

О Концепции совершенствования и развития
системы государственной регистрации прав на недвижимое
имущество и сделок с ним в Республике Казахстан

Постановление
Правительства Республики Казахстан
от 4 декабря 2001 года N 1560

В целях совершенствования и развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним Правительство Республики Казахстан постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию совершенствования и развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Республике Казахстан.
2. Министерству юстиции Республики Казахстан совместно с Министерствами финансов, экономики и торговли Республики Казахстан, Агентством Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами внести в Правительство Республики Казахстан в двухмесячный срок Программу по реализации данной Концепции.
3. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.

Премьер-Министр
Республики Казахстан

Одобрена
постановлением Правительства
Республики Казахстан
от 4 декабря 2001 года N 1560

Концепция
совершенствования и развития системы
государственной регистрации прав на недвижимое
имущество и сделок с ним в Республике Казахстан

1. Введение

Настоящая концепция разработана в целях совершенствования единой системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Республике Казахстан с учетом мирового опыта.

Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество в Республике Казахстан направлено на повышение инвестиционной активности в республике и становление инфраструктуры цивилизованного рынка недвижимости.

Суверенный Казахстан первым из стран бывшего Советского Союза законодательно урегулировал правоотношения в этой области.

Норма, обязывающая регистрировать права на недвижимое имущество, закреплена в Гражданском кодексе Республики Казахстан. В частности, пунктом 1 статьи 118 (в редакции от 27 декабря 1994 г.) установлено, что право собственности и другие права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации. Объектами регистрации были признаны права собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, постоянного землепользования, аренды, ипотеки, сервитутов. Кроме того, к объектам регистрации были отнесены сделки с недвижимым имуществом.

25 декабря 1995 года был принят Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Указ стал базовым законодательным актом по формированию единой системы государственной регистрации. Он направлен на стабилизацию рыночных отношений и существенное снижение

обострившихся в тот период негативных процессов по сделкам с недвижимостью.

Ранее функционировавшие Бюро по технической инвентаризации (БТИ), преобразованные в 1995 году в Управления по оценке и регистрации недвижимости, осуществляли регистрацию не прав на недвижимость, а учет самого имущества. Такая система не давала гарантий государственной защиты прав субъектов собственности.

Учитывая юридическую природу государственной регистрации, законодательно определено, что эта деятельность должна осуществляться в системе органов юстиции.

В то же время, было признано целесообразным не создавать для этих целей новые организационные структуры. Согласно постановлению Правительства Республики Казахстан N 236 от 20 февраля 1997 года "О мерах по реализации Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, от 25 декабря 1995 года N 2727 ", решено более эффективно использовать имеющиеся подразделения, передав их в ведение Министерства юстиции. Передача указанных организаций была произведена с сохранением их функций, штатной численности, материально-технической базы и порядка содержания.

Новые организации стали осуществлять регистрацию в единой технологической последовательности, отражая в соответствующих документах технические, стоимостные и правовые характеристики объектов недвижимости.

В настоящее время государственную регистрацию прав на недвижимое имущество осуществляют подведомственные Комитету регистрационной службы Министерства юстиции 16 республиканских государственных предприятий на праве хозяйственного ведения "Центры по недвижимости" (далее - Центры) и их филиалы.

Осуществление деятельности на праве хозяйственного ведения позволило регистрирующим органам практически с нуля создать необходимую материально-техническую базу, а также обеспечить поступление значительных средств в бюджет государства.

В 1999 году за государственную регистрацию в бюджет перечислено 229 млн. тенге, в 2000 году 295 млн. тенге, за 6 месяцев 2001 года - 188 млн. тенге, что говорит об увеличении оборота сделок и активизации субъектов рынка недвижимости.

Объем выполненных услуг регистрирующими органами в целом по Казахстану за 1999 год составил 1094,5 млн. тенге, за 2000 год - 1410,6 млн. тенге, за 6 месяцев 2001 года - 792,7 млн. тенге. Перечисленные налоги и прочие платежи в бюджет от деятельности по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним также существенно возросли.

2. Современное состояние системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

Система регистрации построена с учетом международного опыта.

В мире сложились две достаточно автономные системы регистрации - англосаксонская, в основе которой лежит принцип регистрации прав, и континентальная, базисом которой является регистрация сделок.

Например, в соответствии с немецким законодательством, права на недвижимость без регистрации не признаются возникшими. В США официальная система земельной регистрации основана на регистрации документов, а не прав.

