

МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПРИ ВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

О.В. Смагина, магистрант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС)
(Россия, г. Москва)

DOI:10.24412/2411-0450-2025-10-254-259

Аннотация. В статье проведен комплексный анализ правовых аспектов межведомственного взаимодействия государственных органов в процессе ведения Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Исследование направлено на выявление проблем, препятствующих эффективному информационному обмену между Росреестром, иными федеральными органами исполнительной власти, региональными структурами и органами местного самоуправления. В статье рассматривается действующая нормативно-правовая база, положения Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» и Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Автор анализирует структуру и функции системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) как основного технического инструмента для обмена сведениями. В ходе исследования выявлены основные барьеры: дублирование сведений в различных государственных информационных ресурсах, наличие противоречивой информации, технические сбои в работе СМЭВ, а также пробелы в законодательстве, порождающие правовую неопределенность. Особое внимание уделяется специфическим проблемам взаимодействия при учете земель лесного фонда, объектов культурного наследия и иных категорий недвижимости, требующих участия узкоспециализированных ведомств. На основе анализа правоприменимой практики и научных трудов предложены конкретные направления совершенствования законодательства и организационных механизмов, направленные на создание единого, достоверного и непротиворечивого информационного пространства в сфере недвижимости.

Ключевые слова: межведомственное взаимодействие, государственный кадастр недвижимости, Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), Росреестр, правовое регулирование, информационный обмен, кадастровый учет.

Становление и развитие правового государства в Российской Федерации неразрывно связано с формированием эффективной системы управления земельно-имущественным комплексом, ядром которой является государственный кадастр недвижимости. С 1 января 2017 года, с вступлением в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», был создан Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), объединивший сведения государственного кадастра недвижимости (ГКН) и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП). Этот шаг стал основным в реформировании учетно-регистрационной системы, направленным на создание единого и достоверного государственного информационного ресурса об объектах недвижимости.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что полнота и достоверность сведений ЕГРН напрямую зависят от качества информационного обмена между уполномоченным органом – Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и множеством других государственных и муниципальных органов. Эффективное межведомственное взаимодействие является необходимым условием для защиты прав собственников, справедливого налогообложения, рационального планирования территорий и привлечения инвестиций. Как справедливо отмечает Н.Л. Лисина, история развития кадастрового учета в России демонстрирует постоянный поиск оптимальных моделей управления информацией о земле и недвижимости [6]. Современный этап, характеризующийся цифровизацией государствен-

ных услуг, ставит перед системой новые вызовы, требующие не просто обмена данными, а построения целостной цифровой экосистемы.

Вместе с тем, несмотря на значительные шаги в области нормативного регулирования и технологического обеспечения, на практике система межведомственного взаимодействия сталкивается с серьезными проблемами. К ним относятся как технические сбои и несовершенство форматов обмена данными, так и правовые коллизии, несогласованность действий различных ведомств, наличие противоречивых сведений в разных государственных ресурсах. А.В. Дементьева указывает, что современные тенденции совершенствования системы ведения кадастра направлены на повышение качества информационного наполнения реестра, что невозможно без отлаженного взаимодействия всех участников [4].

Целью статьи является проведение правового анализа системы межведомственного взаимодействия органов публичной власти при ведении ЕГРН, выявление существующих проблем и разработка предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Результаты исследования

Правовую базу межведомственного информационного взаимодействия в сфере кадастрового учета и регистрации прав составляет комплекс нормативных актов различного уровня. Основным является Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ). Ст. 32 Закона № 218-ФЗ прямо устанавливает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления направлять в Росреестр документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в ЕГРН в порядке межведомственного информационного взаимодействия. Закон определяет перечень таких сведений, сроки их направления и ответственность за неисполнение данной обязанности. Например, согласно ч. 15 ст. 32 Закона № 218-ФЗ, органы местного самоуправления обязаны в срок не позднее пяти рабочих дней с даты принятия решения об установлении или изменении адреса объекта недвижимости направить в орган регистрации прав соответствующую информацию.

Основополагающим для всей системы предоставления государственных услуг является Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ). Его основной принцип, закрепленный в п. 2 ч. 1 ст. 6, – это запрет требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении других государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных им организаций. Именно этот принцип лежит в основе концепции «одного окна» и обязывает ведомства самостоятельно обмениваться необходимой информацией. Как отмечают Т.П. Мамаева и Е.Д. Шекова, правовые основы межведомственного взаимодействия, заложенные в Законе № 210-ФЗ, направлены на снижение административных барьеров для граждан и бизнеса [8].

