕГРНИ.

Установление связи между Регистром недвижимости и Банком ценностей имеет взаимовыгодный характер. При организации связи возможно своевременное обновление информации о правообладателях объектов в Банке ценностей (в настоящее время такая информация поступает по обращению правообладателя). Это позволит оптимизировать контроль над использованием историко-культурных ценностей, в случае необходимости применить меры взыскания к правообладателю.

Вместе с тем, связь между Регистром недвижимости и Банком ценностей в настоящее время установить невозможно: нет совпадающих

уникальных идентификаторов. В частности, связь не может быть установлена по адресам объектов либо по другим данным: Банк ценностей не содержит инвентарных и кадастровых номеров объектов, ЕГРНИ не содержит номеров ценностей по Списку историко-культурных ценностей. Адреса в банке ценностей вносятся без использования данных реестра адресов (улицы указываются текстом), адреса неактуальны, так как обновляются по случаю обращения.

Предлагаем в период на 2014-2018 годы включить в план мероприятий по созданию электронного Правительства работы по доработке ресурсов в целях установления связей и работы по установлению связей. В частности работы по установлению связи между Регистром недвижимости и Банком ценностей.

Министерство юстиции Республики Беларусь

*Регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей
(далее – Регистр юридических лиц)*

1) Отсутствует с силу определённых причин некоторая информация, необходимая для ведения ЕГРНИ

В регистре юридических лиц не учитываются структурные подразделения общественных и государственно-общественных объединений, наделённые правами юридических лиц. Но такая информация используется при ведении ЕГРНИ (все вышеуказанные субъекты могут являться правообладатели имущества).

2) Проблема актуальности информации (быстрота обновления информации)

В Регистре юридических лиц для указания подчинённости юридических лиц используется классификатор ОКРБ 004-2001 «Органы государственной власти и управления». Обновление данного классификатора осуществляется редко (по мере накопления изменений они утверждаются нормативным правовым актом).

Для целей государственной регистрации недвижимости (истребования решений уполномоченный органов о разрешении отчуждения недвижимости, для целей выдачи информации о недвижимости) необходимо ежедневная максимально актуальная информация о подчинённости юридических лиц государственным органам.

3) Проблема установления связи по ключевым данным

В ЕГРНИ и Регистре юридических лиц по разному учитывается информация о юридических лицах. Есть ситуации, когда два субъекта в ЕГРНИ соответствуют одному субъекту в Регистре юридических лиц.

Такая ситуация имеет место в отношении субъектов – юридических лиц, созданные в результате реорганизации в форме преобразования.

Юридические лица, созданные в результате реорганизации в форме преобразования являются самостоятельными юридическими лицами и могут обладать иными правами на недвижимость нежели предшественник (например, унитарное предприятие – право хозяйственного ведения на имущество, право собственности учредителя, акционерное общество созданное в результате преобразования – право собственности общества на имущество). Для ЕГРНИ данный факт имеет принципиально важное значение. Преобразованный субъект и субъект, созданный в результате преобразования, учитываются в ЕГРНИ как самостоятельные субъекты. Государственная регистрация переход прав от одного юридического лица к правопреемнику, созданному в результате преобразования, осуществляется по заявлению и на основании установленного перечня документов.

В Регистре юридических лиц в случае образования юридического лица в результате преобразования осуществляется изменение информации об уже имеющемся в базе субъекте (уникальный идентификатор субъекта – регистрационный номер – остаётся одним и тем же). То есть, в Регистре юридических лиц информация о преобразованном юридическом лице и юридическом лице, созданном в результате преобразования, хранится как запись об одном субъекте (уникальный идентификатор один), в ЕГРНИ – как о двух самостоятельных субъектах (имеются самостоятельный уникальные идентификаторы помимо регистрационного номера).

Таким образом, организация связи между ЕГРНИ и Регистром юридических лиц по уникальным идентификаторам (регистрационным номерам) существенно затруднена.

Предлагаем для решения указанных вопросов установить требования о нормировании и поддержании целостности государственных информационных ресурсов в соответствии с СТБ ИСО/МЭК 15026-2003 «Информационные технологии. Уровни целостности систем и программных средств».

Предлагаем в период на 2014-2018 годы включить в план мероприятий по созданию электронного Правительства работы по нормированию целостности информационных ресурсов: принятие ведомственных инструкций о контроле целостности и назначение лиц, ответственных за ведение и качество информации информационных ресурсов.

Отмечаем, что по проведенным исследованиям, переговорам, рабочим встречам с представителями различных министерств и ведомств мы приходим к мнению, что на сегодняшний день ЕГРНИ является практически единственным информационным ресурсом, целостность которого нормируется и поддерживается. Отмечаем, что при внесении в ЕГРНИ в результате взаимодействия некачественной либо неполной информации, целостность ЕГРНИ снизится. Это может отрицательно повлиять на позицию Республики Беларусь в рейтингах, формируемых независимыми международными организациями, снизит достоверность информации, приведёт к негативным последствиям использования информации.

Автоматизированная информационная система Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь (подсистема ведения исполнительных производств) (далее – АИС ВХС)

В настоящее время не возможно установление связи между АИС ВХС и ЕГРНИ: нет совпадающих уникальных идентификаторов.

В АИС ВХС присутствует информация о наложении ареста в рамках судопроизводства в отношении определённого должника. Информация о том, наложен ли арест на конкретные объекты недвижимости либо на всё имущество субъекта в АИС ВХС отсутствует. В ЕГРНИ может быть внесена информация об аресте в отношении конкретных объектов недвижимого имущества (информация об аресте всего имущества должника, включая незарегистрированное имущество, не может быть внесена в ЕГРНИ). Возможность установления связи между ЕГРНИ и АИС ВХС отсутствует.

Отсутствие связи приводит к случаям несвоевременного поступления информации об арестах (запретах) в организации по государственной регистрации. Это в свою очередь приводит к нарушению государственных и частных интересов – отчуждению арестованного имущества в связи с отсутствием на момент обращения информации об аресте всего имущества должника в ЕГРНИ. Государство и субъекты хозяйствования несут материальные потери. Например, на практике имели место случаи, когда после наложения ареста на всё имущество должника, включая незарегистрированное, такой субъект обращался в организацию по государственной регистрации, осуществлял государственную регистрацию создания недвижимого имущества, отчуждал имущество в виду отсутствия сведений о наложении ареста в организации по государственной регистрации.

Установление связи между ЕГРНИ и АИС ВХС может позволить своевременно получать информацию об арестах, иных ограничениях (обременениях) прав, устанавливаемых судами и судебными исполнителями), в отношении недвижимого имущества.

В Госкомимуществе информация о наличии в постоянной эксплуатации информационного ресурса, учитывающего информацию об арестах, иных запрещения в отношении недвижимости, в рамках системы общих судов отсутствует. В отношении общих судов ситуация имеет проблемы, вызванные отсутствием необходимой информации в виде баз данных.

Предлагаем в период на 2014-2018 годы включить в план мероприятий по созданию электронного Правительства работы по доработке (созданию) соответствующих ресурсов в целях установления связей и работы по установлению связей между соответствующими ресурсами и ЕГРНИ. Для этого, в частности, предлагаем:

- провести работы по установлению связи между базами АИС ВХС и ЕГРНИ;

- провести работы по доработке систем в целях обеспечения возможности установления связи;

- определить порядок взаимодействия баз данных ЕГРНИ и АИС ВХС.

Министерство внутренних дел Республики Беларусь

Регистр населения Республики Беларусь

В Регистре населения (АИС «Паспорт») дата рождения имеет формат «текст», так как в «старых» документа присутствуют несуществующие даты (29 февраля не високосного года и 31 июня). В ЕГРНИ дата рождения имеет формат «дата». «Несуществующие» даты не могут быть внесены в ЕГРНИ. Система ведения ЕГРНИ разрабатывалась исходя из того, что «несуществующие» даты являются недостоверной (ложной) информацией, возможность внесения такой информации должна быть исключена, так как это может повлечь снижение целостности базы данных ЕГРНИ.

В настоящее время регистратор вносит сведения о субъектах из представленных документов. В случае невозможности внести информацию («несуществующая» дата рождения) регистратор указывает пояснения в отдельном текстовом поле (в поле «дата рождения» указывается ближайшая существующая дата, пояснения даются в текстовом поле «дополнительная информация»).

В случае расхождения информации в документах (расхождения написания фамилии, имени, отчества, иных данных) регистратор направляет запрос в органы внутренних дел или органы ЗАГС.

Предлагаем для решения указанных вопросов установить требования о нормировании и поддержании целостности государственных информационных ресурсов в соответствии с СТБ ИСО/МЭК 15026-2003 «Информационные технологии. Уровни целостности систем и программных средств».

Предлагаем в период на 2014-2018 годы включить в план мероприятий по созданию электронного Правительства работы по нормированию целостности информационных ресурсов: принятие ведомственных инструкций о контроле целостности и назначение лиц, ответственных за ведение и качество информации информационных ресурсов.

Министерство связи и информатизации Республики Беларусь

1) Безопасность ведения и взаимодействия информационных ресурсов

К 2018 году планируется перенос информационных ресурсов в республиканский центр обработки данных (далее – РЦОД) и организация взаимодействия информационных ресурсов на базе данного центра. В настоящее время в центре обработки данных РУП «Белтелеком» возможно подключение информационных ресурсов исключительно либо по внутренней сети (для организации взаимодействия ресурсов), либо к внешней сети (для организации выдачи информации внешним пользователям). Согласно информации, полученной от данных РУП «Белтелеком» такой порядок соответствует требованиям безопасности, установленным Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь.

В настоящее время государственная регистрация недвижимости осуществляется на всей территории Республики Беларусь. Во всех областях, также почти в каждом районе, есть структурные подразделения организаций по государственной регистрации, которые вносят информацию в ЕГРНИ.

ЕГРНИ взаимодействует с информационными ресурсами, владельцем которых является Госкомимущество (регистр стоимости земельных участков, реестр цен на земельные участки, реестр регистраторов, другие). Планируется организация взаимодействия ЕГРНИ с базовыми информационными ресурсами (в том числе с Реестром адресов Республики Беларусь), иными информационными

ресурсами, находящимися в ведении государственных органов и организаций.

Из ЕГРНИ в значительных объёмах выдаётся информация внешним пользователям. В 2012 году к ЕГРНИ осуществлено по выделенным каналам свыше 5,5 миллионов обращений, в 2013 году около 7 миллионов обращений.

В случае размещения ЕГРНИ в РЦОД необходимо сохранить возможность:

1) взаимодействия ЕГРНИ с корпоративной сетью и обеспечения внесения в ЕГРНИ информации регистраторами, территориально расположенными во всех областях и районах Республики Беларусь;

2) взаимодействия с другими информационными ресурсами, расположенными в РЦОД;

3) предоставления информации из ЕГРНИ внешним пользователям.

Согласно пояснениям РУП «Белтелеком» в настоящее время сохранение указанных условий невозможно, так как это не соответствует требованиям безопасности, установленным Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь. Предлагаем учесть указанные условия при разработке требований безопасности для помещения ресурсов в РЦОД.

