

ПРАВОВЫЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В ЗАКОНЕ О КОМПЛЕКСНЫХ КАДАСТРОВЫХ РАБОТАХ

Овчинникова Алла Григорьевна,
заместитель генерального директора
СРО НП «Кадастровые инженеры», к.т.н.



В преддверии нового 2015 года был принят Федеральный закон от 22.12.2014 №447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о комплексных кадастровых работах), которым были внесены значительные дополнения, нежели изменения, в Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее по тексту — Закон о кадастре (подразумевается текст закона уже в редакции Закона о комплексных кадастровых работах)). Основной блок нововведений касался порядка проведения комплексных кадастровых работ, направленных на проведение за счет средств федерального, региональных или местных бюджетов кадастровых работ по уточнению и установлению границ земельных участков, а также описанию местоположения объектов капитального строительства в массовом порядке.

Указанный порядок был достаточно хорошо проанализирован, четко проработан законодателями и нашел подробное отражение в Законе о комплексных кадастровых работах. Очевидно, что на этапе разработки законопроекта достаточно сложно предусмотреть все возможные сложности и неопределенности, которые могут возникнуть в процессе практической реализации планируемых к введению правовых норм. Между тем, профессиональное сообщество кадастровых инженеров поставило перед собой непростую задачу — проанализировать Закон о комплексных кадастровых работах с точки зрения наличия «слабо» проработанных моментов, способных привести к некоторым неопределенностям и сложностям при реализации комплексных кадастровых работ. Итак, что мы получили в результате...

1. Под комплексными кадастровыми работами понимаются кадастровые работы, которые проводятся одновременно в отношении всех расположенных на территории одного или нескольких смежных кадастровых кварталов:

- уточняемых земельных участков;
 - земельных участков, занятых зданиями и сооружениями, а также объектами общего пользования, образование которых предусмотрено утвержденным в установленном порядке проектом межевания территории;
 - объектов капитального строительства, права на которые зарегистрированы в установленном Федеральным законом от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон о регистрации) порядке.
- Исходя из определения комплексных кадастровых работ усматривается основная задача, на решение которой направлен Закон, — это создание актуального и достоверного сплошного массива графической информации в ГКН.

Между тем при анализе объектов комплексных кадастровых работ можно заметить следующее:

- в перечне не предусмотрено определение границ объектов капитального строительства, права на которые были зарегистрированы в установленном порядке до вступления в силу Закона о регистрации;
- исходя из ч.1 ст.43 Градостроительного кодекса, гласящей о том, что подготовка проектов межевания территорий осуществляется применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям, расположенным в границах элементов планировочной структуры, можно предположить, что к объектам комплексных работ отнесены объекты недвижимости, преимущественно расположенные в границах населенных пунктов. Данное положение очевидно и целесообразно проводить, однако в данном случае из комплекса работ исключаются земельные участки, не сформированные до вступления в силу Закона о кадастре и относящиеся к иной категории земель, которые при этом могут быть расположены в границах кадастрового квартала наряду с другими участками.
- Одновременно ч. 3 ст. 42.6 Закона о кадастре установ-

лено, что комплексные кадастровые работы проводятся только при наличии утвержденного:

- проекта межевания территории соответствующего элемента (элементов) планировочной структуры;
- проекта(ов) межевания земельного участка или земельных участков, утвержденных в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;
- проектной документации о местоположении, границах, площади, количественных и качественных характеристиках лесных участков;
- проекта межевания территории или проекта организации и застройки территории некоммерческого объединения граждан или иного документа о распределении земельных участков между членами такого объединения.

Из вышеизложенного следует, что ст. 42.6 допускает проведение комплексных кадастровых работ в отношении образуемых земельных участков из иных категорий земель, отличных от категории земель «населенных пунктов», что в целом соответствует концепции закона.

Таким образом, из-за неоднозначности указания в Законе о комплексных кадастровых работах объектов таких работ при их проведении могут возникать проблемы, связанные с различными подходами к определению объема подлежащих выполнению работ.

2. Согласно ч. 1 ст. 42.6 Закона о кадастре проведение комплексных кадастровых работ включает:

- разработку проекта карты-плана территории;
- согласование местоположения границ земельных участков путем проведения заседаний согласительной комиссии, по указанному вопросу;
- утверждение заказчиком комплексных кадастровых работ карты-плана территории;
- представление карты-плана территории в орган кадастрового учета.