Технической и организационной основой для реализации этих норм служит система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Порядок ее функционирования определен Постановлением Правительства РФ от 08.09.2010 № 697. СМЭВ является федеральной государственной информационной системой, которая обеспечивает обмен электронными документами и сведениями между ведомствами в электронной форме. Именно через СМЭВ Росреестр получает большую часть информации от других органов: сведения о категориях земель, видах разрешенного использования, границах территориальных зон, объектов культурного наследия и т.д. Н.А. Шевченко и Д.И. Монахов подчеркивают, что именно качество информационного взаимодействия определяет в конечном итоге качество самого государственного кадастра недвижимости как информационного ресурса [15].

Помимо указанных актов, порядок взаимодействия регулируется множеством подзаконных актов – постановлениями Правительства РФ, приказами Минэкономразвития России (в настоящее время – Росреестра) и других ведомств, которые устанавливают конкретные форматы обмена данными, состав сведений и технологические регламенты.

При ведении Единого государственного реестра недвижимости функционирует система межведомственного взаимодействия, охва-

тывающая большое количество участников. Центральное место в ней занимает Росреестр и его территориальные органы, а также подведомственное ФГБУ «ФКП Росреестра». Росреестр выступает в роли оператора ЕГРН, ответственного за прием, обработку и внесение сведений в реестр. А.В. Малыцев, анализируя правовой статус регистрирующих органов, отмечает их двойственную природу. С одной стороны, ЕГРН, оказывающий государственную услугу, с другой – орган, осуществляющий публично-значимые функции по формированию официального информационного ресурса [7].

Другими важнейшими участниками являются:

- Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (ОМСУ) – наиболее многочисленная группа участников. Они предоставляют сведения об установлении или изменении границ населенных пунктов и территориальных зон (в соответствии с Градостроительным кодексом РФ), о присвоении или аннулировании адресов, о переводе земель из одной категории в другую, о результатах государственной кадастровой оценки, о признании жилого помещения не-пригодным для проживания и т.д. Проблемы взаимодействия на этом уровне часто связаны с разным уровнем технической оснащенности и квалификации кадров в муниципалитетах. Как отмечает Н.Ю. Матысик, общие проблемы взаимодействия между государственными и муниципальными органами власти, такие как недостаточная координация и разграничение полномочий, в полной мере проявляются и в сфере земельно-имущественных отношений [9].

- Федеральные органы исполнительной власти. К ним относятся Росимущество (сведения о федеральном имуществе), Рослесхоз (сведения о границах лесничеств, лесопарков из государственного лесного реестра), Роснедра (сведения о границах участков недр), Росводресурсы (сведения о границах водных объектов из государственного водного реестра), Минкультуры России (сведения об объектах культурного наследия), ФНС России (получение сведений из ЕГРН для целей налогообложения) и многие другие. Взаимодействие с этими органами имеет свою специфи-

ку, связанную с ведением ими собственных отраслевых реестров и кадастров.

- Иные органы и организации – нотариусы (направляют сведения о сделках, удостоверенных нотариально, и выданных свидетельствах о праве на наследство), суды (направляют копии судебных актов, установивших, изменивших или прекративших права на недвижимость), кадастровые инженеры (готвят межевые и технические планы, акты обследования).

Такое многообразие участников порождает сложность в координации их действий и унификации предоставляемых данных.

Несмотря на наличие разветвленной нормативной базы, на практике межведомственное взаимодействие сопряжено с целым рядом системных проблем.

Во-первых, проблема противоречивости и дублирования сведений в различных государственных информационных системах. М.Н. Гаврилюк справедливо указывает, что ЕГРН по своей сути является «реестром реестров», и его качество напрямую зависит от информации, поступающей извне [3]. Однако зачастую сведения, содержащиеся, например, в ЕГРН и Государственном лесном реестре, пересекаются и противоречат друг другу. Классический пример, так называемые «лесные наложения», когда земельный участок, учтенный в ЕГРН как земли сельскохозяйственного назначения, по данным лесного реестра относится к землям лесного фонда. Разрешение таких коллизий требует длительных административных и судебных процедур, которые нарушают права граждан и тормозят экономический оборот. Аналогичные проблемы возникают с границами водных объектов, особо охраняемых природных территорий и объектов культурного наследия. Н.И. Бурмакина отмечает, что отсутствие единой государственной политики в области создания и ведения базовых информационных ресурсов о территории является одной из главных причин таких рассогласований [2].