2) Долгосрочное планирование развития ресурсов

При планировании модернизации автоматизированной информационной системы ведения ЕГРНИ Госкомимущество столкнулось с выбором дальнейшего варианта развития взаимодействия для целей долгосрочного планирования (как планировать взаимодействие при проектировании и разработке новых систем и модернизации существующих).

Существуют несколько вариантов организации информационного взаимодействия между ресурсами.

Дублирование в ЕГРНИ информации, которая содержится в информационных ресурсах первоисточниках, и постоянное обновление такой информации.

Например, в ЕГРНИ хранится информация о субъектах (физических лицах, юридических лицах, индивидуальных предпринимателях), первоисточником которой являются Регистр населения, единый регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – Регистр юридических лиц). Идентификационные сведения о субъектах в настоящее время вносятся

в ЕГРНИ путём ручного ввода информации с бумажных носителей (представляемых документов). При организации информационного взаимодействия возможно копирование информации из Регистра населения (связь по идентификационному номеру) и обновление такой информации с определённой периодичностью.

В мировой практике есть еще один порядок взаимодействия: Ресурсы расположены территориально в одном месте и ведутся одной организацией, по одним регламентам, правилам, принципам проектирования и создания баз данных. Информация о сущностях (субъектах, объектах, адресах и т.д.) хранится один раз в одном из информационных ресурсов, в остальных информационных ресурсах хранятся только ссылки на ресурс-первоисточник, содержащий соответствующую информацию. Информационные ресурсы не дублируют информацию друг друга. Соответственно исключены проблемы, связанные с расхождением информации в ресурсах (различные адреса объектов в разных информационных ресурсах, различные идентификационные сведения о субъектах в разных информационных ресурсах). Примером организации указанного порядка взаимодействия является Литва. Ведение информационных ресурсов (ЕГРНИ, Реестр адресов, Регистр юридических лиц) осуществляется одной организацией – Центром регистров. В ЕГРНИ вносятся и хранятся ссылки на информацию ресурсов-первоисточников (регистрационные номера юридических лиц, индивидуальных предпринимателей). При получении информации из ЕГРНИ информация об идентификационных сведениях о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях отображается из Регистра юридических лиц.

Также примером организации такого порядка взаимодействия является Грузия.

В настоящее время для организации интеграции ресурсов в Республики Беларусь требует разрешения ряд вопросов, в том числе:

вопрос организации стабильной работы каждого информационного ресурса;

вопрос организации стабильной работы каналов передачи данных;

вопрос платы за пользование информацией ресурсов-первоисточников при обращении через ЕГРНИ.

При интеграции информационных ресурсов отказ в работе одного из ресурсов или отказ в работе канала передачи данных повлечет отказ в работе остальных информационных ресурсов.

Для целей учета перспектив дальнейшего развития информационных систем полагаем необходимым принять

принципиальное решение по выбору варианта взаимодействия, а также по дальнейшим планам развития взаимодействия. Предлагаем закрепить выбранный порядок взаимодействия в планах мероприятий по созданию электронного Правительства.

Так же в настоящее время отсутствуют нормативные документы, регламентирующие в полной мере порядок взаимодействия информационных ресурсов. В частности, вопросы о том, между какими государственными информационными ресурсами должно быть организовано информационное взаимодействие, по каким правилам, состав данных, участвующих в информационном взаимодействии, ключевые данные, которые служат для идентификации информационных объектов и обеспечения совместимости при информационном взаимодействии, формы, методы и форматы обмена данными и информацией. Предлагаем в период на 2014-2018 годы запланировать разработку и принятие нормативного акта, определяющего правила взаимодействия базовых информационных ресурсов.

Местные исполнительные и распорядительные органы

Отсутствуют информационные ресурсы в виде баз данных, содержащие структурированную информацию, необходимую для ведения ЕГРНИ. Отсутствует в виде единой базы данных информация об отнесении лиц к категории граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Отнесение лица к данной категории и основание исключения из данной категории (например, реализация прав на получение недвижимости в льготном порядке) имеет ряд юридических последствий, в том числе, ограничение распоряжения недвижимостью. Возможность уточнения отнесения лица к категории граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, путём обращения к банку данных, а не путем направления письменного запроса упростит бизнес-процессы государственной регистрации, будет способствовать соблюдению законодательства в части предоставления жилых помещений и земельных участков для строительства жилых домов и квартир в блокированных жилых домах.

2.4. Совершенствование системы государственной регистрации на основе международного стандарта ISO-19152 «LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODEL»

Состояние дел. АИС РН, структура и содержание ЕГРНИ, разработаны в 2003–2009 годах, исходя из технических требований, сформированных

отечественными специалистами. На эту дату каких-либо международных стандартов в данной проблемной области не существовало.

Предпосылки модернизации. Ряд функций, которые имеют место в мировой практике систем кадастра и регистрации прав отсутствуют в отечественной системе, тем самым ограничиваются возможности ее развития и расширения состава оказываемых услуг. Например, ведение 3D- и 4D-кадастра, использование облачных технологий и др. Содержание и терминология ЕГРНИ не соответствуют международным стандартам, что затруднит интеграцию отечественной системы в глобальные сети.

Мировой опыт. Специалисты различных стран мира при координации Международной Федерации Землеустроителей (FIG) в 2007–2012 годах разработали базовую модель земельного администрирования (LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODEL) сокращено – LADM. В октябре 2012 года международная организация по стандартизации (ISO) приняла международный стандарт ISO-19152 «LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODEL». Стандарт касается всех компонент земельного администрирования, включая водные объекты, подземные сооружения, объекты над земной поверхностью. Стандарт отражает международные соглашения по терминологии, составу данных административных и пространственных модулей, прав на землю и различных документов. Стандарт касается всех видов ограничений и ответственностей. Вместе с тем он может быть расширен и адаптирован к каждой национальной ситуации. LADM предусматривает ссылки на внешние базы данных, например, адресный реестр, регистр граждан и т.п. По своей сути LADM является инфологической моделью ЕГРНИ, отвечающей современным представлениям мирового сообщества. LADM может поддерживаться облачной сервис-ориентированной инфраструктурой, которая в настоящее время активно развивается в Беларуси.

Модель согласно ISO-19152 принимается ко внедрению во всех странах Европейского региона.

Предложение. С целью совершенствования модели земельного администрирования отечественной системы государственной регистрации с учетом уровня мировых стандартов Программой предусматривается проведение исследований и работ по освоению стандарта ISO-19152 отечественными специалистами, разработка технико-экономического обоснования корректировки структуры базы данных ЕГРНИ в соответствии с требованиями стандарта ISO-19152 и разработка плана модернизации системы. При наличии технико-экономического обоснования Программа предусматривает разработку технического и рабочего проекта модернизации АИС РН согласно плану модернизации.

2.5. Повышение уровня автоматизации системы государственной регистрации путем создания интеллектуальных и (или) экспертных систем принятия решений

Состояние дел. В существующей системе государственной регистрации все регистрационные действия (прием документов, принятие решение о государственной регистрации или отказе в регистрации, внесение сведений в ЕГРНИ, выдача правоудостоверяющих документов, осуществление различного рода уведомлений) осуществляются исключительно с участием человека – государственного регистратора.

Предпосылки модернизации. Исключительно ручной труд ограничивает возможности снижения себестоимости процесса государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, увеличения скорости совершения регистрационных действий.

Мировой опыт. Современный этап развития информационных технологий позволяет автоматизировать процесс принятия всех видов решений с использованием т. н. экспертных систем. Экспертные системы основаны на механизмах искусственного интеллекта, которые позволяют принимать решения, в том числе, об исполнении регистрационных действий.

Организация «Agenzia del Territorio» Министерства финансов и экономики Италии, ответственная за регистрацию недвижимости и прав на нее в Италии, внедрила экспертную систему принятия решений в 2010 году. Она фактически заменила регистратора в процессах государственной регистрации создания, изменения прекращения земельных участков на основании электронных заявлений сертифицированных агентством землеустроителей (авторизованных посредников).

В Грузии экспертную систему принятия решений использует Национальное агентство государственных регистров (NAPR). Здесь она практически «заменила» регистраторов в процессах государственной регистрации ипотеки по е-заявлениям и электронным документам, представляемых авторизованными пользователями банков, и в процессах государственной регистрации перехода прав на недвижимость – по е-заявлениям и электронным документам, представляемых нотариусами.

Российская Федерация запланировала внедрение экспертных систем принятия решений в систему государственной регистрации в 2016 году.

Предложение. С целью снижения издержек системы государственной регистрации за счет исключения ручного труда при осуществлении регистрационных действий, повышения скорости государственной регистрации вплоть до реального масштаба времени (1–20 сек.) Программой предусматривается проведение работ по дополнению АИС РН экспертными и (или) интеллектуальными системами принятия решений и выполнения регистрационных действий. Такие системы должны практически заменить ручной труд регистраторов недвижимости при исполнении некоторых

административных процедур регистрации по е-заявлениям и электронным документам, представляемым авторизованными посредниками.

Данные системы в рамках риск-ориентированного подхода также будут использоваться для организации информационного взаимодействия с Департаментом финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

2.6. Модернизация АИС РН включением подсистемы «электронный архив» для хранения и использования юридически значимых электронных документов или электронных копий бумажных документов, предоставления правоохранительным органам, судам и иным уполномоченным лицам документов электронного архива в реальном масштабе времени

Состояние дел. В АИС РН единый электронный архив для хранения отсутствует. С 2011 года электронные архивы стали создаваться по месту расположения 125 структурных подразделений по государственной регистрации. Документы в электронной форме (сделки, решения органов власти, землеустроительные дела и др.) по причине отсутствия технических возможностей из архивов системы государственной регистрации не выдаются. Выдача документов осуществляется в бумажной форме путем копирования оригиналов документов архивного хранения.

Предпосылки модернизации. Электронный архив – необходимое условие регистрации прав, на основании электронных документов или документов в электронной форме. Альтернативой единому электронному архиву является множество электронных архивов по месту расположения структурных подразделений по государственной регистрации. Вариант множества электронных архивов представляется экономически неэффективным. Для его реализации потребуются затраты на расширение множества локальных ЦОД, администрирование множества баз данных, создание сети взаимосвязанных между собой (ассоциированных) электронных архивов. Предоставление копий документов из бумажных архивов государственным органам требует повышенной трудоемкости и значительного времени, причем на безвозмездной основе.

Мировой опыт. Для международной практики характерно создание единых ведомственных электронных архивов.

В Швеции единый цифровой архив создан в период 2001–2006 годах. Документы единого электронного архива Национальной земельной службы доступны с любого места в сети Интернет с 2008 года. Доступ к архивным документам уменьшился до нескольких секунд. В год просматривается около 200 000 регистрационных дел.

В Грузии единый электронный архив расположен на площадке ЦОД Национального агентства государственных регистров (NAPR).

В Российской Федерации создание единственной системы «Электронный архив» хранения и использования, в том числе в качестве

юридически значимых, электронных документов запланировано на март 2018 года. Международная практика выдачи электронных документов из электронных архивов в странах Европейского региона сложилась в 2005–2010 годах.

