



ЮБИЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНОГО КАДАСТРОВОГО АГЕНТСТВА: ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПЕРВЫХ ДЕСЯТИ ЛЕТ

ШАВРОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

Фундамент Национального кадастрового агентства (НКА)

История развития отечественной системы регистрации имущества берет свое начало в 1932 г.: тогда в СССР были созданы инвентаризационно-технические бюро, которые являлись частью структуры коммунальных хозяйств. Позже, в 1951 г., они были переименованы в бюро технической инвентаризации (БТИ), затем еще раз в 1994–1995 гг. – в бюро регистрации и технической инвентаризации (БРТИ).

Началом интенсивного развития системы государственной регистрации недвижимости и предпосылкой к появлению НКА можно считать 1996 г., когда четвертый департамент Всемирного банка предложил Министерству жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь грант проекта «В поддержку развития системы регистрации и земельного кадастра». Это предложение появилось после посещения одним из руководителей Всемирного банка города Солигорска, где была продемонстрирована географическая информационная система (ГИС) учета подземной инфраструктуры города. Она была создана в 1993–1996 гг. НПО «Жилкоммунтехника», ООО «ЭСМА» (г. Минск) и ОАО «Автометрия» (г. Брест).

Ключевые роли в реализации проекта принадлежали министру жилищно-коммунального хозяйства Батуре Б. В., его заместителю Добропольскому В. Н. Главным конструктором проекта стал Шавров С. А. (НПО «Жилкоммунтехника»). Со стороны Всемирного банка к участию были привлечены два постоянных эксперта: Стивен Батлер (США) и Кэрин Хэлдруп (Дания). Батлер стал автором первой редакции проекта Закона

о государственной регистрации, а Хэлдруп консультировала по вопросам информационно-коммуникационных технологий земельного кадастра.

Пилотный вариант проекта автоматизированной информационной системы ведения земельного кадастра был реализован на базах Брестского исполкома и Брестского БТИ. Для этого специалистами предприятий были пройдены курсы повышения квалификации за рубежом, также они принимали участие в съезде Международной ассоциации регистраторов CINDER в Португалии. Кроме того, в поддержку проекта Министерством жилищно-коммунального хозяйства было создано ГУП «Республиканский центр учета недвижимости».

На момент реализации программы гранта в Беларуси существовали определенные трудности, связанные с состоянием системы земельного администрирования. Не было законодательных актов, фиксирующих правила и процедуры проведения регистрации недвижимости и прав на нее. Отсутствовали единые системы учета недвижимости и ведения земельного кадастра. Предписываемые им функции выполнялись разными организационными структурами, которые не имели ни информационной, ни технологической коммуникации между собой, из-за чего контроль целостности и качества данных не представлялся возможным. Отсутствовали автоматизированные системы ведения земельного кадастра и учета иных объектов недвижимости. Для работы использовалось около 60 разных автономных несовместимых баз данных с различным информационным и программным обеспечением. Кроме того, официально не было профессии «регистратор» и понятий «массовая оценка» и «кадастровая стоимость».



В результате работы экспертной команды в 1997 г. был разработан проект закона о регистрации недвижимого имущества, а в 2002 г. его приняли на государственном уровне.

Стоит отметить, что итоговый документ имел существенные отличия от своего первоначального варианта. Так, например, в него не вошла статья «Уведомление по закону», согласно которой факт регистрации становился общеизвестным с момента его появления. Аналогичная ситуация сложилась со статьей «Приобретение прав возмездно и добросовестно», смысл которой можно объяснить через принцип Торренса: «Лица, которые приобретают права возмездно и добросовестно, не могут являться объектами любых исков по заявлениям против лица, у которого право приобретено возмездно и добросовестно». Также в окончательную редакцию закона не вошли следующие пункты:

- создание единственной организации, уполномоченной заниматься регистрацией имущества;
- существование явления условной регистрации, которая становилась безусловной после предоставления заявителем дополнительных документов либо по истечении определенного периода, либо при иных условиях;
- установление платежей за регистрацию имущества в размере, пропорциональном его стоимости;
- установление приблизительного и точного размера границ земельных участков.

Первая пятилетка НКА (1998–2004 гг.)

