

ДОСТУП К ЕДИНОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГИСТРУ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА, ПРАВ НА НЕГО И СДЕЛОК С НИМ

Шавров С.А.,
Национальное кадастровое агентство

Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним Республики Беларусь (далее — ЕГРНИ) — важный информационный ресурс государства. ЕГРНИ обеспечивает защиту прав на недвижимое имущество, существование рынка недвижимости, сбор налогов, служит финансовой системе, уменьшает и разрешает споры о недвижимости, предоставляет данные, необходимые для оценки и управления недвижимостью.

Е-правительство имеет целью обеспечить круглосуточный доступ к услугам государства, ускорить и упростить их, создать для граждан одну точку контакта для получения от государства необходимых сведений и документов. Такая точка контакта известна под наименованием «одно окно» и рассматривается как инструмент обеспечения лучшего качества жизни каждого человека. Большой объем услуг *е*-правительства основан на данных ЕГРНИ.

Цель доклада — рассмотреть роль ЕГРНИ в составе *е*-правительства Республики Беларусь и особенности доступа к нему. Начнем с международного опыта использования аналогов, который известен по семинарам рабочей группы администраторов недвижимости при Европейской Экономической комиссии ООН: «Администрирование недвижимым имуществом в развивающемся информационном обществе», Вильнюс, 23–24 сентября 2004 г., и «INSPIRE — вызов времени кадастровым системам», Хельсинки, 1–2 сентября 2005 г.

Регистры недвижимости как часть *е*-правительства в странах Европейского союза (EU-странах)

В *е*-правительствах EU-стран обычно различают передний (front-office) и задние офисы (back-office), что идентично отечественному принципу «одного окна». Принцип «одного электронного окна» с участием регистров недвижимости на межнациональном уровне EU-стран реализуется в двух проектах.

Один проект имеет наименование inspire (Infrastructure for Spatial Information in Europe). Цель проекта (2005–2013 гг.) в преодолении барьеров, препятствующих широкому распространению пространственной информации регистров недвижимости в *е*-правительстве Европы. Проект намерено завершить установлением для всех EU-стран единой инфраструктуры пространственной информации регистров недвижимости. К инфраструктуре отнесены метаданные, стандарты на услуги по предоставлению пространственных данных, ключевые характеристики (система координат, географические имена, административные единицы, гидрография, виды землепользования, идентификаторы и др.), соглашения по доступу, сетевые услуги и др. [1].

Второй проект имеет наименование EULIS (European Land Information Services). Он реализован восемью странами (Австрия, Англия, Финляндия, Литва и др.) в форме Интернет-портала www.eulis.org, обеспечивающего предоставление информации о недвижимом имуществе из регистра недвижимости любой страны-члена проекта EULIS [2]. Другими словами портал www.eulis.org является передним окном (front-office) для доступа к задним окнам (back-office) регистров недвижимости 8 стран.

Национальными регистрами недвижимости EU-стран оказывается большой объем дистанционных услуг. Рассмотрим, например, Нидерланды [3]. Так же как ЕГРНИ в Республике Беларусь, регистр недвижимости в Нидерландах представляет собой единую базу данных, которая включает регистр сделок с недвижимым имуществом, кадастр недвижимости, регистр измерений границ земельных участков и банк цифровых кадастровых карт. Кадастр недвижимости и кадастровые карты полностью преобразованы в цифровую форму. В этой стране доступ к регистру недвижимости в режиме реального времени внедрен с конца 90-х годов прошлого века. Для этого была создана корпоративная сеть, которой пользовались в первую очередь нотариусы и риэлторы. Плата с них взималась за поддержку взаимодействия с регистром и пользование корпоративной сетью. В 2005 г. регистр недвижимости имел 45 тыс. удаленных пользователей среди 12 тыс. постоянных подписчи-