В Российской Федерации введение на законодательном уровне возможности предоставления судам, правоохранительным органам копий кадастровых (реестровых) дел и документов, на основании которых сведения об объекте недвижимости внесены в государственные информационные ресурсы, безвозмездно на электронном носителе или посредством глобальной компьютерной сети Интернет планируется осуществить в 2014 году.

Предложение. С целью минимизации затрат на создание в составе АИС РН электронных архивов, обеспечения экстерриториальности государственной регистрации, Программой предусматривается создание и развитие единой подсистемы «электронный архив».

С целью снижения издержек системы государственной регистрации за счет уменьшения трудоемкости, предоставления заинтересованным архивных документов через инфраструктуру электронного правительства, Программой предусматривается модернизация АИС РН путем создания Веб-приложения предоставления заинтересованным архивных электронных регистрационных дел в реальном масштабе времени через глобальную компьютерную сеть Интернет или Интранет и подготовка предложений по изменению законодательства.

Примечание:

Программой не предусматривается обязательный плановый перевод в цифровой вид накопившихся бумажных документов в архивах организаций по государственной регистрации. В Республике Беларусь нет специализированных высокопроизводительных организационных структур по переводу бумажных документов в электронную форму.

По состоянию на 1 января 2013 года в ЕГРНИ внесено сведения о 6 157 221 объектах. По каждому из этих объектов недвижимости в 125 архивах организаций по государственной регистрации хранится регистрационное дело. По экспертным оценкам среднее количество листов в регистрационном деле бумажного архива – 35 листов. Следовательно, в архивах хранятся приблизительно 215 502 735 листов. Очевидно, что такой большой объем листов не может быть переведен каждым структурным подразделением самостоятельно в силу малой производительности труда.

Мировой опыт состоит в использовании для перевода бумажных документов в электронную форму специализированных структур (компаний, центров).

Такой подход, например, использовала Швеция для перевода в электронные архивы 2,7 миллионов кадастровых дел, 1,5 миллиона карт общим количеством 50 миллионов листов. Цифровая архивная информационная система получила название «Arken». Предварительно

технологии и административные решения апробированы в трех пилотных проектах. Создание цифровых архивов по всей стране возложено на одно подразделение: департамент кадастра Национальной земельной службы (NLS). Поставлена задача преобразовать архивы 38 муниципальных кадастровых бюро в цифровые и дополнить ими уже созданные цифровые архивы NLS. Между NLS и Национальным архивом заключено соглашение о кооперации в отношении цифровых архивов. В полном объеме цифровые архивы созданы с 2002 по 2009 год.

Кадастровая служба Румынии поручила проект превращения бумажного архива регистрационных дел кадастрового офиса в Бухаресте в цифровой архив специализированной чешской фирме GEODIS. Контракт выполнен за 9 месяцев. За это время переведено 350 000 документов из бумажной в цифровую форму.

В Грузии специализированный Национальный центр сканирования бумажных документов создан в 2010 году. Осуществляет обслуживание всех архивов страны. Производительность одного специализированного рабочего места Национального центра – около 1 000 листов в час. Количество рабочих мест в Национальном центре – 60.

Российская Федерация планирует создать межрегиональные центры Росреестра для постоянного перевода в электронную форму документов на бумажном носителе к марту 2018 г.

В этой связи, при наличии средств, возможны разработка технико-экономического обоснования и проведение пилотного проекта по созданию специализированного центра перевода в электронную форму документов на бумажном носителе. В силу специализации данный центр должен обладать максимальной производительностью перевода и обеспечить потребности отрасли, предотвратить создание в ней множества аналогичных локальных структур, а при наличии платежеспособного спроса – оказание аналогичных услуг сторонним организациям.

2.7. Оптимизация количества и содержания выходных форм ЕГРНИ.

Состояние дел. Законом Республики Беларусь от 22.07.2002 «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» в частности предусматривается два вида подтверждающих право документов:

свидетельство (удостоверение) о государственной регистрации (статья 8 этого Закона);

выписка из регистрационной книги (статья 30 этого же Закона).

Предпосылки модернизации. Наличие нескольких видов отличных по содержанию правоудостоверяющих документов ничем не оправдано. Более того, содержание двух указанных документов может противоречить друг другу, вводя в заблуждение третьих лиц и создавая условия для мошенничества. Фактически свидетельство (удостоверение) о государственной регистрации правоудостоверяющим документом не

является, так как оно не аннулируется или не изымается при последующих государственных регистрациях. Содержание актуальных записей ЕГРНИ может быть иным, чем содержание свидетельства (удостоверения) о государственной регистрации, поскольку оно может соответствовать уже неактуальной записи в ЕГРНИ.

Мировой опыт. Мировая практика предусматривает единый правоудостоверяющий документ. К примеру в Грузии это выписка из регистра. В сети Интернет возможен просмотр выписок, соответствующих каждому событию, повлекшему первую и каждую следующую регистрацию в отношении конкретного объекта недвижимости.

Предложение. С целью снижения издержек системы государственной регистрации за счет уменьшения трудоемкости, упрощения документооборота и уменьшения рисков мошенничества, сокращения затрат на программирование выходных форм, Программа предусматривает исключение из документооборота свидетельства (удостоверения) о государственной регистрации или гармонизацию его содержания с выпиской из регистра. Для этого потребуются внести изменения в законодательство Республики Беларусь и программное обеспечение АИС РН.

2.8. Внедрение специализированных сервисов «личный кабинет».

Состояние дел. Система государственной регистрации не представляет специализированных сервисов, ориентированных на определенные категории пользователей: нотариусов, авторизованных посредников, правообладателей недвижимости, инженеров по технической инвентаризации и др.

Недостатки текущего состояния. Отсутствие возможности получения специализированных сервисов ограничивает возможности пользователей системы государственной регистрации, снижает качество электронных услуг.

Мировой опыт. Мировая практика построения электронного правительства состоит в том, что для определенной категории пользователей создаются специальные условия доступа к данным и сервисам, специфическим для данной категории. Это достигается путем вхождения с использованием параметров безопасности (ID-карты, пароли, логины) в так называемые «личные кабинеты». После исполнения такой операции IT-система осуществляет действия, допускаемые для данного вида «личного кабинета».

Российская Федерация планирует внедрение в инфраструктуре электронного правительства специализированных сервисов «личный кабинет правообладателя объекта недвижимости», на официальном сайте Росреестра в ноябре 2015 года, специализированных сервисов «личный кабинет кадастрового инженера» в марте 2016 года.

Предложение. С целью расширения состава e-услуг для различных категорий пользователей, что является частью функций электронного правительства, Программа предусматривает проведение исследований и работ по модернизации программного обеспечения АИС РН внесением

специализированных Веб-приложений, ориентированных на различные категории пользователей.

2.9. Упрощение отмены или изменений ошибочных регистраций внесудебными методами

Состояние дел. В соответствии со статьей 28 Закона Республики Беларусь от 22.07.2002 «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» внесение исправлений, связанных с ошибкой нетехнического характера, осуществляется по правообладателей или в судебном порядке, исключение записей из ЕГРНИ, исключение ошибочно внесенных данных в ЕГРНИ или внесенных с нарушением действующего законодательства – исключительно на основании судебных постановлений.

Предпосылки модернизации. Состоят в том, что исправление ошибок нетехнического характера на основе судебных постановлений является для субъектов государственной регистрации относительно дорогим и длительным процессом. Неоправданно велика трудоемкость процесса исправления исторически накопленных ошибок, допущенных до вступления упомянутого Закона в силу и создания АИС РН (2003–2004 годы).

Мировой опыт. Мировая практика предусматривает возможность исправления ошибок более простыми внесудебными (досудебными) методами.

Российская Федерация планирует в 2014 году установить законодательством порядок внесения изменений в информационные ресурсы Росреестра во внесудебном порядке, включая исправления исторически накопленных ошибок.

Предложение. С целью снижения издержек субъектов государственной регистрации, создания для них более комфортных условий, Программа предусматривает возможность внесудебного (досудебного) исправления нетехнических ошибок в порядке обжалования действий регистратора в соответствии со статьей 43 Закона о регистрации на основе решения специальной комиссии при республиканской организации по государственной регистрации. Для этого потребуется корректировка указанной статьи Закона о регистрации. Этот механизм может быть использован, в том числе, для нормализации границ зарегистрированных ранее земельных участков, границы которых установлены с использованием различных систем координат.

2.10. Упрощение представления документов для государственной регистрации путем перевода в электронную форму документов на бумажном носителе с последующим возвратом бумажных документов заявителю, придание указанным переведенным документам необходимого правового статуса.

Состояние дел. В действующей системе государственной регистрации заявление и документы для государственной регистрации должны подаваться регистратору недвижимости лично правообладателем, кандидатом в правообладатели или их представителями.

Предпосылки модернизации. Состоят в том, что в существующей системе государственной регистрации невозможно использование института авторизованных посредников и создание электронных архивов с одновременным отказом от бумажных архивов.

Мировой опыт. Мировая практика предусматривает в системах государственной регистрации возможность представления документов без непосредственного контакта субъектов государственной регистрации между собой.

В Норвегии, Швеции документы представляются, в основном, по почте.

В Грузии документы переводятся в электронную форму информационными посредниками по документам на бумажном носителе с последующим возвратом бумажных документов заявителю и приданием переведенным документам необходимого правового статуса с использованием личной цифровой подписи. Авторизованные посредники принимают бумажные документы, идентифицируют заявителей, превращают путем сканирования бумажные документы в документы в электронной форме, получают доступ к порталу электронного архива Национального агентства государственных регистров (NAPR) с использованием параметров доступа и помещают документы в архив для последующего их рассмотрения регистратором.

Минэкономразвития России планирует к марту 2014 года установить порядок перевода в электронную форму документов на бумажном носителе, представляемых заявителем для государственной регистрации (в том числе при необходимости создание электронных образов этих документов) с последующим возвратом данных документов на бумажном носителе заявителю. Законодательство подлежит изменению, согласно которым переведенным документам должен предоставляться правовой статус, равнозначный статусу представленных документов на бумажном носителе, для последующего использования в качестве юридически значимых документов.

Предложение. С целью снижения издержек субъектов государственной регистрации, создания для них более комфортных условий, вовлечения в систему авторизованных посредников, обеспечения перехода к электронным

архивам и отказа от бумажных, ускорения процессов государственной регистрации, Программа предусматривает возможность перевода бумажных документов, оснований государственной регистрации, в электронную форму с последующим возвратом бумажных документов заявителям. При этом переведенным документам придается необходимый правовой статус. Для реализации данного раздела программы потребуется внесение соответствующих изменений в законодательство и модернизации АИС РН.

2.11. Предоставление е-услуг по принципу «одно окно» в инфраструктуре электронного правительства с использованием авторизованных посредников.