Во-вторых, сохраняются технические и технологические проблемы. Хотя СМЭВ является основным каналом обмена, ее работа не всегда стабильна. Задержки в передаче данных, сбои в работе сервисов, необходимость «ручной» доработки сведений, поступивших в неверном формате, а также снижает

эффективность взаимодействия. Р.О. Музыченко еще в 2013 году указывал на необходимость совершенствования порядка обмена информацией [10], и хотя с тех пор система шагнула далеко вперед, многие из тех проблем остаются актуальными. В.А. Середович и М.П. Дорош на примере Новосибирской области показали, что даже при высоком формальном показателе электронного взаимодействия, качество передаваемых данных и оперативность их обработки оставляют желать лучшего [11].

В-третьих, существуют пробелы и коллизии в правовом регулировании. А.В. Чуйко и его соавторы в своем недавнем исследовании детально анализируют правовые и технические проблемы, отмечая, что законодательство часто не успевает за развитием технологий. Например, отсутствуют четкие механизмы верификации данных, поступающих из других систем, и не определен порядок действий регистратора в случае выявления очевидных противоречий [14]. А.А. Бобрышева также указывает на проблемы, связанные с отсутствием единых подходов к описанию объектов в разных отраслях, что затрудняет их идентификацию и сопоставление [1].

В-четвертых, особую сложность представляют специфические отраслевые проблемы, а именно:

- В сфере управления землями лесного фонда. И.Ю. Трофимов и И.В. Кожевникова подчеркивают, что основной проблемой является отсутствие полной и достоверной информации о границах лесных участков в ЕГРН, что требует ускорения работ по их установлению и внесению в реестр [12].

- В сфере управления государственным имуществом. Ф.А. Федоров отмечает, что для эффективного управления госимуществом необходимо наладить не только передачу данных в Росреестр, но и получение от него актуальной информации в удобном для анализа виде, что требует совершенствования статистического наблюдения [13].

- В сфере земельно-имущественных отношений в целом: Е.В. Ковалёва, А.Г. Маслова и Н.М. Затолокина приходят к выводу, что для повышения эффективности взаимодействия необходимо не только совершенствовать технологии, но и оптимизировать сами админи-

стративные процессы внутри ведомств, четче разграничивая зоны ответственности [5].

Таким образом, проблемы носят комплексный характер, затрагивая как законодательство и технологии, так и организационные аспекты деятельности органов публичной власти.

Для решения указанных проблем представляется необходимым реализовать комплекс мер по следующим направлениям:

1. Гармонизация законодательства. Необходимо провести ревизию отраслевого законодательства (Лесного, Водного, Градостроительного кодексов и др.) с целью устранения противоречий с Законом № 218-ФЗ и установления единых правил описания и учета объектов недвижимости и их границ.

2. Создание единого информационного пространства. Стратегической задачей должно стать не просто налаживание обмена между разрозненными системами, а переход к модели работы с единым картографическим ресурсом и единым реестром пространственных данных, обязательным для использования всеми органами власти. Необходимо исключить дублирование и противоречия в сведениях о территории.

3. Технологическое совершенствование. Необходимо продолжить работу по модернизации СМЭВ, внедрению единых, юридически обязательных форматов обмена данными (XML-схем), а также развитию сервисов автоматической проверки (валидации) поступающей информации на предмет ее полноты, корректности и непротиворечивости уже имеющимся в ЕГРН сведениям.

4. Повышение ответственности и координации. Следует усилить административную ответственность должностных лиц за несвоевременное или недостоверное предоставление сведений в ЕГРН. Кроме того, целесообразно создание постоянно действующих межведомственных комиссий на федеральном и региональном уровнях для оперативного разрешения возникающих споров и согласования позиций по сложным вопросам учета объектов.

Заключение

Проведенный анализ правовых аспектов межведомственного взаимодействия при ведении Единого государственного реестра недвижимости показал, что в Российской Федерации создана в целом современная законода-

тельная и технологическая основа для информационного обмена между органами власти. Однако ее практическая реализация сталкивается с рядом системных проблем, которые препятствуют достижению главной цели по формированию полного, точного и непротиворечивого государственного информационного ресурса о недвижимости.

Основными проблемами на пути эффективного взаимодействия являются рассогласованность сведений в различных государственных реестрах и кадастрах, техническое несовершенство и нестабильность работы СМЭВ, наличие правовых пробелов и коллизий, а также недостаточная координация в работе различных ведомств.

Реализация указанных мер повысит качество сведений ЕГРН, сократить сроки предоставления государственных услуг в сфере недвижимости, обеспечить надежную защиту прав собственников и создать благоприятные условия для развития экономики страны.