ков. Подписчики мотивируют необходимость доступа к регистру недвижимости требованиями их профессиональной деятельности. Информация выдается круглосуточно. Количество обращений к регистру недвижимости доходит до 60 тыс. в день. С января 2005 г. передача данных основана на протоколе XML для заявок реального масштаба времени. Доступ к информации предоставляется правительству, компаниям, обслуживающим инженерные сети, нотариусам, риэлтерам, правообладателям, финансовым институтам. В рамках вышеупомянутого проекта EULIS регистр недвижимости доступен с портала www.eulis.org. С 2003 г. часть информации регистра недвижимости выдается в реальном масштабе времени *без подписки* через сайт www.kadaster.nl. Доступ без подписки предоставляется анонимным заявителям. Анонимный заявитель не объясняет целей доступа. Плата за информацию в этом случае осуществляется только электронными платежами. Такой доступ предоставляется для получения информации о ценах на недвижимость, о правах на недвижимость, а также в форме изображений кадастровых и топографических карт. В 2005 г. обслуживалось по 24 тыс. анонимных запросов к регистру недвижимости в месяц. В 2004 г. доход от предоставления информации составил 30% суммы всех доходов регистра недвижимости.

Аналогичная картина и в других европейских странах. В Исландии, например, центральный банк данных регистра прав на недвижимость создан в 2001 г. Свободный доступ через Интернет-ресурс www.fmr.is открыт к нему в том же году. Ежемесячно в 2004 г. банк данных регистра обслуживал 20–25 тыс. запросов [4].

Дистанционный доступ к регистрам недвижимости осуществляется не только с целью получения информации, но и с целью регистрации. Пример — так называемая электронная ипотека Швеции. Здесь санкционированным доступом к регистру недвижимости широко пользуются банки. Обладателям прав на недвижимое имущество органами государственной регистрации недвижимости (суд) на руки выдаются закладные. В случае ипотеки закладная передается правообладателем банку. Банк принимает закладную и с удаленного терминала осуществляет регистрацию факта передачи ему закладной, что равносильно возникновению ипотеки. Аналогичные действия при уступке права требования осуществляет другой банк. Количество удаленных терминалов, подключенных к регистру недвижимости, около 35 тыс. Банкам и кредитным организациям принадлежат 62% всех удаленных терминалов, правительственным организациям — 19%, муниципалитетам — 7%, другим службам — 12%. Анализ использования в EU-странах регистров недвижимости в качестве компонент *e*-правительства позволяет сделать следующие основные выводы.

1. Доступ к регистрам недвижимости регулируется специальным законодательством. Это либо директивы EU (по защите персональных данных, по вторичному использованию информации), либо национальные законы о персональных данных. Специальным законодательством регулируются не только правила доступа к персональным данным, но и правила их вторичного использования после получения данных из регистров *e*-правительства.

2. К организации доступа к регистрам недвижимости имеется два противоположных подхода. Один характерен для технического персонала и состоит в том, чтобы использовать огромные возможности современных информационных технологий при неограниченном доступе к информации. Второй — для специалистов в области права и состоит в том, чтобы ограничить доступ к информации на том основании, что неограниченный доступ, особенно к персональным данным, несовместим с законодательством, защищающим права граждан.

3. Регистры недвижимости считаются публичными. Однако этот факт совсем не означает, что информация может быть представлена в Интернете без каких-либо ограничений.

4. Содержание регистров недвижимости условно разделяется на пространственные (цифровые кадастровые и топографические карты) и текстовые данные. Принципы доступа к пространственным и текстовым данным существенно различаются. Доступ к пространственным данным анонимен, свободен, возмезден. Анонимность означает, что доступ к данным предоставляется без паролей или LOGIN-идентификаторов. Доступ к текстовым данным, которые содержат персональные данные, как правило, идентифицируется и мотивируется, имеет ограничения, степень которых зависит от законодательства конкретной страны.

5. Рассматриваются различные схемы предоставления услуг регистрами недвижимости в *e*-правительстве. В частности услуги подразделяются на три типа: услуги по анонимным запросам; услуги по запросам идентифицированных заявителей; услуги исключительно для административного использования [5].

6. Неограниченный доступ к регистру недвижимости связывается с двумя рисками: 1) риск использования предоставленных данных в коммерческих целях для получения неправомερных доходов, 2) риск использования регистра недвижимости для исследования активов населения в криминальных целях.

7. Мерами, уменьшающими указанные риски, считаются: идентификация заявителей, объявление интересов в доступе (мотивация запросов), учет лиц, получивших доступ к данным регистров недвижимости. Общепризнанно мнение: «данные регистра недвижимости должны быть доступны только в степени, которая отвечает уместным требованиям».