Состояние дел. В действующей системе государственной регистрации наличие авторизованных посредников при исполнении административных процедур государственной регистрации невозможно. Предоставление услуг по административным процедурам государственной регистрации по принципу «одно окно» начал внедряться только при организации взаимодействия с землеустроительными организациями, подведомственными Госкомимуществу (с использованием геопортала Госкомимуществ), с судебными исполнителями при государственной регистрации арестов, а также в рамках взаимодействия между территориальными организациями по государственной регистрации при экстерриториальной регистрации, когда документы представляются не по месту нахождения недвижимости, а по месту нахождения заявителя. Тем самым, на практике в полной мере не используются возможности электронного правительства, граждане и бизнес не имеют тех возможностей, которые они могут иметь при более широком использовании авторизованных посредников в режиме «одно окно».

Предпосылки модернизации. Широкое использование авторизованных посредников позволяет создать входной поток документов в систему государственной регистрации сразу в электронной форме по принципу «одно окно». Передние окна (front offices) при этом могут располагаться по всей стране, а не только в организациях по государственной регистрации и их структурных подразделений. Это представляет собой несомненное удобство для граждан и юридических лиц.

Мировой опыт. В современной мировой практике главным направлением развития электронного правительства является использование принципа «одного окна», когда обслуживание граждан и бизнеса осуществляют многофункциональные центры в режиме переднего офиса (front office), а операторы, осуществляющие ведение кадастра и регистра прав, выполняют функции роль задних офисов (back office).

Пример такого развития – Российская Федерация. Деятельность передних офисов в виде МФЦ регулирует Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». По состоянию на 1 сентября 2013 года в 71 субъекте Российской Федерации создано около 700 МФЦ. До конца 2015 года планируется создать 2800 МФЦ. При этом показатель «доля граждан,

имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в МФЦ», в системе Росреестра должен достигнуть уровня не менее 90 процентов против уровня 5 процентов в 2013 году.

В Грузии функции МФЦ исполняют Дома Юстиции (Центры оказания государственных услуг). Они расположены во всех городах страны. Повсеместно в таких структурах работают авторизованные посредники, реализуя по соглашению с Национальным агентством государственных регистров Минюста (NAPR) прием документов для государственной регистрации, перевод их в цифровую форму и помещение в электронный архив агентства. Они же осуществляют административные процедуры выдачи документов, подготовленные NAPR. В 2011 году здесь успешно осуществлен пилотный проект, в котором авторизованными посредниками являются авторизованные работники кафе под наименованием «Юридическое кафе». Документы в электронной форме, помещенные авторизованными посредниками в электронные архивы Национального агентства государственных архивов (NAPR), имеют юридический статус, позволяющий рассматривать их государственными регистраторами для совершения регистрационных действий. Кроме служащих Домов юстиции функции авторизованных посредников выполняют иные авторизованные лица: риэлторы, банки, IT-компании и др. Всего систему обслуживают 360 авторизованных пользователей, 11 домов юстиции. В их состав входят 99 нотариусов, 16 банков, 120 риэлторов, 10 государственных организаций, 115 землеустроительных компаний.

Предложение. С целью расширения услуг электронного правительства Республики Беларусь, создания больших удобств гражданам и бизнесу Беларуси, Программой предусматривается внедрение в систему государственной регистрации технологий исполнения административных процедур с участием авторизованных посредников, оптимизация бизнес-процессов государственной регистрации для снижения затрат организаций по государственной регистрации и повышения уровня комфорта для потребителей. Под авторизованным посредником планируется понимать лицо, которое по инициативе и поручению организации по государственной регистрации или заказчика (получателя) услуги по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, участвует в оказании или способствует оказанию соответствующей услуги. Предполагается, что указанные лица для получения соответствующих полномочий будут проходить необходимое обучение, а также авторизацию (внесение в соответствующий реестр) в республиканской организации по государственной регистрации. Определение авторизованного посредника, используемое в настоящей пояснительной записке и Программе развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на период 2014-2018 годы, разработано с использованием Модельного Закона «Об электронных государственных услугах»,

утвержденного постановлением Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 7 апреля 2010 года № 34-7.

2.12. Предоставление возможности ускоренной государственной регистрации с участием регистраторов в течение одного часа

Состояние дел. Нормативный срок государственной регистрации недвижимости равен 7-ми рабочим дням, а при необходимости запроса дополнительных документов – одному месяцу. В 2011 г. Постановлением Госкомимущества сроки ускоренной государственной регистрации установлены равными 2-м рабочим дням.

Предпосылки модернизации. Ускоренный срок государственной регистрации равный 2-м рабочим дням соответствует мировому уровню, но с учетом развития информационных технологий, посредничества, электронных архивов и других мероприятий программы может быть и далее сокращен.

Мировой опыт. Опыт Грузии свидетельствует, что с использованием авторизованных посредников, наличии цифровых архивов, возможности предоставления заявления и документов, оснований регистрации, в цифровой форме, ускоренный срок государственной регистрации может быть доведен в некоторых случаях до 1-го часа.

Предложение. С целью предоставления гражданам и юридическим лицам ускоренной услуги государственной регистрации не более 1-го часа, повышения рейтинга Беларуси в отчетах Всемирного банка Doing Business, Программой предусматривается установление срока ускоренной государственной регистрации 1 час и определения видов объектов недвижимого имущества, оснований государственной регистрации и иных условий, при которых такая регистрация возможна. Для решения поставленной задачи потребуются корректировка законодательства при условии исполнения мероприятий Программы по пунктам, относящимся к авторизованным посредникам, превращению документов в цифровую форму и создания электронного архива.

2.13. Совершенствование порядка государственной регистрации путем исключения в некоторых случаях участия правообладателя-заявителя

Состояние дел. Законодательство Республики Беларусь предусматривает обязательное участие правообладателя или его представителя в осуществлении регистрационных действий в качестве субъекта государственной регистрации.

Предпосылки модернизации. Обязательное участие правообладателя в регистрационных процессах исключает реинжиниринг административных процедур с целью их ускорения, упрощения, удешевления.

Мировой опыт. Большинство стран Европейского региона предусматривает возможность государственной регистрации без участия

правообладателя. Например, в Нидерландах государственная регистрация ограничений прав пользования осуществляется муниципалитетами, государственными органами охраны памятников, государственными органами, ответственными за водопользование без участия правообладателя.

Российская Федерация в срок до марта 2016 года планирует упростить часть административных процедур государственной регистрации путем введения порядка государственной регистрации без участия заявителя в отдельных случаях. В частности, регистрацию ограничений прав пользования; регистрацию на основании предоставленных в порядке межведомственного взаимодействия документов, оформляемых при вводе в эксплуатацию объектов капитального строительства; регистрацию права на основании представленных нотариусом сведений о выдаче свидетельства о праве на наследство и т.п. Предусматривается также к марту 2014 года установление для случаев, когда одной стороной договорных отношений выступает орган государственной власти или местного самоуправления (приватизация, договоры аренды государственного имущества и т.п.) требования о представлении документов только данными органами без участия заявителей.

Предложение. С целью упрощения и ускорения административных процедур государственной регистрации Программа предусматривает исключение в законодательном порядке в ряде случаев участия правообладателя в подаче заявления о государственной регистрации. Для решения поставленной задачи потребуется внесение изменений в законодательство и корректировка программного обеспечения АИС РН. Особое значение данный подход получит при внедрении технологии массового формирования и государственной регистрации земельных участков, принадлежащих государству, а также при массовом формировании иных объектов недвижимости, в том числе для целей налогообложения.

2.14. Проведение работ по оказанию дополнительных услуг посредством мобильной телефонии и электронной почты

Состояние дел. Услуги гражданам и юридическим лицам системой государственной регистрации посредством мобильной телефонии и электронной почты практически не оказываются.

Предпосылки модернизации. Недостаток текущего состояния системы состоит в том, что возможности мобильной телефонии и электронной почты в технологии государственной регистрации практически не используются. В то же время законодательством в ряде случаев предусматривается уведомление правообладателей об изменениях содержания ЕГРН. Например, согласно статье 64 Закона Республики Беларусь от 22.07.2002 «О государственной регистрации недвижимого имущества прав на него и сделок с ним» предусматривается обязательное уведомление правообладателя, кандидата в правообладатели о государственной регистрации возникновения

ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество, установленных по решению уполномоченных государственных органов. Согласно статье 29 этого же Закона правообладатель вправе получать информацию о лицах и органах, получивших сведения о недвижимом имуществе, на которое он имеет права.

Мировой опыт. В мировой практике мобильная телефония и электронная почта используются для информирования заявителей о стадиях прохождения административных процедур, для информирования правообладателей об изменениях кадастра и регистра прав в части их касающейся.

Росреестр планирует внедрение автоматизированной системы соответствующих уведомлений посредством СМС, электронной почты и т.п. заявителей о ходе оказания государственных услуг, а также правообладателей о внесенных изменениях в сведения кадастра и регистра прав. В том числе о характеристиках принадлежащих им объектов недвижимости, об изменении прав, ограничений прав, персональных данных, о поступивших запросах по предоставлению сведений по данным объектам.

Предложения. С целью расширения номенклатуры востребованных электронных услуг гражданам и юридическим лицам Программой предусматривается внедрение дополнительных услуг посредством передачи уведомлений заинтересованным о прохождении административных процедур и о событиях в системе государственной регистрации в части их касающейся. В частности, об изменении прав, ограничениях прав, изменениях персональных данных.

2.15. Оптимизация перечня действий, относящихся к исключительной компетенции регистратора

Состояние дел. Согласно статье 5 Закона от 22.07.2002 «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» субъектами государственной регистрации среди прочего являются регистраторы.

Предпосылки модернизации. Регистраторы обладают исключительным правом выполнять операции регистрационных действий, перечень которых приведен в статье 16 упомянутого Закона. Среди них – право принимать в установленном порядке документы, представленные для осуществления государственной регистрации; вносить записи в регистрационную книгу; вносить документы в регистрационные дела, записи в опись заявлений и документов, содержащихся в регистрационном деле; вносить информацию в журнал регистрации заявлений. Эти рутинные операции не требуют высокой квалификации и могут совершаться вспомогательным менее квалифицированным персоналом.

Мировой опыт. Международная практика свидетельствует, что в зависимости от степени ответственности и необходимой компетентности в

регистрационном процессе участвуют различные специалисты. Например, в Литве законодательство предусматривает участие в регистрационных процессах четыре категории специалистов. Наименее квалифицированную работу выполняют специалисты на должности «помощник регистратора».

Предложение. С целью оптимизации издержек системы государственной регистрации, повышения производительности труда регистраторов недвижимости Программой предусматривается оптимизация перечня действий, относящихся к исключительной компетенции регистратора с целью привлечения к техническим работам иных сотрудников с более низкой квалификацией. Реализация этой задачи потребует изменения законодательства и программного обеспечения АИС РН.

ГЛАВА 3.

РАСШИРЕНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ В 2014–2018 ГОДАХ

3.1. Проведение исследований и работ по установлению и внедрению правил, позволяющих вносить в ЕГРНИ отметок о нерепрезентативности цен в сделках

Состояние дел. Цены в сделках с недвижимостью вносятся в ЕГРНИ на основании договоров, содержащих существенные условия сделок, безусловно, без дополнительного анализа их репрезентативности.