Свою работу ГУП «Национальное кадастровое агентство» начало в 1998 г. Ключевая роль в его создании принадлежала председателю Комитета по земельным ресурсам Республики Беларусь (Комзем) Кузнецову Г. И., его заместителю Помелову А. С. и начальнику управления Крупенину О. М. Также существенную роль в деятельности предприятия сыграла успешная реализация его сотрудниками упомянутого выше проекта.

С этого момента НКА были приняты несколько направлений работы, которые играли важную роль в развитии землеустроительной отрасли Беларуси.

Первым таким направлением стало участие в принятии законодательных актов. Так, в 1998 г. НКА совместно с Комземом провели международный форум по обсуждению проекта Закона о регистрации, который затем был передан на рассмотрение правительству и парламенту. Участие в нем приняли организации по земельному кадастру и регистрации прав из Испании, Швеции, России, Литвы, Словакии, Италии.

В этом же году специалисты агентства стали участниками группы, которая занималась подготовкой постановления Совета Министров Республики Беларусь от 5 августа 1998 г. № 1238 «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь». После его принятия на НКА были возложены обязанности по учету и регистрации административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь. Для их качественного исполнения в 2001 г. была создана и принята в эксплуатацию соответствующая автоматизированная система, обеспечивающая ведение Единого реестра административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь. Данное решение привело к тому, что к концу 2004 г. в системе хранились сведе-



Первый коллектив НКА



ния о 27 162 административно-территориальных и территориальных единицах страны.

Вторым важным направлением деятельности НКА стало организационное. Были созданы 12 структурных подразделений (кадастровых бюро) на различных территориях страны (Минск, Могилев, Жлобин, Пинск, Лида, Солигорск, Дзержинск), выполнявших функцию ведения земельного кадастра. В 2001 г. эти подразделения посредством функционала, разработанного агентством программного комплекса ведения электронной земельно-кадастровой книги на автономном рабочем месте NKA_REG, смогли сформировать и вести части создаваемого в тот момент единого регистра земельных участков Республики Беларусь.

Уделялось внимание созданию в стране системы массовой оценки земли. В первой пятилетке работы НКА следует выделить три этапа развития системы.

Первый был связан с разработкой методологической базы. В ее основу были положены труды начальника Управления государственного земельного кадастра и мониторинга Государственного комитета Украины по земельным ресурсам профессора Н. Лихогруда. Под их влиянием была создана и утверждена Временная методика оценки земель населенных пунктов (1999 г.).

Второй этап был связан с подготовкой кадров. Во время него рядом сотрудников, занимающих руководящие должности, было пройдено обучение в зарубежных вузах Германии, США, Швеции, по результатам которого ими были получены научные степени и соответствующие сертификаты о повышении квалификации в избранных направлениях. Они не только стали первыми в Беларуси зарегистрированными специалистами в области государственной регистрации и оценки, но и разработчиками необходимых для отрасли цифровых систем.

Так, например, оценщиком отдела оценки Кухарчиком В. А. была создана и испытана первая

в стране IT-модель массовой оценки. Стоит при этом отметить, что ее основу составила модель преобразования случайного поля отсчета цен в регулярное поле кадастровых стоимостей методом триангуляции Делоне, которая была ранее применена Институтом технической кибернетики АН БССР для задач навигации ВМФ СССР.



Специалисты НКА на курсах повышения квалификации в Национальном кадастровом агентстве Швеции

Третий этап был посвящен осуществлению пилотных проектов, связанных с проверкой эффективности и достаточности предложенных методов сбора и обработки информации для проведения массовой оценки. Так, в 2001–2002 гг. НКА использовало временную методику для кадастровой оценки земель Жлобина, Борисова, Заславля и 19 населенных пунктов Минского района, а также при подготовке конкурсов продажи земельных участков в г. Минске и для некоторых других целей.

В ходе осуществления данных действий одной из главных проблем стало отсутствие в законода-



тельстве определений кадастровой и рыночной стоимостей. Однако уже в 2003 г. она была решена посредством принятия постановления Совета Министров Республики Беларусь от 26 сентября 2002 г. № 1322 «О проведении оценки земель населенных пунктов». Благодаря ему была впервые проведена оценка земель для 34 городов страны, а в 2004 г. были оценены земли Минска.

В 2002 г. был принят Закон о государственной регистрации, в связи с чем были выполнены новые действия в описанных выше направлениях деятельности НКА.