8. Плата за доступ к регистрам недвижимости взимается двумя способами: электронными платежами в Интернете с использованием кредитных карт, по подписке, на основании договоров, заключенных до осуществления доступов к регистру.

9. Доступ к регистрам недвижимости различают по способам предоставления информации [6]: в форме простых информационных записей и сертификатами с электронной подписью регистраторов. Сертификаты считаются единственной формой представления информации, которая может использоваться как доказательство в судебном процессе.

10. В большинстве ЕУ-стран доступ к регистрам недвижимости мотивируется. Как правило, интерес к доступу объясняется профессиональной деятельностью. По данной мотивации доступ к регистрам недвижимости получают нотариусы, финансовые институты, судебные исполнители, риэлтеры, социальные службы, административные органы, аккредитуемые на основании законодательства.

Таким образом, доступ к регистрам недвижимости регулируется:

- мотивацией (мотивированный/без мотивации);
- идентификацией (анонимный/идентифицируемый);
- платностью (возмездный/безвозмездный);
- формой представления информации (простая информационная запись/электронный документ);
- временем реакции (реальное время on-line/относительный масштаб времени off-line);
- типами запросов (в отношении конкретных объектов/в отношении конкретных лиц/в отношении конкретной территории/в отношении земельных участков, соседних с заданным, и др.).

Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним как часть е-правительства Республики Беларусь

Анализ результатов государственной регистрации недвижимого имущества в ЕГРНИ можно найти в [7]. Эффективное использование ЕГРНИ в е-правительстве Республики Беларусь сдерживается несколькими факторами.

Главным сдерживающим фактором является отсутствие в цифровой форме полного и достоверного ЕГРНИ. По состоянию на 1 октября 2005 г. в ЕГРНИ внесены сведения о 734 026 объектах недвижимости. В то же время в бумажной форме хранятся сведения приблизительно о 3 500 000 объектах недвижимости. Значит, ЕГРНИ «полон» лишь на 20%. ЕГРНИ хранил сведения о 360 534 земельных участках. Это почти 100% зарегистрированных земельных участков. ЕГРНИ содержал сведения о 212 737 капитальных строениях. В бумажной же форме хранятся сведения о 1 500 000 капитальных строениях. Следовательно, ЕГРНИ «полон» в отношении капитальных строений на 14%. ЕГРНИ хранил сведения об 160 755 изолированных помещениях. ЕГРНИ «полон» в отношении этих объектов на 8%, поскольку в бумажной форме имеются сведения о 1 856 100 объектах. Программой поэтапного развития автоматизированной системы регистра недвижимости до 2008 г. предусмотрено создание ЕГРНИ полного объема.

Эффективное использование ЕГРНИ в е-правительстве сдерживается также отсутствием в отечественном законодательстве норм, регулирующих защиту персональных данных и вторичное использование (реиспользование) информации из государственных регистров.

Законодательством доступ к ЕГРНИ регулируется следующим образом.

Анонимный или идентифицируемый доступ? Законом Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» установлено, что сведения о выданной из ЕГРНИ информации подлежат учету. Организации по государственной регистрации недвижимости, прав на нее и сделок с ней (далее — организации по государственной регистрации) обязаны по запросу правообладателя предоставлять информацию о лицах и органах, получивших

сведения о недвижимом имуществе, на которое он имеет права. Следовательно, доступ к ЕГРНИ — это обязательно доступ идентифицированных пользователей (заявителей). Идентификационные сведения о лицах, которые получили сведения из ЕГРНИ, хранятся в самом ЕГРНИ. Состав идентификационных сведений однозначно определен законодательством Республики Беларусь.

Анонимный же доступ допускается к метаинформации регистра. В частности, законодательством предусмотрена возможность анонимных запросов о наличии или отсутствии сведений в ЕГРНИ в отношении конкретного объекта недвижимости.

Мотивированный доступ или доступ без мотиваций? Гражданский кодекс Республики Беларусь дает право доступа любому лицу к актуальной информации ЕГРНИ без мотивации, если только запрос осуществляется в отношении конкретного объекта недвижимого имущества. Организации по государственной регистрации не могут уклониться от предоставления информации по такому запросу, если только заявителем представлены идентификационные сведения о себе и услуги по предоставлению информации оплачены.