Предпосылки модернизации. Практика оценочной деятельности показывает, что от 30 до 50 процентов сведений о ценах в ЕГРНИ нерепрезентативны. Нерепрезентативные цены нельзя использовать в оценке рыночной стоимости недвижимости. Например, нерепрезентативные цены характерны в сделках между аффилированными организациями и родственниками, при проведении аукционов, при одновременной продаже по договору как недвижимого, так и движимого имущества. При использовании нерепрезентативных цен искажаются результаты массовой оценки земельных участков и экспертной оценки всех видов недвижимости, увеличивается трудоемкость оценочной деятельности.

Мировой опыт. Примером зарубежного аналога является система государственной регистрации недвижимости Швеции, когда на различных этапах, начиная с процесса регистрации сделок, выявляются нерепрезентативные цены и соответствующие отметки вносятся в кадастр и (или) регистр прав.

Предложение. С целью повышения точности и снижения трудоемкости оценок недвижимого имущества, Программой предусматривается установление правил, позволяющих вносить в ЕГРНИ сведения о нерепрезентативности цен в сделках. Для этого потребуются внести соответствующие изменения в содержание ЕГРНИ (отметки о репрезентативности цены в сделке), разработать и ввести положение о порядке выявления и учета нерепрезентативных цен на недвижимость. Также выполнение этого мероприятия может улучшить информационное взаимодействие с Департаментом финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь в части получения сведений о сделках с признаками подозрительности.

3.2. Проведение исследований и пилотных проектов по мониторингу земельных ресурсов и объектов недвижимости по данным дистанционного зондирования земли из космоса, самолетов и беспилотных летательных аппаратов

Состояние дел. В Республике Беларусь создана собственная космическая система, элементом которой является космический аппарат

дистанционного зондирования земли. На практике все большее применение находят беспилотные летательные аппараты. Их производство, в том числе осуществляющих съемку в инфракрасном диапазоне, освоено предприятиями Беларуси. Имеется возможность получения, снимков дистанционного зондирования с высоким разрешением (Google Earth, Digital Globe, Совзонд). Объединенным институтом проблем автоматизации НАН Беларуси, УП «Географические информационные системы» НАН Беларуси, предприятием РУП «БелНИЦЗем» Госкомимущества разработаны методы и средства обработки изображений, позволяющие использовать данные дистанционного зондирования земли в целях земельного администрирования. Специальное программное обеспечение для этих целей закуплено республиканской организацией по государственной регистрации (ENVI).

Предпосылки модернизации. Мониторинг деятельности на земле предусмотрен отечественным законодательством, в частности, Кодексом Республики Беларусь о земле. Однако имеющиеся вследствие технического прогресса возможности мониторинга в полной мере не используются. В результате, фактическое состояние земельных ресурсов, объектов недвижимости и содержание ЕГРНИ не в полной мере соответствуют друг другу, имеет место самовольное строительство без каких-либо последствий, захваты земель, искажение базы налогов на недвижимость.

Мировой опыт. Примером международной практики является национальная система мониторинга земель Республики Корея. Система стала элементом управления государства, а мониторинг приобрел публичный характер. Проект системы носил название «Национальная программа мониторинга земель – разработка системы детектирования изменения земель». Выполнен совместно Министерством внутренних дел Республики Корея и Национальным университетом страны. Начало проекта – 2001 год. Главные цели – использовать данные дистанционного зондирования земель для выявления изменений землепользования в национальных масштабах, включить эти данные в систему управления государством. Поставленные цели достигаются систематическими (3–4 месяца) исследованиями изменений на местности на территории всей страны. Национальный комплекс мониторинга землепользования включает три основные технические системы: систему детектирования изменений; веб-географическую информационную систему (веб-ГИС); мобильную систему полевого контроля.

В Германии данные дистанционного зондирования используются для формирования земельных участков земель сельскохозяйственного назначения.

В Израиле – для систематического межевания и государственной регистрации земельных участков в населенных пунктах.

Перспективным направлением ученые считают формирование и государственную регистрацию объектов естественного происхождения из космоса с использованием т.н. размытых границ (fuzzy boundary).

Предложение. С целью расширения функциональных возможностей системы государственной регистрации, повышения коэффициента покрытия (Coverage) ЕГРНИ, снижения затрат на систематическую (массовую) регистрацию Программой предусматривается проведение пилотных проектов мониторинга земельных ресурсов и объектов недвижимости Беларуси по данным дистанционного зондирования земли, имея в виду создание в дальнейшем инфраструктуры управления земельными ресурсами по данным космических и беспилотных летательных аппаратов. В частности, в пилотных проектах, на примере отдельных административно-территориальных единиц, совместно с местными органами управления должны быть исследованы возможности решения следующих задач:

1) детектирование самовольного строительства, нецелевого использования земель путем сопоставления результатов дистанционного зондирования с данными ЕГРНИ и земельно-информационной системы,

2) упрощенная систематическая (массовая) регистрация земельных участков, образованных объектами естественного происхождения (земли лесного и водного фонда, земли сельскохозяйственного назначения) с целью повышения качества управления указанными ресурсами и налоговой базы,

3) распознавание на местности незарегистрированных в ЕГРНИ объектов и объектов, не внесенных в адресный реестр, минимизация расхождений между ЕГРНИ, адресным реестром и реальными земельными ресурсами и объектами недвижимости,

4) создание и обновление ортофотомозаики как основы для публичных кадастровых карт,

5) организация информационного взаимодействия центров мониторинга и государственных органов и организаций, уполномоченных на принятие решений на основе данных мониторинга.

По результатам пилотного проекта центры мониторинга по соответствующим направлениям могут быть созданы в организациях по государственной регистрации и землеустроительных организациях, подведомственных Госкомимуществу. Создание такой системы мониторинга потребует модернизации существующих центров обработки данных, разработки методик мониторинга в рамках пилотных проектов и модернизации нормативной базы.

3.3 Проведение пилотного проекта по созданию системы массового (систематического) формирования объектов недвижимого имущества и их кадастровой оценки, в том числе для целей налогообложения

Состояние дел. Различают два способа формирования и государственной регистрации (учета) недвижимости: систематический (массовый) и спорадический (выборочный). Отечественная система государственной регистрации недвижимого имущества допускает только спорадическую государственную регистрацию исключительно по заявлению заинтересованных лиц. Систематический же способ предусматривает

массовое формирование недвижимости: одновременно всего недвижимого имущества на определенной территории. В 2011 году, как уже отмечалось выше, доля суммы площадей зарегистрированных земельных участков к площади территории Республики Беларусь (коэффициент покрытия) составляла всего 16,2 процента, в 2012 году несколько больше – 21,2 процента. В то же время, по данным Комитета по жилью и управлению земельными ресурсами Европейской Экономической Комиссии ООН коэффициент покрытия > 80 процентов в 2012 году имело 73,8 процентов стран Европы.

Массовая (кадастровая) оценка недвижимости в Республике Беларусь проводится только в отношении земель, земельных участков.

Предпосылки модернизации. Использование исключительно спорадического метода государственной регистрации влечет низкий коэффициент покрытия (Coverage). Как следствие затрудняется администрирование налогов на недвижимость, установление границ смежных земельных участков, спорадически измеряемых то тут, то там. Поэтому при государственной регистрации нередко выясняется, что они пересекаются, что является основанием отказа в государственной регистрации. Земля медленно превращается в актив, что негативно отражается на экономике. Управление земельными ресурсами затрудняется. Данная ситуация делает невозможной модернизацию системы управления недвижимостью и системы налогообложения недвижимости (в том числе поиск экономически обоснованных подходов к введению налогообложения со стоимости единого объекта недвижимости).

Мировой опыт. Методика систематической регистрации используется рядом стран бывшего СССР. Например, Молдовой или Казахстаном.

Систематическую систему государственной регистрации недвижимости планирует ввести Российская Федерация. Минэкономразвития России подготовило проект Федерального закона о повышении качества кадастровых данных за счет массового учета недвижимости.

Данный законопроект вводит понятие «комплексные кадастровые работы», которые проводятся по инициативе органов власти, на бюджетные средства в целях:

уточнения местоположения границ земельных участков;

уточнения и (или) установления местоположения зданий, сооружений на земельном участке;

уточнения и (или) установления местоположения объектов незавершенного строительства;

формирования земельных участков, на которых расположены здания, в том числе многоквартирные дома, сооружения, за исключением линейных сооружений;

формирования земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами;

исправления ошибок в документах, на основании которых вносились сведения в кадастр;

устранения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы, невозможности размещения объектов недвижимости и других препятствующих рациональному использованию и охране земель недостатков путем перераспределения земельных участков, в том числе за счет земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Комплексные кадастровые работы проводятся только при наличии утвержденного проекта планировки территории на соответствующий элемент (элементы) планировочной структуры населенного пункта. В результате комплексных кадастровых работ осуществляется подготовка карты-плана территории, содержащей необходимые для государственной регистрации сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, объектах незавершенного строительства, расположенных в границах элемента (элементов) планировочной структуры населенного пункта или территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

Предложение. С целью ускорения процесса превращения земли в актив, создания предпосылок роста коэффициента покрытия, упрощения администрирования земельного налога и налога на недвижимость, использования результатов массового формирования, регистрации и оценки для иных целей управления недвижимостью Программой предусматривается проведение соответствующего пилотного проекта на примере административного района.

Пилотный проект признается экспертами Всемирного банка крайне актуальным, поскольку дает возможность заинтересованным административно-территориальным единицам преодолеть последствия недостатков «заявительного» принципа государственной регистрации, закрепленного в действующем законодательстве и перейти к «сплошному» кадастру без пропусков и ошибочных границ. Кроме того, это дает возможность не только исправить допущенные ранее кадастровые ошибки, но и определить законченный перечень ограничений прав использования объектов недвижимости, что крайне существенно для защиты прав добросовестных собственников.

Также в рамках пилотного проекта планируется исследовать:

возможность и целесообразность внесения в законодательство изменений в части нормативного закрепления обязательной государственной регистрации создания объектов недвижимости без исключений;

возможность установления сроков и правовых последствий за несоблюдение обязательной регистрации, установления запрета на распоряжение земельными участками, в отношении которых в регистре недвижимости отсутствуют сведения о границах в государственной системе координат;

возможность введения обязанности правообладателя инициализации в определенных случаях работ по уточнению границ земельных участков;

возможность нормативного регулирования работ по массовому формированию контуров капитальных строений, сведения о которых включены в регистре недвижимости, в том числе в порядке переноса сведений из информационных ресурсов иных государственных органов;

обоснование целесообразности введения понятия составного (многоконтурного) земельного участка и земельного участка с размытыми границами.