В сфере законодательства агентством было разработано и передано в Комзем около 20 проектов нормативных правовых актов, среди них – постановления Совета Министров Республики Беларусь «Об утверждении Программы поэтапного развития системы государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним на 2003–2008 годы», «Об утверждении положения о государственной регистрации ранее эксплуатируемых капитальных строений и изолированных помещений, в отношении которых отсутствует необходимая информация», «Об утверждении Положения о порядке совершения регистрационных действий в отношении предприятия как имущественного комплекса»; инструкции о порядке формирования и ведения регистрационной книги, о порядке формирования и ведения журнала регистрации заявлений, о выписке из регистрационной книги и порядке ее выдачи.

В области кадров также произошли существенные изменения: в начале 2003 г. было создано регистрационно-правовое управление, задачей которого было обеспечение подготовки и аттестации регистраторов посредством прохождения ими учебного курса «Регистрация недвижимости». За 2004 г. управлением было обучено 270 человек, аттестовано и внесено в реестр регистраторов

238 специалистов. Позднее на основе предприятия было сформировано ГУО «Учебный центр по подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников землеустроительной и картографо-геодезической службы» (ныне ГУО «Центр подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров системы Госкомимущества»).

Помимо этого, с 2003 г. НКА впервые стало осуществлять государственную регистрацию предприятий и прав на них как на имущественные комплексы. В результате к концу 2004 г. регистрационные действия были выполнены в отношении 102 предприятий, в том числе 45 сельскохозяйственных.

Стоит отметить, что с первого дня работы Национального кадастрового агентства его специалисты уделяли большое внимание цифровой трансформации предприятия. Были разработаны автоматизированные информационные системы и отдельные программные комплексы. За первую пятилетку НКА, в соответствии с ГОСТ 34.601–90, разработало и передало в опытную эксплуатацию 11 автоматизированных информационных систем.

Вторая пятилетка НКА (2004–2008 гг.)

Главной особенностью данного периода стала массовая разработка автоматизированных



Сотрудники НКА вместе с гостями из стран СНГ (2000 г.)



систем, связанных с регистрацией недвижимости и земельным кадастром, в частности с документацией и коммуникацией между пользователями и организациями.

Одной из первых реализованных в этом направлении идей НКА стал проект по созданию автоматизированной системы обмена электронными документами, пилотная версия которого была реализована на базе нотариального бюро Советского района г. Минска при поддержке Министерства юстиции Республики Беларусь. За период с 2006 по 2008 г. было проведено более 206 тыс. транзакций электронных документов между организациями по государственной регистрации и внешними пользователями. Всего услугами системы воспользовалось 1950 пользователей, в их числе 923 регистратора, 950 нотариусов, 52 сотрудника исполкомов. Весь документооборот сохранялся в разработанной НКА системе цифрового архива.

В 2007 г. на основе принятых в Беларуси стандартов была разработана и утверждена концепция целостности Единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним (ЕГРНИ). В результате его внедрения целостность регистра возросла на 31,2 %, число контролируемых параметров информационного регистра НКА стало равным 42, а количество регистраторов с присвоенным индексом обеспечиваемой целостности – 142.

Что касается автоматизированной системы ведения ЕГРНИ АИС-РН с программным комплексом NKA_NET_2.0, то к 2008 г. она обеспечивала обновление базы данных центрального банка каждый час посредством 126 узлов АИС-РН (локальных серверов). К концу второй пятилетки Центральный банк ЕГРНИ содержал сведения о 4 575 242 объектах недвижимого имущества и прав на них, в том числе о 1 118 247 земельных участках, 1 589 063 капитальных строениях, 1 876 932 изолированных помещениях. За рассматриваемый период 750 регистраторов совершило 2 340 074 регистрационных действия с данными

регистра, а в среднем количество объектов государственной регистрации на одного регистратора составило 3120 в год.

Запросы к ЕГРНИ, в том числе обобщенные, выдавались внешним пользователям с использованием разработанного и принятого в постоянную эксплуатацию программного комплекса NKA_REMOTE через VPN-каналы. В 2008 г. было обслужено 612 808 запросов.