Некоторые типы запросов требуют обязательной мотивации. В частности, законодательством Республики Беларусь предписывается, что при запросах в отношении конкретной территории заявитель должен указать для чего будет использована запрашиваемая из ЕГРНИ картографическая информация.

Форма представления информации: простая информационная запись или электронный документ? Законодательство Республики Беларусь допускает обе формы представления данных. На практике большим спросом пользуется представление информации в форме электронного документа. Объясняется это тем, что достоверную информацию из ЕГРНИ можно получить пока только с участием регистратора. Электронные документы составляются на основе документов, хранящихся в организациях по государственной регистрации в бумажной форме.

Реальный или относительный масштаб времени? Прямой доступ в реальном масштабе обеспечивает предоставление простой информационной записи. В относительном масштабе информация предоставляется в форме электронного документа.

Возмездный или безвозмездный доступ? Согласно Закону Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» финансирование деятельности организаций по государственной регистрации осуществляется за счет поступлений от хозяйственной деятельности. Плата должна взиматься за техническую инвентаризацию недвижимого имущества, *предоставление информации из ЕГРНИ*, совершение регистрационных действий и других правовых и технических услуг, связанных с государственной регистрацией недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. Законом предусмотрен исключительно платный доступ к ЕГРНИ. Однако существуют иные законодательные акты, предписывающие организациям по государственной регистрации предоставлять информацию из ЕГРНИ определенным государственным органам и организациям на безвозмездной основе. На практике конфликт законодательных актов разрешается в пользу безвозмездного доступа. Фактически это означает, что издержки, связанные с так называемым «безвозмездным предоставлением информации» (по содержанию технической системы, затраты на изготовление электронных документов), оплачиваются либо организациями по государственной регистрации недвижимости либо лицами, осуществляющими плату за предоставление им услуг по технической инвентаризации, регистрационным действиям и др.

Ограничения в зависимости от типа запроса. Запросы к ЕГРНИ делятся на запросы в отношении конкретных объектов недвижимости, в отношении конкретных лиц, в отношении конкретной территории, в отношении конкретных сделок с недвижимостью, в отношении истории возникновения, переходов и прекращения прав на недвижимое имущество и др.

Запрос в отношении конкретного объекта недвижимого имущества является публичным (п. 4 ст. 131 Гражданского кодекса Республики Беларусь). Условием доступа является идентификация лица, обратившегося с запросом и идентификация объекта, в отношении которого осуществляется запрос. Объект недвижимости имеет несколько идентификаторов: кадастровый или инвентарный номер, и(или) адрес, и(или) географический код. По запросу данного типа в форме электронного документа представляются выписка из регистрационной книги или земельно-кадастровый план земельного участка. Выписка содержит сведения о недвижимом имуществе (целевое назначение, площадь, дата государственной регистрации и др.), правах на него, о правообладателях и отметках, имеющихся в ЕГРНИ на дату составления выписки.

Доступ к ЕГРНИ по запросам в отношении конкретных лиц ограничен. Ограничения установлены законодательным актом Республики Беларусь в форме закрытого перечня лиц, имеющих право запросов данного типа.

Информация по запросам в отношении определенной территории представляется в картографической форме, а запросы должны мотивироваться. Как отмечалось, заявитель должен сообщить, как будет использована информация из ЕГРНИ. Доступ представляется, если она будет использована или в целях исполнительной съемки, или кадастровой оценки, или разработки градостроительных или строительных проектов. В EU-странах существует значительно более либеральный подход к предоставлению пространственной информации из регистров недвижимости, чем в Республике Беларусь.

Имеются иные запросы, которые значимы для функционирования e-правительства. Например, запросы на получение различных видов справок, требуемых административными органами Республики Беларусь. Регулирование доступа к ЕГРНИ для получения соответствующих электронных документов с 2006 г. будет обеспечиваться Указом Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях» от 13 сентября 2005 г. № 432.

По состоянию на 1 октября 2005 г. дистанционный доступ к ЕГРНИ возможен двумя способами.