Отдельным блоком результатов пилотного проекта станут:

- сформированная и внесенная в ЕГРНИ информация в отношении физических характеристик всех земельных участков и капитальных строений и их стоимости на примере одного административного района Республики Беларусь. В отношении **земельных участков** будут проведены массовое формирование незарегистрированных на момент начала пилотного проекта земельных участков (с применением инструментальных средств), государственная регистрация их создания и возникновения прав на них (с занесением соответствующей информации в регистр недвижимости). В отношении **капитальных строений** будут производиться массовое формирование по упрощенной схеме (по документам организаций по государственной регистрации, налоговых инспекций, сельсоветов, данным дистанционного зондирования и т.д.) При проведении измерительных работ в отношении земельных участков, при отсутствии документов на капитальные строения, планируется дополнительно производить обследование капитальных строений с целью получения их примерных (приблизительных) основных характеристик, необходимых для кадастровой оценки (площадь застройки, высота здания, кол-во этажей, материал стен, год постройки и т.д.). В регистр недвижимости в отношении капитальных строений и земельных участков планируется занесение полученных сведений с пометкой «массовое формирование»;
- разработанные и апробированные методики массового формирования и оценки недвижимости;
- социально-экономическое обоснование условий и последствий введения единого налога на недвижимость.

Для проведения пилотного проекта в период действия Программы предполагается принять законодательный акт (предположительно – Указ Президента Республики Беларусь), в котором установить:

- территорию проведения пилотного проекта (административный район);
- участников проекта (Министерство по налогам и сборам; Минфин; Госкомимущество; соответствующий облисполком; в качестве исполнителей работ республиканскую организацию по государственной регистрации и иные организации, подчиненные

Госкомимуществу). Определить следующие зоны ответственности государственных органов и организаций в рамках пилотного проекта: **Госкомимущество** и подведомственные ему организации исполнители работ – сбор исходной информации, землеустроительные работы, государственная регистрация, разработка и апробация методологии массового формирования земельных участков, капитальных строений, изолированных помещений, кадастровой (массовой) оценки объектов недвижимого имущества, хранения полученной информации, построение моделей оценки объектов недвижимости различного назначения (коммерческая, производственная, жилая) и их апробация, разработка проектов ТКП по массовому формированию и кадастровой оценке объектов недвижимости, определение порядка оспаривания кадастровой стоимости, технико-экономическое обоснование затрат на проведение всех необходимых мероприятий для проведения работ в рамках всей страны); **Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь** -- анализ эффективности существующей системы налогообложения недвижимости, разработка социально-экономического обоснования мероприятий по реформированию системы налогообложения недвижимости в Республике Беларусь (совместно с **Министерством экономики Республики Беларусь**), классификация объектов налогообложения, определение оптимального размера ставок единого налога на недвижимость и величины налоговой базы (например, 75 % от кадастровой стоимости), определение порядка регулирования ставок налога местными исполнительными комитетами, определение плана мероприятий по переходу к единому налогу); **Министерство финансов Республики Беларусь** -- организация финансирования пилотного проекта, определение порядка отражения в бухгалтерском учете кадастровой стоимости недвижимого имущества, разработка предложений по источникам финансирования работ по массовому формированию и кадастровой оценке недвижимости в рамках всей страны, определение периодичности проведения переоценки объектов налогообложения и порядка проведения кадастровой оценки объектов недвижимости);

- правило, согласно которому обладатели прав на объекты недвижимого имущества, сформированного и зарегистрированного в рамках пилотного проекта, или иные заинтересованные лица при обращении за получением правоподтверждающих документов (свидетельств, выписок), либо совершением последующих регистрационных действий, обязаны произвести компенсацию в республиканский бюджет в размере 8 базовых величин, действующих на момент компенсации за землеустройство, в отношении одного земельного участка и стоимости совершенных в рамках пилотного проекта регистрационных действий, исходя из стоимости данных регистрационных действий на момент компенсации;

- срок реализации данного пилотного проекта 12 месяцев с даты открытия финансирования;
- право местных органов власти и иных уполномоченных государственных органов (судебных исполнителей, нотариусов, и иных) использовать кадастровую стоимость недвижимости, полученную в рамках пилотного проекта в целях залога, начальной цены при проведении аукционов и конкурсов, определения убытков при изъятии земельных участков для государственных нужд и иных целей, за исключением случаев прямо запрещенных законодательными актами.

Стоимость пилотного проекта, в ценах на начало 2014 года, на примере Кобринского района Брестской области при проведении работ ГУП «Национальное кадастровое агентство» (генподрядчик) и РУП «Брестское агентство по государственной регистрации и земельному кадастру» (субподрядчик) ориентировочно составит 38,4 млрд.руб. без учета НДС. Срок реализации проекта: 12 месяцев с начала финансирования.

Таблица 1: Ориентировочный расчет стоимости работ по реализации пилотного проекта на примере Кобринского района на 13 января 2014 года.

№ п/п	Показатели	Единицы измерения	Величина показателя
1	Количество учтенных земельных участков на территории Кобринского района	шт.	49 860
2	в том числе зарегистрированные в ЕГРНИ	шт.	24 783
3	в том числе незарегистрированные в ЕГРНИ	шт.	26 077
4	Зарегистрированные в ЕГРНИ капитальные строения	шт.	27 280
	Зарегистрированные в ЕГРНИ изолированные помещения	шт.	14 735
4	Стоимость формирования <i>одного</i> земельного участка с применением инструментальных средств без учета НДС	руб.	1 040 000
5	Стоимость формирования незарегистрированных ЗУ (п.4 х п.3) без учета НДС	руб.	27 120 080 000

6	Стоимость регистрации <i>одного</i> земельного участка (создание земельного участка 2БВ и возникновение прав на него 0,2 БВ) БВ=130 000 руб.	руб.	286 000
7	Стоимость регистрации незарегистрированных земельных участков (п.6х п.3)	руб.	7 458 022 000
8	Стоимость массового формирования капитальных строений и кадастровая (массовая) оценка объектов недвижимости	руб.	3 800 000 000
9	ИТОГО (п.5 + п.7 + п.8)	руб.	38 378 102 000
10	ИТОГО (по курсу НБ РБ на 13.01.2014 9540 руб/USD)	USD	4 022 862

Для сравнения затраты на массовую оценку объектов недвижимости (в том числе, разработка необходимых методологических документов) в данном пилотном проекте предусматриваются в объеме 2,2 млрд. рублей, что составляет на 1 объект недвижимости (земельные участки, капитальные строения, изолированные помещения), зарегистрированный в ЕГРНИ 33,4 тыс.руб. Для сравнения, стоимость индивидуально заказываемых услуг по оценке рыночной стоимости 1 объекта недвижимости колеблется от 1 млн.(для жилых изолированных помещений) до 4,5 млн.руб. (для простых объектов недвижимости производственного назначения).

С учетом установления одним из правил проведения пилотного проекта обязательности возврата израсходованных на землеустроительные работы и государственную регистрацию средств при обращении к регистру заинтересованных лиц – потенциально возвратной в республиканский бюджет является сумма в размере ориентировочно 34,6 млрд руб. (включая в себя стоимость работ по формированию незарегистрированных земельных участков с применением инструментальных средств, регистрация их создания и возникновение прав на них в ЕГРНИ). Возврат денежных средств, с соответствующей индексацией, будет контролироваться территориальной организацией по государственной регистрации при обращении заинтересованных лиц за получением документов или совершением регистрационных действий.

Таким образом, сумма вложений по данному пилотному проекту, которую нужно будет компенсировать за счет других источников (налогов на недвижимое имущество; сокращения затрат на администрирование соответствующих налогов и иных), составит 3,8 миллиарда рублей (38,4 млрд.руб. – 34,6 млрд.руб.). Что в расчете на один земельный участок в

Кобринском районе составляет 76 213 рублей (3,8млрд. руб./49 860 участков) или около 8 долларов США. При этом возврат денежных средств в бюджет и внебюджетные фонды в виде налогов от выручки, прибыли и фонда оплаты труда организаций-исполнителей проекта уже в период его реализации составит около 7 млрд. руб. Таким образом, по нашему мнению, срок окупаемости настоящего пилотного проекта (даже без учета ценности его результатов для принятия взвешенных решений по модернизации системы налогообложения и управления недвижимостью в целом по стране) составит от 2-х до 5-ти лет.

При принятии решения о возможности и целесообразности финансирования пилотного проекта также необходимо принять во внимание, что в других странах организации по государственной регистрации либо находятся на бюджетном финансировании (Российская Федерация), либо полностью освобождены от налогов, кроме отчислений с фонда оплаты труда (Грузия). В Республике Беларусь организации по государственной регистрации уплачивают в бюджет и внебюджетные фонды в год (на примере 2012 года) около 70 млрд.рублей. За пять лет исполнения Программы выплаты составят около 350 млрд.рублей в ценах 2012 года. Таким образом, сумма финансирования пилотного проекта составит примерно 10 % от сумм налоговых отчислений организаций по государственной регистрации.

Государство получает:

- в виде полной базы данных информацию о всех недвижимых активах административного района и их стоимости (максимально приближенной к рыночной) для составления экономического баланса района (а при признании проекта успешным -- и экономического баланса страны в целом, о чем говорит Всемирный банк при проведении переговоров); начальную стоимость объектов для проведения аукционов и конкурсов; для администрирования налогов на недвижимость и управления территорией; для принятия решений о государственной поддержке юридических и физических лиц;
- объективную исходную информацию для принятия решения об условиях и социально-экономических последствиях введения единого налога на объекты недвижимости;
- возможность анализа динамики показателей стоимости недвижимости для оценки эффективности управления территориями;

Граждане и бизнес получают:

- возможность просто прийти и забрать в любое время документы на землю, если они ее еще не оформили, компенсировав государству понесенные затраты на формирование и регистрацию земельных участков;

- рыночную стоимость объектов недвижимости для управленческих решений (продажи, залога, постановки на баланс, обращения в суд и др) начальную стоимость объектов для проведения аукционов и конкурсов

Все получают:

- нормализованные границы всех земельных участков в районе и качественную кадастровую карту в Интернете для принятия любых управленческих решений

Почему Кобринский район?

- По территории - как раз средний район по республике.
- На его половину его территории есть актуальная съемка на половину нет – это наиболее характерная ситуация для республики и заставит исполнителей использовать разные методы работы.
- Новый руководитель района и очень опытный и болеющий за дело руководитель землеустроительной службы.

По результатам пилотного проекта потребуется внесение изменений в законодательство, в том числе, необходимо предусмотреть возможность использования границ земельных участков, имеющих статус приблизительных или размытых (fuzzy boundaries).

3.4. Проведение исследований и работ по совершенствованию услуг электронного правительства государству, гражданам и бизнесу с использованием публичной кадастровой карты и инфраструктуры пространственных данных

Состояние дел. Публичная кадастровая карта Республике Беларусь с открытым доступом к ней в сети Интернет в настоящее время отсутствует. Соответствующая система находится в стадии разработки и тестовой апробации. Пока ее содержание ограничивается возможностями информационных ресурсов, оператором которых является республиканская организация по государственной регистрации (ГУП «Национальное кадастровое агентство»). Инфраструктура совместимых пространственных данных различных государственных информационных ресурсов также отсутствует. В то же время в Беларуси существует ряд ведомственных и негосударственных геопорталов. Например, сведения, содержащиеся в кадастре туристических ресурсов Беларуси доступны на цифровой картографической основе с портала ГУ «Национальное агентство по туризму», пространственные данные, совмещенные с панорамной съемкой доступны с портала агентства Интерфакс. В Республике Беларусь отсутствуют государственные информационные ресурсы, где осуществляется учет документов территориального планирования развития застроенных территорий и административно-территориальных единиц с возможностью

дистанционного доступа к соответствующей пространственной информации. Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» предусматривает данный учет в градостроительном кадастре.