В 2006 г. был разработан и принят в постоянную эксплуатацию программный комплекс NKA_SF, обеспечивающий предоставление регистраторами специальных формуляров в форме электронных документов департаменту финансового мониторинга при Комитете государственного контроля Республики Беларусь. К концу 2008 г. всего было передано 44 657 специальных формуляров, и только за 2008 г. их количество составило 24 929 штук.

С сентября 2005 г. НКА стало предоставлять информацию о наличии в собственности жилых помещений по запросам ОАО «АСБ Беларусбанк»: всего за вторую пятилетку было обработано около 242 тыс. подобных сообщений. При этом сам удостоверяющий центр НКА начал свою работу в феврале 2006 г. и уже к концу 2008 г. поддерживал 2447 сертификатов открытых ключей.

В связи с переходом к взиманию земельных налогов в зависимости от кадастровой стоимости по г. Минску (Указ Президента Республики Беларусь от 7 июля 2008 г. № 365) впервые была разработана и передана в постоянную эксплуатацию автоматизированная информационная система ведения регистра стоимости государственного земельного кадастра и средства дистанционного доступа к нему для органов налогообложения.

Также к уникальным разработкам агентства можно отнести программный комплекс NKA_RH, созданный для ведения реестра характеристик недвижимого имущества, а также автоматизированные информационные системы ведения отдельных регистров и реестров государствен-



ного земельного кадастра с выдачей информации через интернет-платформы GZK.NCA.BY, VL.NCA.BY, PR.NCA.BY, ATE.NCA.BY. Такой кластер платформ земельного администрирования был первым для отрасли среди всех стран СНГ. Достойны упоминания и 17 автоматизированных информационных систем, и отдельные программные комплексы в сегменте земельного администрирования.

В 2008 г. постановлением Госкомимущества от 11 марта 2008 г. № 14 была утверждена инструкция о порядке присвоения адресов объектов недвижимого имущества. Для обеспечения соблюдения предъявляемых документом регламентов НКА впервые провело опытно-конструкторские работы по созданию адресной ИТ-системы страны.

Уделялось внимание разработкам, направленным на управление качеством выполнения регистрационных действий. Благодаря им была оценена работа 165 регистраторов, 29 из которых получили оценку «неудовлетворительно»; рассмотрено 18 жалоб, связанных с действием/бездействием специалистов, и 837 запросов в отношении непосредственно регистрационных действий: 585 – от регистраторов, 99 – от граждан, 153 – от юридических лиц. Были проведены и другие мероприятия: в территориальные организации было направлено 143 документа в 20 пакетах; разработано 23 методологических документа; проведено 7 международных семинаров по вопросам государственной регистрации недвижимости, 2 очных и один Интернет-совет регистраторов.

Учитывая весь багаж информационных разработок, с 2007 г. началась интеграция НКА в общегосударственную автоматизированную систему ОАИС – важнейшую инфраструктуру электронного правительства.

Результаты второй пятилетки НКА характеризует отчет Всемирного банка «DoingBusiness» 2009 г. В нем сказано, что Республика Беларусь в 2008 г. заняла первое место в мире по скорости рефор-

мы систем регистрации собственности в рейтинге DoingBusiness «Регистрация собственности». Это позволило за несколько последующих лет выйти по данному рейтингу на третье место в мире. Также в 2008 г. руководитель НКА на сессии в Женеве был единогласно избран в состав бюро рабочей группы земельного администрирования Европейской экономической комиссии ООН (WPLA UNECE).



В зале заседаний Дворца Наций ООН

Как известно, часть народного богатства – человеческий капитал. Основу этого капитала НКА составляли замечательные специалисты: Березовская О. Л., Павлышко А. А. (кадастровая оценка), Немик В. С., Петровский А., Мацука А. А. (автоматизированные информационные системы), Четвериков Д., Бумай Е. А. (бизнес-аналитика), Жуков Д. Д. (организационно-правовая деятельность). Семь специалистов НКА получили магистерские степени наук в Королевском технологическом институте КТН – в самом престижном техническом университете Швеции, расположенном в Стокгольме (Четвериков Д. А., Соловьева В. А., Козлова А. В. – первый зарегистрированный регистратор, и др.)

Подводя итог, можно сказать, что первые десять лет работы НКА сыграли решающую роль в развитии системы ведения государственного земельного кадастра, осуществления государственной регистрации и кадастровой оценки в Республике Беларусь.