С 2003 г. предоставляется идентифицированный возмездный или безвозмездный доступ в реальном масштабе времени по запросам «к конкретному объекту недвижимости» или «к конкретному лицу». Внешние пользователи ЕГРНИ получают данные в форме простых информационных записей. Доступ предоставляется к центральному банку данных ЕГРНИ по схеме согласно рис. 1 и регулируется законодательством [8]. Центральный банк данных ЕГРНИ обновляется данными 122 локальных регистров, расположенных в 122 регистрационных районах, с использованием корпоративной сети обмена данными организаций по государственной регистрации [9]. Удаленные терминалы внешних пользователей получают доступ одному из серверов центрального банка данных по телефонным коммутируемым каналам связи и специальным абонентским линиям ГУП «Национальное кадастровое агентство».

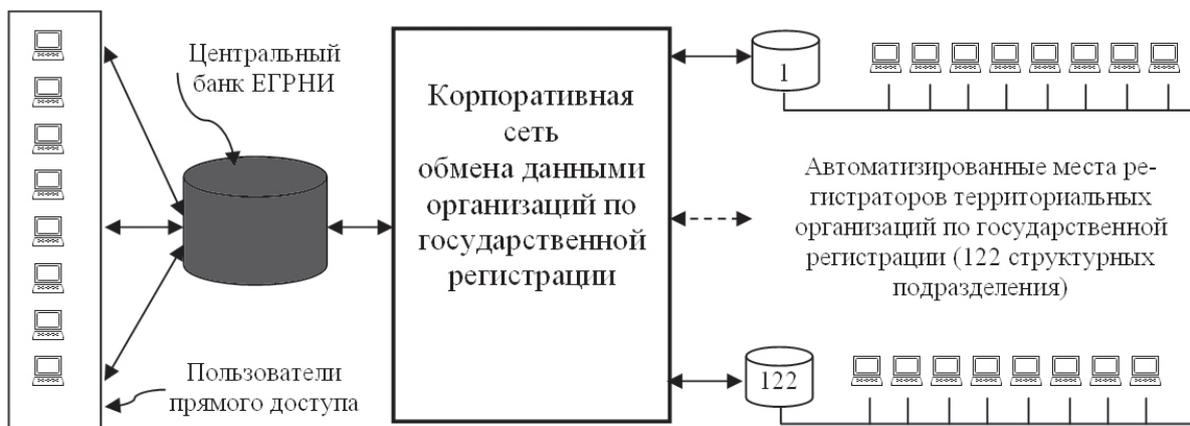


Рис. 1. Схема прямого доступа к ЕГРНИ

С 2005 г. к ЕГРНИ возможен идентифицируемый доступ в относительном масштабе времени по запросам «к конкретному объекту недвижимости» или «к конкретному лицу». Внешние пользователи ЕГРНИ получают электронные документы. Электронные документы составляются регистраторами и доставляются внешним пользователям с использованием одной или более корпоративных сетей обмена информацией согласно схеме на рис. 2. Различаются два вида внешних пользователей: пользователи, обладающие собственной корпоративной сетью обмена информацией; пользователи, инкорпорированные в корпоративную сеть организаций по государственной регистрации. В первом случае внешние пользователи ЕГРНИ идентифицируются в собственной корпоративной сети, которая в свою очередь идентифицируется корпоративной сетью обмена данными организаций по государственной регистрации. Во втором случае внешние пользователи идентифицируются непосредственно корпоративной сетью обмена данными организаций по государственной регистрации.