Предпосылки модернизация. Отсутствие в Беларуси публичной кадастровой карты, геосервисов и инфраструктуры совместимых пространственных данных не соответствует современным потребностям общества и существенно снижает возможности электронного правительства. Состояние дел в этой области явно отстает от международной практики. Территориальное планирование является инструментом управления земельными ресурсами. Общеизвестно, что отсутствие публичности территориального планирования отрицательно влияет на инвестиционный климат, создает административные барьеры для бизнес-процессов девелопмента недвижимости. Информация населения о проектах и документах территориального планирования предусмотрена Орхусской конвенцией Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», к которой присоединилась Беларусь.

Мировой опыт. Публичная кадастровая карта широко используется всеми странами Европейского региона.

В Европейском союзе все аспекты публичных кадастровых карт, геосервисов, инфраструктуры пространственных данных регулируется специальной директивой Европейского парламента INSPIRE от 14 марта 2007 года. Директивой предусматривается интеграция в единой цифровой карте 28 информационных слоев, имеющих различное происхождение и размещение.

В Российской Федерации публичная кадастровая карта всей территории России доступна на портале Росреестра www.rossreestr.ru.

В Литве публичная кадастровая карта доступна с портала Центра Регистров.

Эстония имеет Национальный геопортал <http://geoportaal.maaamet.ee/eng/>, построенный согласно директиве INSPIRE, а также Геопортал земельной службы <http://geoportaal.maaamet.ee/eng/> и т.д.

Повсеместно международная практика состоит в обеспечении публичности территориального планирования. Например, в Литве с этой целью создан портал www.regia.lt Центра регистров Министерства юстиции.

Предложение. С целью расширения состава услуг в инфраструктуре электронного правительства Республики Беларусь, создания в Республике Беларусь инфраструктуры пространственных данных, соответствующей уровню директивы Европейского союза INSPIRE, Программой предусматривается по согласованию с заинтересованными ведомствами создание в Республике Беларусь в рамках пилотных проектов геосервисов

пространственных данных с использованием расширенного состава информационных слоев:

ортофотоизображения данных дистанционного зондирования земли из космоса и летательных аппаратов;

географические названия;

административные единицы согласно Единому реестру административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь;

земельные участки и иные объекты недвижимости согласно ЕГРНИ;

свободные земельные участки и иные объекты недвижимости, земельные участки и иные объекты недвижимости, выставляемые местными исполнительными органами на продажу;

адреса;

гидрография с использованием водного кадастра;

лесной покров с использованием лесного кадастра;

особо охраняемые территории;

градостроительные регламенты;

территориальные зоны разного функционального использования, определенные документами градостроительного планирования;

планировочные ограничения, определяемые градостроительной документацией;

планы детальной планировки и др.

В рамках данной работы планируется исследовать вопрос о нормативном закреплении требований об установлении и утверждении охранных и защитных зон при формировании земельного участка, при принятии решения о вводе капитального строения в эксплуатацию, если функционирование такого объекта требует установления охранных или защитных зон.

Кроме того планируется исследование целесообразности перехода на внесение пространственной информации в ЕГРНИ в открытых системах координат как безусловного условия публичности кадастровой карты и публичности пространственной информации.

С учетом вышесказанного планируется разработать и утвердить технический кодекс установившейся практики по созданию и ведению кадастровой карты Республики Беларусь.

Необходимо отметить, что создание и ведение электронной публичной кадастровой карты и предоставление к ней доступа большого количества пользователей станут локомотивом интеграции информационных ресурсов в части содержащихся в них пространственных данных и постоянного повышения качества этих данных.

С целью расширения состава услуг в инфраструктуре электронного правительства Республики Беларусь, реализации на практике требований законодательства Республики Беларусь о публичности градостроительных регламентов, улучшения инвестиционного климата и снижения

административных барьеров, Программой предусматривается в рамках пилотного проекта рассмотреть возможность расширения функций системы государственной регистрации функцией учета документов территориального планирования. В частности, градостроительных регламентов; территориальных зон разного функционального использования, определенных документами градостроительного планирования; планировочных ограничений, определяемых градостроительной документацией; планов детальной планировки.

При наличии средств, в рамках данной работы также возможно проведение исследований и пилотного проекта по созданию 3D-кадастра, содержащего трехмерные характеристики объектов недвижимости. Отсутствие возможности трехмерного описания собственности сдерживает развитие отечественной системы управления недвижимым имуществом. В частности, отсутствие информации о высотных объектах и их местоположении значительно затрудняет создание и обновление полетных карт. Современные мировые тенденции интенсификации использования земель, развитие технологий сложных конструкций создали потребность определения границ объектов недвижимости в объеме. Развитие ИТ-технологий, техники лазерного сканирования с летательных аппаратов и автомобилей, позволило реализовать концепцию трехмерной собственности в 3-D информационных моделях зданий и застроенных территорий (ВІМ) на всех жизненных циклах, создать и вести трехмерный кадастр недвижимости (далее - 3D-кадастр). В Швеции соответствующие изменения в законодательство внесены в 2008 году. С 2009 года производится регистрация трехмерной собственности. Переход от двух- к 3D-кадастру ведется в Нидерландах, Норвегии, Китае, Германии, Израиле и других странах. В Румынии 3-D кадастр используется для учета месторождений полезных ископаемых и регистрации трехмерных прав на их разработку. Росреестр Российской Федерации в период 2010–2011 годах в Нижнем Новгороде успешно выполнил соответствующий пилотный проект. Российская Федерация планирует введение возможности внесения сведений в государственный кадастр недвижимости с описанием собственности в трехмерном представлении к 2018 году.

Для реализации поставленной задачи потребуется проведение исследований, выполнение пилотных проектов, разработка технико-экономического обоснования, подготовка предложений по внесению изменений в законодательство и модернизация АИС РН.

3.5. Проведение исследований и работ по оптимизации перечня прав, ограничений, обременений прав на объекты недвижимости, подлежащих государственной регистрации, а также перечня объектов недвижимости, на которые распространяется законодательство о государственной регистрации недвижимости

Состояние дел. Государственная регистрация прав аренды объектов недвижимости более одного года осуществлялась с 2003 года согласно Закону Республики Беларусь от 22.07.2002 «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним». Государственная регистрация прав аренды и субаренды капитальных строений и изолированных помещений исключена из перечня прав, подлежащих государственной регистрации с середины декабря 2008 году согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 19.12.2008 № 24 «О некоторых вопросах аренды капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений». Государственная регистрация заменена уведомлением органов регистрации. В свою очередь уведомления отменены в 2011 году (екрет Президента Республики Беларусь от 30.08.2011 № 7 «О внесении дополнений и изменений в Декрет Президента Республики Беларусь от 19 декабря 2008 г. № 24»).

Права осуществления строительства в перечень прав, подлежащих государственной регистрации, не входят.

Предпосылки модернизации. Исключение прав аренды из списка прав, подлежащих государственной регистрации имело ряд негативных последствий. Во-первых, стала недоступной информация о рынке прав аренды, включая размеры аренды, что крайне необходимо для оценки имущества доходным методом. Это обстоятельство затрудняет точную оценку недвижимости. Во-вторых, приобретателям прав собственности стали недоступны объективные сведения об обременениях этих прав долгосрочными правами аренды. Это обстоятельство препятствует необходимой степени защиты прав собственника. В-третьих, увеличились риски кредитора при обеспечении обязательств по кредиту залога или перезалога прав аренды. Это обстоятельство препятствует развитию рынка прав аренды в республике. В-четвертых, для оценки эффективности использования имущества государственной формы собственности стали создаваться многочисленные ведомственные системы учета аренды капитальных строений, их частей, а также изолированных помещений. Это обстоятельство, увеличивает затраты на управление имуществом государственной формы собственности. Представляется, что государственная регистрация прав аренды недвижимости улучшает, а не препятствует предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Отсутствие прав строительства в списке прав, подлежащих государственной регистрации затрудняет мониторинг строительной деятельности, включая сроки строительства, мониторинг использования земельных ресурсов.

Зарубежные аналоги. Права аренды недвижимости подлежат государственной регистрации в подавляющем большинстве стран Европейского региона, включая Российскую Федерацию.

Разрешения на строительство и права осуществления строительства подлежат государственной регистрации в Австрии, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Литве, Нидерландах, Сербии, Швеции.

Предложение. С целью создания лучших условий для развития рынка прав аренды, источников информации для достоверной оценки стоимости недвижимости, повышения эффективности управления имуществом всех форм собственности, мониторинга строительной деятельности на земле, лучшей защиты прав на недвижимость, Программой предлагается включить в перечень прав, подлежащих государственной регистрации: права осуществления строительства и разрешения на строительство; права аренды (субаренды) капитальных строений, их частей и изолированных помещений на срок свыше одного года и соответствующие договоры. С учетом перспектив развития 3D – кадастра, публичной кадастровой карты планируется исследовать целесообразность государственной регистрации в ЕГРНИ таких объектов недвижимости как участки недр, водные объекты, участки леса, многолетние насаждения, предприятия и иные имущественные комплексы, сложные вещи.

ГЛАВА 5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ СИСТЕМЫ В 2014–2018 ГОДАХ

5.1. Проведение работ по нормированию показателей системы государственной регистрации, разработка методик их оценки и переход к их автоматизированному определению

Состояние дел. Показатели, характеризующие работу системы государственной регистрации, качество обслуживания и соблюдение регламентов оказания административных услуг, в настоящее время не установлены за исключением показателей целостности (Концепция целостности ЕГРНИ), утверждена Приказом Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь 10.12.2007 №172).

Предпосылки модернизации. Отсутствие нормативных показателей (индексов) функционирования системы государственной регистрации не позволяет оценивать ее качество и реакцию на управляющие воздействия, осуществлять сопоставление с зарубежными системами, своевременно выработать мероприятия по исправлению недостатков и дальнейшему совершенствованию.

Зарубежные аналоги. Показатели (индексы) системы земельного администрирования, в том числе систем кадастра недвижимости и регистрации прав на нее предложены и проанализированы в исследовании Всемирного банка (Tony Burns, Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges // The International Bank for Reconstruction and Development, Agriculture and Rural Development, Discussion Paper 37, 2007, - 229p.).

Показатели (индексы) систем кадастра и государственной регистрации недвижимости исследованы в документе ECE/HWP/WR.7/2013/5 Комитета по жилью и управлению земельными ресурсами Европейской экономической комиссии «Результаты анализа показателей систем земельного администрирования» (Committee on Housing and Land Management UNECE: Status of the survey on the benchmarking of land administration systems // ECE/HWP/WR.7/2013/5, January 2013, P.57). Там же отражены результаты исследования ключевых показателей 23 стран Европейского региона, включая Республику Беларусь.