Библиографический список

1. Бобрышева А.А. Проблемы межведомственного взаимодействия в сфере земельно-имущественных отношений / А.А. Бобрышева // Основные принципы развития землеустройства и кадастров: Материалы XVII Всероссийской научно-практической конференции. 2020. – №17. С. 15-18.
2. Бурмакина Н.И. О проблемах информационного межведомственного взаимодействия при реализации учетно-регистрационной политики недвижимости в России //Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 5 (188). – С. 9-18.
3. Гаврилюк М.Н. К вопросу о содержании Единого государственного реестра недвижимости //Основные принципы развития землеустройства и кадастров. – 2020. – С. 106-114.
4. Дементьева А. В. Современные тенденции совершенствования системы ведения государственного кадастра недвижимости //Синергия Наук. – 2017. – № 15. – С. 360-366.
5. Ковалёва Е.В., Маслова А.Г., Затолокина Н.М. Анализ межведомственного взаимодействия структур в сфере земельно-имущественных отношений при ведении ЕГРН //Вектор ГеоНаук. – 2021. – Т. 4. – № 3. – С. 40-44.
6. Лисина Н.Л. Государственный кадастровый учет земельных участков: развитие, современность и перспективы //СибСкрипт. – 2014. – Т. 3. – № 4 (60). – С. 285-291.
7. Мальцев А.В. Особенности правового статуса органов государственной регистрации прав на объекты недвижимости в России //Актуальные исследования. – 2021. – № 14. – С. 47-49.
8. Мамаева Т.П., Шекова Е.Д. Правовые основы межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг // Новая наука: Опыт, традиции, инновации. – 2016. – № 12-1. – С. 231-231.
9. Матысик Н.Ю. Органы государственной власти и органы местного самоуправления: проблемы взаимодействия / Н.Ю. Матысик // Взгляд молодых исследователей на актуальные проблемы современности: сборник тезисов XV научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, Москва, 24-25 апреля 2017 года. – Москва: Московский психолого-социальный университет, 2017. – С. 304-307.
10. Музыченко Р.О. Порядок межведомственного обмена информацией при государственном кадастровом учете и предоставления его сведений // Кадастр недвижимости. – 2013. – № 4. – С. 110-112.
11. Середович В.А., Дорош М.П. Анализ результатов деятельности Росреестра по организации межведомственного взаимодействия на территории Новосибирской области //Интерэспро ГеоСибирь. – 2016. – Т. 3. – № 2. – С. 19-28.
12. Трофимов И.Ю., Кожевникова И.В. Совершенствование межведомственного взаимодействия при управлении землями лесного фонда // Международный научно-исследовательский журнал. – 2023. – № 12 (138). – С. 27.
13. Федоров Ф.А. Межведомственное взаимодействие в совершенствовании статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом // Промышленность: экономика, управление, технологии. – 2020. – № 1 (80). – С. 84-87.

14. Чуйко А.В., Васильченко Д.С., Руденко К.С., Белова А.В., Полушковский Б.В. Правовые и технические проблемы межведомственного взаимодействия органов публичной власти при регистрации недвижимости // Московский экономический журнал. – 2023. – № 1. – С. 32-44.

15. Шевченко Н.А., Монахов Д.И. Информационное взаимодействие при ведении государственного кадастра недвижимости // Экономика и экология территориальных образований. – 2017. – № 1. – С. 110-115.

INTERDEPARTMENTAL INTERACTION OF STATE BODIES IN MAINTAINING THE STATE CADASTRE OF REAL ESTATE

O.V. Smagina, *Graduate Student*

**Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
(Russia, Moscow)**

Abstract. The article provides a comprehensive analysis of the legal aspects of interdepartmental interaction between government agencies in the process of maintaining the Unified State Register of Real Estate (USRN). The study is aimed at identifying problems that hinder effective information exchange between Rosreestr, other federal executive authorities, regional structures and local governments. The article examines the current regulatory framework, the provisions of the Federal Law "On State Registration of Real Estate" and the Federal Law "On the organization of the provision of state and Municipal services". The author analyzes the structure and functions of the system of interdepartmental electronic interaction (IMEM) as the main technical tool for information exchange. The study identified the main barriers: duplication of information in various government information resources, the presence of contradictory information, technical failures in the work of the SMEV, as well as gaps in legislation that create legal uncertainty. Special attention is paid to the specific problems of interaction in accounting for forest lands, cultural heritage sites and other categories of real estate that require the participation of highly specialized agencies. Based on the analysis of law enforcement practice and scientific works, specific directions for improving legislation and organizational mechanisms aimed at creating a unified, reliable and consistent information space in the real estate sector are proposed.

Keywords: interdepartmental interaction, state cadastre of real estate, Unified State Register of Real Estate (USRN), system of interdepartmental electronic interaction (SMEV), Rosreestr, legal regulation, information exchange, cadastral registration.