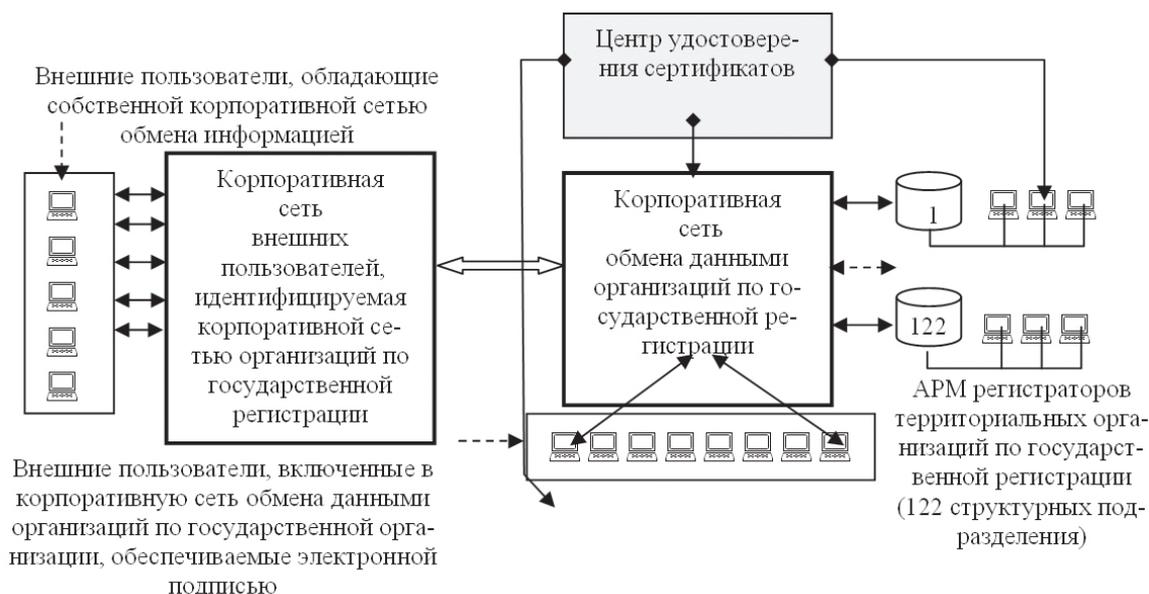


Рис. 2. Схема выдачи информации из ЕГРНИ в форме электронных документов

Внешними пользователями ЕГРНИ по данной схеме являются, например, филиалы ОАО «Сбергательный банк «Беларусбанк»», которые действуют по поручению граждан, желающих получить льготные кредиты на строительство жилья. Филиалы ОАО «Сбергательный банк «Беларусбанк»» для этих граждан являются «одним (передним) окном» при получении жилищного кредита. Предполагается, что внешними пользователями, включенными в корпоративную сеть обмена данными организаций по государственной организации, станут нотариусы Республики Беларусь, специалисты землеустроительной службы, лица, осуществляющие формирование недвижимого имущества и другие.

ЛИТЕРАТУРА

1. A. Annoni, W. Devos, First steps to develop INSPIRE / European Commission Joint Research Centre, WPLA Workshop, Helsinki, September 1–2, 2005, www.nls.fi/wpla.
2. E. Tiainen. Standardization of Land register and Cadastre Information — Aspects of EULIS glossary approach, semantics and information services / National Land Survey of Finland, WPLA Workshop, Helsinki, September 1–2, 2005, www.nls.fi/wpla.
3. M. Magis. Kadaster-on-line, the challenges, lessons learned and success of the Cadastral online services in the Netherlands / Netherlands' Cadastre, Land Registry and Mapping Agency, WPLA Workshop, Helsinki, September 1–2, 2005, www.nls.fi/wpla.
4. M. Hauksdottir, Limitations of Public Access to Data in Iceland / The Land Registry of Iceland, WPLA Workshop, Helsinki, September 1–2, 2005, www.nls.fi/wpla.
5. T. Slungaards, The Norwegian answer: Liberal access to data within the limitations of the Personal Data Act / Norsk Eiendomsinformasjon AS, Norway, WPLA Workshop, Helsinki, September 1–2, 2005, www.nls.fi/wpla.
6. B.M. Espinar, I.G. Garcia, Access to the Information the Property Registration System Holds / Collegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Espana, WPLA Workshop, Helsinki, September 1–2, 2005, www.nls.fi/wpla.
7. Шавров С.А., Павлышко А.В. Анализ результатов государственной регистрации недвижимого имущества в 2004 г. / Земля Беларуси, 2005 г., — № 2, — Стр. 24-28.
8. Инструкция о порядке дистанционного доступа к Единому государственному регистру недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним / Постановление Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь 17 июля 2003 г. № 7, зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 31 июля 2003 г. № 8/9845.
9. Инструкция о корпоративной сети электронного обмена информацией между организациями по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним с использованием электронной почты / Приказ Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь 08.04.2005 г. № 60, зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 28 апреля 2005 г. № 8/12495.