Оценка индексов системы земельного администрирования включена в методику оценки эффективности управления земельными Всемирного банка ресурсами (Land Governance Assessment Framework – LGAF).

Российская Федерация планирует переход к автоматизированному сбору показателей, характеризующих качество обслуживания и регламент оказания административных процедур государственной регистрации и предоставления информации к октябрю 2015 года.

Предложение. С целью оперативной оценки качества системы государственной регистрации, своевременной выработки управляющих воздействий на нее, Программой предусматривается установление в законодательном порядке показателей системы государственной регистрации, разработка методик автоматизированной оценки, создание соответствующего программного обеспечения, в том числе для определения доли услуг, оказываемых с использованием информационно-коммуникационных технологий.

5.2. Создание ведомственной системы дистанционного дополнительного обучения, проверки и подтверждения квалификации персонала системы государственной регистрации

Состояние дел. Повышение квалификации сотрудников системы государственной регистрации осуществляется на очных курсах Государственного учреждения образования «Центр повышения квалификации руководящих работников и специалистов системы Госкомимущества». Республики Беларусь. Государственные регистраторы, в частности, проходят курсы повышения квалификации с периодом раз в три года. Также периодически проводятся курсы для специалистов по технической инвентаризации.

Предпосылки модернизации. Отечественное законодательство в сфере недвижимого имущества характеризуется быстрым изменением (15–25 нормативных правовых актов в год). Поэтому для поддержания высокого уровня квалификации персонала системы требуется дополнительное обучение и проверка качества знаний. Дополнительное обучение целесообразно осуществлять дистанционным методом и дистанционной проверкой знаний.

Зарубежные аналоги. Системы дистанционного обучения в последние годы получили широкое развитие.

В России дистанционное обучение и дистанционная аттестация успешно внедрены Национальной ассоциацией строителей (НОСТРОЙ) через интернет ресурс www.att-sro.ru.

Дистанционное обучение в самой Беларуси успешно используются Белорусским государственным технологическим университетом и Белорусским государственным университетом информатики и радиотехники.

В Российской Федерации внедрение ведомственной системы дистанционного дополнительного обучения планируется Росреестром в марте 2015 года. Для кадастровых инженеров на портале www.pbprog.ru/webservices уже предоставляется информация, позволяющая решать конкретные задачи и открывать новые возможности.

Предложение. С целью повышения качества регистрационных действий и сопутствующей деятельности системы государственной регистрации Программой предусматривается создание ведомственной системы дистанционного дополнительного обучения персонала системы

государственной регистрации. Для этого следует разработать учебные материалы дистанционного обучения, разработать и внедрить аппаратно-программный комплекс дистанционного обучения и дистанционной проверки усвоения знаний персоналом системы, разработать и создать справочную библиотеку поддержки принятия решений.

5.3. Повышение уровня целостности данных ЕГРНИ до уровня «отличный» по существующей методике оценки целостности данных

Состояние дел. Показатели целостности ЕГРНИ устанавливаются по методике, утвержденной Приказом Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь от 10.12.2007 №172. Показатель целостности может принимать пять значений: катастрофическая, плохая, средняя, хорошая, отличная. Данный показатель характеризует качество ЕГРНИ (достоверность, полноту, соответствие структуры базы данных документации). В 2012 году ЕГРНИ в целом имел средний показатель качества. В конце 2013 – средний-отличный.

Предпосылки модернизации. Показатель целостности определяет риски оказания административных и иных услуг ненадлежащего качества и, как следствие, финансовых компенсаций за ущерб, понесенный субъектами гражданского права от них. Текущий уровень целостности ЕГРНИ в настоящее время недостаточен и должен быть доведен до уровня «отличный».

Зарубежные аналоги. Информационные ресурсы стран Европейского союза обладают показателями целостности идентичными уровню целостности «отличный» ЕГРНИ.

Целостность информационных ресурсов Российской Федерации (Росреестра) пока не нормируется.

Предложение. С целью обеспечения электронных услуг надлежащего качества в рамках административных процедур предоставления информации из системы государственной регистрации Программой предусматривается достичь к 2018 году «отличного» уровня целостности ЕГРНИ. Поставленная задача потребует модернизации программного обеспечения ведения ЕГРНИ с элементами искусственного интеллекта. По мере перехода к электронным архивам предполагается проведение дистанционных плановых и внеплановых проверок регистрационных действий.

5.4. Проведение подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов системы государственной регистрации

Состояние дел. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов организаций по государственной регистрации осуществляется, главным образом, государственным учреждением образования «Центр повышения квалификации руководящих работников и специалистов системы Госкомимущества».

Предпосылки модернизации. В существующей системе пока отсутствует целенаправленная подготовка молодых специалистов для отрасли в государственных университетах, ощущается недостаток современных учебных пособий.

Зарубежные аналоги. В странах Европейского региона основной способ высококачественной подготовки специалистов для отраслей – практико-ориентированная магистратура и создание центров компетенции в высших учебных заведениях с участием заинтересованных организаций.

Например, такой способ применяет Санкт-Петербургский государственный политехнический институт. В специальном структурном подразделении Ресурсного центра обеспечения международной научно-образовательной деятельности С.Петербургского государственного политехнического института реализуются множество центров компетенции. Среди них проект «Академический центр компетенции SAP», который выполняется совместно с известной германской IT-компанией SAP. Предусматривает подготовку специалистов на базе программных продуктов компании. Проект «Гражданский инженер» предусматривает подготовку по международной магистерской программе, в которую входят модули по 3-D моделированию зданий, информационным технологиям в гражданском инжиниринге, математическому моделированию, GIS-технологиям и другие. Проект реализуется совместно с крупными Российскими и Германскими компаниями.

Предложение. Программой предусматривается дальнейшее совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области земельного администрирования: государственных регистраторов недвижимости, инженеров по технической инвентаризации, специалистов по географическим информационным системам, цифровым архивам и другим должностям. Планируется корректировка учебных планов и программ, а также подготовка новых методических и учебных пособий, в которых больше внимания будет уделено дисциплинам, связанным с новейшими информационно-коммуникационными технологиями, эксплуатацией автоматизированных информационных систем в среде электронного правительства. Планируется более широкое сотрудничество с базовыми учреждениями образования, а именно: Белорусская государственная орденов Октябрьской Революции и Трудового Красного Знамени сельскохозяйственная академия, Белорусский государственный университет, Белорусский государственный технологический университет, в частности по подготовке магистерских диссертаций по актуальным проблемам системы государственной регистрации.

В целях изучения передового опыта планируется направлять за рубеж для стажировки за счет собственных средств организаций и иных источников ведущих специалистов и ученых.

ГЛАВА 6. ЦЕЛЕВЫЕ ПАРАМЕТРЫ ПРОГРАММЫ

6.1. Развитие системы государственной регистрации является составной частью задач обеспечения социально-экономического развития страны, решения социальных и экологических проблем, повышения качества жизни.

6.2. Мероприятия, предусмотренные Программой, позволяют достичь целевых параметров системы государственной регистрации Республики Беларусь к 2018 году согласно таблице 6.1:

Таблица 6.1

Целевые параметры системы государственной регистрации по результатам выполнения Программы

Контрольный параметр	2013	2018
Масштаб времени ведения ЕГРНИ	Относительный масштаб (24 часа)	Реальный масштаб (секунды)
Минимальный срок государственной регистрации	7/2 рабочих дня	До 1 часа для некоторых административных процедур
Коэффициент покрытия (доля суммарной площади земельных участков, внесенных в ЕГРНИ, к площади Республики Беларусь)	21,2%	60%
Целостность ЕГРНИ	От 0,26% до 0,96%	>0.95%
Число авторизованных посредников	0	50-100
Полнота электронных архивов юридически значимых документов	Менее 1% от вновь поступающих документов	50% от вновь поступающих документов
Доля заявителей, представляющих документы для государственной регистрации в электронной форме	Менее 1% от вновь поступающих документов	38%

6.3. Программа соответствует приоритетному направлению развития информационного общества «Электронное правительство», обозначенному Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2010 г. № 1174 «О Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года и плане первоочередных мер по реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 год». В результате ее реализации станет возможным оказание е-услуг высокого качества в силу:

внедрения принципа «одно окно» административных процедур государственной регистрации на принципах экстерриториальности регистрации;

возможности упрощенного представления документов в электронной форме с участием института авторизованных посредников;

ускорения процедур государственной регистрации по некоторым объектам государственной регистрации до одного часа, а в некоторых случаях до 10–20 секунд за счет внедрения интеллектуальных и (или) экспертных систем;

создания и внедрения специализированных сервисов по принципу «личных кабинетов» для широких категорий пользователей;

создания услуг инновационного для Беларуси качества в сети Интернет на основе инфраструктуры пространственных данных и публичной кадастровой карты;

информирования граждан и бизнеса о прохождении административных процедур в системе государственной регистрации средствами мобильной телефонии;

доведения целостности (полноты, достоверности) ЕГРНИ до уровня «отличный», минимизирующего риски предоставления услуг ненадлежащего качества.

6.4. Программа соответствует экономической стратегии государства по снижению издержек производства. В результате ее реализации станет возможным сократить издержки производства за счет:

сокращения числа ЦОД и соответственно аппаратно-программных средств и затрат на их сопровождение;

прекращение роста площадей под архивами регистрационных дел;

сокращения трудозатрат в связи с применением экспертных систем принятия решений о регистрации, созданием входного и выходного потока электронных документов, сокращением времени доступа к документам архивного хранения из-за замены бумажных архивов цифровыми;

упрощения отмены или изменений ошибочных регистраций внесудебными методами;

введением возможности систематического (массового) формирования и регистрации недвижимости.

6.5. Программа соответствует стратегии государства по улучшению инвестиционного климата в Республике Беларусь. Ее реализация будет содействовать возрастанию прозрачности деловых процессов в сфере недвижимости и снижению административных барьеров в силу возможностей получения дополнительной информации из публичной кадастровой карте.

6.6. Программа соответствует современному инновационному технологическому уровню, предусматривая использование высоких технологий удаленного зондирования земли, в том числе с применением Белорусской космической системы.

6.7. Программа соответствует мировым тенденциям развития систем земельного администрирования с использованием информационно-коммуникационных технологий. Ее реализация позволит адаптировать отечественную модель ЕГРНИ к базовой модели земельного администрирования LADM, принятую в качестве стандарта Международной организацией по стандартизации ISO, к инфраструктуре пространственных данных согласно директиве INSPIRE Европейского Союза.

6.8. Программа в полном объеме соответствует плану развития Госкомимущества Республики Беларусь на 2013 – 2015 гг., который разработан и утвержден решением коллегии Госкомимущества от 21.12.2012 №19-7 во исполнение Указа Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2012 года №418 «О важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2013 г.». Указанный план предусматривает следующие акценты Программы:

- увеличение количества электронных услуг (сервисов),
- создание электронных архивов и интерактивной цифровой кадастровой карты,
- организацию взаимодействия с иными государственными информационными ресурсами,
- развитие системы управления качеством работ по государственной регистрации и технической инвентаризации,
- повышение квалификации сотрудников.