При этом кадастровый инженер осуществляет следующие функции:

1. получение (сбор) документов, содержащих необходимые для проведения комплексных кадастровых работ исходные данные;
2. уведомление правообладателей объектов недвижимости — объектов комплексных кадастровых работ, о начале выполнения таких работ;
3. представление в орган кадастрового учета сведений об адресах правообладателей объектов недвижимости;
4. представление в орган кадастрового учета сведений о ранее учтенных объектах недвижимости, расположенных на территории выполнения комплексных кадастровых работ, сведения о которых не внесены в ГКН;
5. подготовку проекта карты-плана территории;
6. представление проекта карты-плана территории, в том числе в форме бумажного документа, заказчику комплексных кадастровых работ для рассмотрения и утверждения;
7. участие в работе согласительной комиссии и оформление окончательной редакции карты-плана территории;
8. представление в орган кадастрового учета соответствующего заявления и карты-плана территории.

Необходимо отметить, что проведение процедуры согласования местоположения границ земельных участков закреплено за согласительной комиссией, информирование в СМИ и в сети «Интернет» граждан о предстоящих комплексных работах осуществляет заказчик работ (орган местного самоуправления, в городах федерального значения — орган исполнительной власти указанных субъектов). Таким образом, при проведении комплексных кадастровых работ мы впервые сталкиваемся с нестандартной ситуацией передачи части функций кадастровых инженеров иным лицам.

В итоге не совсем ясно будет ли закреплена дифференцированная ответственность для каждого исполнителя комплексных работ (т.е. при которой каждый исполнитель отвечает за свою функциональную часть) или же ответственность за все этапы комплексных кадастровых работ будет отнесена к кадастровому инженеру.

3. При возложении Законом о комплексных кадастровых работах на исполнителя кадастровых работ обязанности по направлению извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ по адресам правообладателей объектов недвижимости — объектов комплексных кадастровых работ, законодателем не были указаны сроки направления такого извещения (ч. 2 ст. 42.7 Закона о кадастре).

Также стоит отметить, что ч. 1 ст. 42.7 Закона о кадастре предусмотрено опубликование извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ в различных печатных изданиях и на сайтах в сети «Интернет». Одновременно от даты опубликования такого извещения начинается отсчет срока, необходимого для представления правообладателями объектов недвижимости сведений об их почтовых адресах и адресах электронной почты (ч. 6 ст. 42.7 Закона о кадастре).

В данном случае возникает вопрос: от какого именно срока отсчитывается тридцать рабочих дней для направления правообладателями сведений об их адресах в случае, если даты опубликования извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ в различных печатных изданиях и на сайтах будут отличаться?

4. В целях проведения согласования границ Законом предусматривается создание согласительных комиссий. Типовой регламент работы согласительной комиссии утверждается исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Регламент работы согласительной комиссии утверждается сформировавшим ее органом (ч. 5 ст. 42.10 Закона о кадастре). *Исходя из данной нормы полагается, что будет использоваться различная практика работы согласительных комиссий, что не соответствует единым установленным на территории Российской Федерации принципам осуществления кадастровых работ и ведения ГКН. Безусловно, типовой регламент должен устанавливаться на более высоком государственном уровне.*

5. Законом установлены следующие особенности уточнения границ земельных участков при комплексных работах:

- 1) Местоположение границ устанавливается исходя из сведений, содержащихся в документе, подтвержда-

ющем права на земельные участки, или при его отсутствии из сведений, содержащихся в документах, определявших местоположение границ земельного участка при его образовании (существующий принцип).

В случае отсутствия необходимых сведений в указанных документах, местоположение границ земельных участков устанавливается в соответствии с утвержденным проектом межевания территории *(следует отметить, что документы, указанные в первом абзаце пункта зачастую не содержат сведений о границах, а границы земельных участков в проекте межевания территории могут не соответствовать фактическим)*.

При отсутствии в утвержденном проекте межевания территории сведений о таком земельном участке, местоположение его границы определяется с учетом границы фактического землепользования (существующего на местности пятнадцать и более лет и закрепленного с использованием природных объектов или объектов искусственного происхождения, красных линий, которые обозначают существующие границы территорий общего пользования), в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства *(в данном случае может возникнуть вопрос, связанный с порядком установления и подтверждения кадастровым инженером исторически сложившихся границ земельных участков)*.

2) На территории некоммерческого объединения граждан границы уточняемых при проведении комплексных кадастровых работ земельных участков устанавливаются в соответствии с утвержденным проектом межевания территории или проектом организации и застройки территории такого объединения или иным документом о распределении земельных участков между членами такого объединения.