Главное отличие между системами регистрации прав и регистрации сделок (документов) заключается в том, что первая из них гарантирует действительность зарегистрированного права (пока иное не будет установлено судом), а вторая таких гарантий не дает.

При этом в подавляющем большинстве стран система регистрации является самофинансируемой за счет оказания услуг.

Анализ международного опыта показывает, что в регистрации прав на

недвижимое имущество важными являются следующие вопросы:

- 1) определение понятия недвижимости и объектов недвижимости, права на которые подлежат регистрации;
- 2) выбор системы регистрации;
- 3) выбор между обязательной или явочной регистрацией;
- 4) определение перечня объектов регистрации (какие права и обременения прав на недвижимое имущество, какие изменения подлежат обязательной регистрации);
- 5) установление критерия определения момента возникновения права (с момента регистрации, с момента совершения сделки или иного момента);
- 6) определение приоритетов между различными правами, обременениями прав на одни и те же объекты недвижимости в зависимости от вида права (обременения), момента возникновения и регистрации в правовом кадастре.

В целях внедрения системы регистрации прав на недвижимое имущество разработано и принято около сорока нормативных правовых актов. При этом, большинство концептуальных вопросов было решено.

Сложившаяся правовая система регистрации в Республике Казахстан характеризуется следующими особенностями:

- 1) ведется государственная регистрация как прав на недвижимое имущество, так и сделок с ним;
- 2) права, возникшие до введения государственной регистрации, признаются без государственной регистрации;
- 3) права на недвижимое имущество и сделок с ним считаются соответственно возникшими и совершенными с момента государственной регистрации (если иное не установлено законодательными актами).

3. Цели и основные направления развития системы государственной регистрации

Создание современной системы государственной регистрации недвижимости преследует достижение следующих основных целей:

- 1) формирование необходимой инфраструктуры для развивающегося рынка недвижимости;
- 2) повышение инвестиционной привлекательности Казахстана за счет обеспечения гарантий имущественных прав на недвижимость;
- 3) создание условий для формирования единой базы данных правового кадастра, а также данных из земельного, градостроительного кадастров, необходимых для ведения правового кадастра недвижимости.

Основными направлениями развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются:

- 1) разработка законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на совершенствование и развитие системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 2) совершенствование деятельности подведомственных органам юстиции государственных предприятий, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 3) введение свидетельства о государственной регистрации недвижимости как единого правоустанавливающего документа;
- 4) устранение дублирования действий государственных органов при формировании различных кадастров;
- 5) упрощение порядка и сокращение сроков государственной регистрации и оказания информационных услуг;
- 6) взимание дифференцированного сбора за регистрацию объектов недвижимости в зависимости от вида объекта и регистрируемого права, снижение оплаты за услуги, оказываемые регистрирующими органами;
- 7) постепенное увеличение количества зарегистрированных объектов недвижимости в целях повышения объема поступлений налогов на имущество, полноты информации в правовом кадастре, комплексной оценки национальных ресурсов;

8) создание единой по республике автоматизированной базы данных по регистрации недвижимости с учетом стоимостных и технических характеристик.

3.1. Совершенствование законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество

В законодательстве необходимо реализовать следующие основные концептуальные положения:

1) определить функции и требования к регистраторам, с предоставлением им необходимых полномочий при осуществлении регистрационных действий;

2) максимально сблизить и унифицировать действия государственных органов при формировании земельного, градостроительного кадастров и правового кадастра недвижимости, выдаче правоустанавливающих и иных документов юридическим и физическим лицам.

В формировании правового кадастра важны техническая инвентаризация и оценка. Однако в настоящее время деятельность по технической инвентаризации законодательно не урегулирована, несмотря на то, что регистрация прав с учетом технических и стоимостных характеристик остается прерогативой государства.

Поэтому вопросы технической инвентаризации, оценки и регистрации недвижимости, целесообразно решать в правовом и организационном единстве. Опыт Российской Федерации, Кыргызстана и других стран, идущих по пути максимального сближения и взаимосвязи этих вопросов, является тому подтверждением.

3.2. Создание автоматизированной системы правового кадастра

В настоящее время в республике нет единой информационной системы по недвижимому имуществу. В связи с этим информационными ресурсами правового кадастра государственные органы и другие потребители пользуются в порядке оказания информационных услуг.

Создание многофункциональной системы правового кадастра позволит исключить дублирование в деятельности государственных органов по сбору информации об объектах недвижимости и их правообладателях, в конечном счете, сэкономить значительные государственные ресурсы, которые в настоящее время расходуются для создания дублирующих информационных систем. Для исключения указанных негативных факторов кадастры, связанные с недвижимостью, должны иметь единую сеть.

В случае, если регистрирующий орган будет обладать первичной информацией, содержащейся в различных кадастрах, затраты заявителей при обращении за информационными услугами существенно сократятся. Кроме того, будут созданы условия для преодоления коррупционных правонарушений в государственных органах при обращении заявителей за информацией в любой из государственных органов, ведущих тот или иной кадастр.

Для обеспечения полноты информации в правовом кадастре предстоит перенести на электронные носители базы данных бывших БТИ и управлений по оценке и регистрации недвижимости.

При этом земельно-кадастровые органы должны иметь современное топографическое оборудование, компьютерную технику, провести соответствующее обучение.

Создание объединенной базы данных позволит осуществлять регистрацию земельных участков не только по представляемым заявителями документам, но и по сведениям, содержащимся непосредственно в земельном кадастре.

Учитывая особую экономическую и социальную ценность объектов недвижимости, государство сможет в той или иной степени прогнозировать и отслеживать процессы, связанные с оборотом объектов недвижимости.

Потребителям информации из объединенной базы данных это позволит установить правообладателя, определить правовой режим объекта недвижимости, вид зарегистрированного права и существующих обременении на

него, усилит гарантии участников сделок от будущих притязаний на приобретаемые права.

Автоматизированная база данных может быть создана только после формирования соответствующих баз данных земельного и градостроительного кадастров.

Организационные и материально-технические аспекты этой работы должны решаться соответствующими центральными и местными исполнительными органами в рамках реализации Указа Президента Республики Казахстан от 16 марта 2001 года N 573 "О Государственной программе формирования и развития национальной информационной инфраструктуры Республики Казахстан".

Создание базы данных непосредственно регистрирующего органа будет осуществлено за счет средств Центров.

Следует отметить, что финансовая сторона правового кадастра отходит на второй план по сравнению с той ролью, которую он будет играть в качестве основы общей информационной системы.

К примеру, Швеция затратила на создание автоматизированной кадастровой системы 700 млн. крон и тратит ежегодно на ее содержание 350 млн., получая от сбора налогов на недвижимое имущество ежегодно 16 млрд., а также 5 млрд. крон от платного обслуживания потребителей кадастровой информации.

Таким образом, основным источником возвратности вложений, вкладываемых для создания автоматизированной кадастровой системы, является справедливое и полное налогообложение, которое обеспечивает стабильное поступление средств в бюджет. Следующим по значимости источником возвратности является предоставление кадастровой информации.

3.3. Административные и организационные вопросы ведения правового кадастра

В целях повышения профессионализма, оказания методической помощи по вопросам государственной регистрации, технической инвентаризации и оценки имущества при Комитете регистрационной службы должен быть образован Научно-методический совет как консультативно-совещательный орган на общественных началах.

Параллельно с развитием системы государственной регистрации прав на имущество и сделок с ним, должны быть приняты меры по развитию системы оценки имущества на основе отечественных и международных стандартов.

Развитие института оценки является необходимым условием для активизации субъектов, формирующих рынок недвижимости, а также повышения роли и достоверности регистрации.

Для реализации законодательства о регистрации прав на недвижимость и оценочной деятельности, обеспечения контроля в этой сфере, в том числе за лицензиатами, необходимо создание структурных отделов Комитета регистрационной службы в городах Алматы и Атырау по 3-5 человек в пределах общей штатной численности Министерства юстиции Республики Казахстан.

После создания единой базы данных регистрирующего органа, но не позднее 2003 года Центры должны быть реорганизованы в казенные предприятия. Для этого потребуются внесение изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, "О государственном предприятии" от 19 июня 1995 года.

4. Заключение

Единая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество является существенным компонентом инфраструктуры стран с рыночной экономикой, источником правовой информации в области прав на недвижимое имущество.

Практическая реализация положений Концепции станет шагом, который позволит Казахстану эффективно и оперативно вступить в глобальную

информационную инфраструктуру мирового сообщества, критерием, по которому Казахстан будут оценивать как государство с современной правовой системой.