3) При уточнении местоположения границ земельных участков, его площадь, определенная с учетом установленных требований, не должна быть:

- меньше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в ГКН, на величину более чем десять процентов;
- больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в ГКН, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования *(в данном случае не исключается вероятность оценивания правообладателями земельных участков данной нормы как некой «нормы дачной амнистии», допускающей возможность «узаконивания самозахватов земли»)*;
- больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в ГКН, на величину более чем десять процентов, если предельный минимальный размер земельного участка не установлен.

6. Предусмотрено, что при проведении согласования местоположения границы (части границы) земельного участка в рамках осуществления комплексных кадастровых работ местоположение таких границ (частей границ) считается:

согласованным — если возражения относительно местоположения границ (частей границ) земельного участка не представлены заинтересованными лицами, а также в случае, если местоположение таких границ

(частей границ) установлено на основании вступившего в законную силу судебного акта;

спорным — если возражения относительно местоположения границы (части границы) земельного участка представлены заинтересованным лицом, за исключением случаев, если земельный спор о местоположении границ земельного участка был разрешен в судебном порядке (ч. 17 ст. 42.10 Закона о кадастре).

Земельные споры о местоположении границ земельных участков, не урегулированные в результате согласования местоположения границ земельных участков, в отношении которых выполнены комплексные кадастровые работы, после оформления акта согласования местоположения границ при выполнении комплексных кадастровых работ разрешаются в судебном порядке.

Таким образом, вызывает опасение, что проведение комплексных кадастровых работ, в условиях противоречивости сведений ранее выданных документов на землю и современных проектов межевания территорий, может привести к затяжным судебным земельным спорам.

Данное положение усугубляется тем, что в ГКН предлагается вносить сведения о спорных границах в виде отметки о наличии земельного спора о границах. Указанная информация подлежит отражению в кадастровом паспорте, кадастровой выписке о соответствующем земельном участке. При этом отметка о наличии земельного спора о границах снимается:

- при поступлении в орган кадастрового учета заявлений об учете изменений земельных участков, границы которых считаются спорными, в связи с изменением описания местоположения границы земельного участка и (или) его площади; в указанном случае местоположение границ земельных участков считается согласованным только при наличии в акте согласования местоположения границ личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей;
- при поступлении в орган кадастрового учета копии документа о разрешении земельного спора в судебном порядке.

7. В Законе о комплексных кадастровых работах не раскрыт вопрос, связанный с процедурой проверки органом кадастрового учета карты — плана территории на предмет соответствия требованиям Закона о кадастре.

8. Основной вопрос, который возникает при реализации Закона о комплексных кадастровых работах, заключается в соотношении результатов проведения кадастровых работ в индивидуальном порядке в момент проведения комплексных работ. Исходя из порядка проведения комплексных кадастровых работ срок их осуществления может составлять несколько месяцев. Запретить правообладателям проводить кадастровые работы в индивидуальном порядке в данный период никто не вправе, т.к. это скажется на обороте недвижимости. В результате могут сложиться ситуации, когда сведения об объекте, учтенные в рамках комплексных и индивидуальных работ, будут расходиться, и, соответственно, при внесении в ГКН будет возникать вопрос: результаты каких работ считать верными. Не исключаются случаи, когда неудовлетворенные результатами проведения комплексных работ правообладатели будут

проводить кадастровые работы индивидуально в разрез комплексным кадастровым работам. Также будут встречаться ситуации одновременного формирования земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в рамках индивидуальных и комплексных кадастровых работ, что также приведет к спорным ситуациям при внесении в кадастр результатов комплексных работ.

9. Не менее интересным фактом является примененный в Законе о комплексных кадастровых работах термин «карта-план территории». В действующем законодательстве, нормативно-технических документах и государственных стандартах отсутствует данное понятие. Между тем, в научной, практической, законодательской и других областях используются отдельные понятия «карта» и «план» (например, ГОСТ 21667-76. Межгосударственный стандарт. Картография. Термины и определения; ГОСТ 22268-76. Геодезия. Терми-

ны и определения). Термин «карта» относится к мелкомасштабным картографическим произведениям, а «план» — к крупномасштабным. Создание смешанного произведения «карта-план» не допускается в силу противоречий принципов и идеологии создания мелкомасштабных и крупномасштабных произведений. С учетом изложенного можно отметить не совсем удачное совместное применение установленных на государственном уровне терминов.

Таким образом, Закон о комплексных кадастровых работах оставляет немало вопросов, связанных с его однозначной правоприменительной практикой. Учитывая государственную и общественную значимость задач, на реализацию которых направлен Закон, усилия профессионального сообщества кадастровых инженеров будут также направлены на совершенствование предложенного механизма проведения комплексных кадастровых работ.