

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Ставропольский государственный аграрный университет»**

**Кафедра Землеустройства и кадастра**

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРА**

**Учебно- методическое пособие**

**Ставрополь, 2021**

**УДК 347.2(076)**

**ББК 65.32-5я73**

**С 568**

**Составители:**

старший преподаватель  
доктор географических наук, доцент  
доктор сельскохозяйственных наук, доцент  
кандидат географических наук, доцент  
ассистент  
старший преподаватель

Л.В. Кипа  
А. В. Лошаков  
Е.В. Письменная  
С.В. Одинцов  
М.Ю. Азарова  
М.Ю. Касмынина

**Рецензент:**

доктор сельскохозяйственных наук, профессор кафедры агрохимии и физиологии растений Есаулко А.Н.

**Современные проблемы землеустройства и кадастра: учебно-методическое пособие / Л.В. Кипа, А.В. Лошаков, и др.;**  
Ставропольский государственный аграрный университет. – Ставрополь, 2021.  
- 152 с.

Для студентов вузов, обучающихся по направлению 21.04.02 «Землеустройство и кадастры»

*Утверждены к изданию методической комиссией факультета агробиологии и земельных ресурсов СтГАУ (протокол №1 от 31 августа 2021 г).*

© Составители, 2021

© ФГБОУ ВО Ставропольский

государственный аграрный университет, 2021

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>ТЕМА 1. ПРОБЛЕМЫ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ПУТИ ПО ИХ ПРЕОДОЛЕНИЮ</b>	<b>7</b>
<b>ТЕМА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА РФ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (НАЦИОНАЛЬНЫЙ) ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 ГОДУ</b>	<b>31</b>
<b>ТЕМА 3. ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРОВОГО УЧЕТА В ВИДЕ КАДАСТРОВЫХ ОШИБОК</b>	<b>53</b>
<b>ТЕМА 4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ПЕРЕСЕЧЕНИЕМ ГРАНИЦ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ. ПЕРЕСЕЧЕНИЕ ГРАНИЦ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ</b>	<b>59</b>
<b>ТЕМА 5.ЗЕМЕЛЬНЫЕ СПОРЫ</b>	<b>74</b>
<b>ТЕМА 6. ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ</b>	<b>79</b>
<b>ТЕМА 7.ВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФОНДА ДАННЫХ, ПОЛУЧЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧАЕНИЕ КАДАСТРА</b>	<b>97</b>
<b>ТЕМА 8. МОДЕРНИЗАЦИЯ, ДОСТИЖЕНИЯ И НЕРЕШЁННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ</b>	<b>111</b>
<b>ТЕМА 9. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ</b>	<b>129</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>136</b>
<b>ГЛОССАРИЙ</b>	<b>137</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b>	<b>149</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

В условиях рыночной экономики каждый объект недвижимости должен получить юридическую определенность как объекта государственного кадастрового учета и государственной регистрации. Этот процесс состоит из определенных действий, которые объединены понятием «кадастр недвижимости».

Кадастр как общественное явление своими корнями уходит в глубокую древность, к временам, когда человек начал обрабатывать землю. На этапах развития общества, когда земельные участки становились объектом собственности, значение кадастра существенно возрастало. Кадастр становится инструментом государства по учету земли как национального богатства, обеспечению гарантий прав на земельные участки и другие объекты недвижимости, развитию цивилизованного рынка земельных участков, справедливому сбору налогов и последующему поступлению доходов в казну от использования земли, рациональному использованию и охране земельных участков и иного недвижимого имущества, прочно связанного с ними.

В России в различные исторические периоды ведение государственного земельного кадастра и кадастра недвижимости преследовало различные цели. К началу реформ 1990-х гг. в стране сформировался многоцелевой государственный земельный кадастр как единая интегрированная система сведений о правовом, природном и экономическом положении земель, направленная на решение задач управления в различных сферах экономики. Начавшиеся в 1990-х гг. земельные преобразования в России выявили серьезные пробелы в теории и методах ведения земельного кадастра, которые были обоснованы монопольной собственностью государства на землю, административно-командной системой управления, централизованным распределением ресурсов.

В 2008 г. государственный земельный кадастр уже представлял собой систематизированный свод сведений о земельных участках, предназначенный для однозначного описания участков в целях дальнейшей регистрации прав на них. Вместе с тем другие объекты недвижимости (здания, сооружения, помещения) до последнего времени не ставились на государственный кадастровый учет.

Государственный кадастр недвижимости (ГКН) основан на сведениях государственного земельного кадастра и призван обеспечить актуальной юридически значимой информацией следующие важнейшие потребности государства и общества:

- гарантия прав собственности и их надежная защита;
- поддержка системы налогообложения земли и иной недвижимой собственности;
- гарантия ипотечных кредитов;
- развитие и контроль земельного оборота;
- проведение государственного земельного контроля;
- рассмотрение земельных споров;
- проведение земельной реформы, включая приватизацию земли;
- развитие территорий, планирование и эффективное использование их земельных ресурсов;
- рациональное использование окружающей среды.

С учетом формирующегося земельно-имущественного законодательства Российской Федерации система ГКН страны создается как открытая гибкая конструкция, которая должна быть адаптирована к федеральным, региональным или муниципальным условиям.

Уровень цивилизованности страны характеризуется качеством кадастра, наличием в нём сведений обо всех объектах недвижимости, простотой и доступностью кадастрового учёта. Инфраструктура электронного правительства в России становится все более развитой. Органы власти ежегодно увеличивают долю оказания услуг в электронном виде.

Поэтому необходимо совершенствовать имеющиеся информационные ресурсы, а также вносить предложения по развитию новых электронных сервисов.

## **ТЕМА 1. ПРОБЛЕМЫ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ПУТИ ПО ИХ ПРЕОДОЛЕНИЮ.**

### **Социально-экономические выгоды рационального кадастра земли и иного недвижимого имущества**

Надлежащий Кадастр:

1. Гарантирует право собственности и землевладения.

Признание права и обязанности граждан и юридических лиц на землю и иные объекты недвижимости, а также общих интересов широких слоев общества. Бесспорное подтверждение права на землю и иные объекты недвижимости установлением точных границ земельных участков и данных о землевладении, защита от неопределенности и мошенничества. Обеспечение гарантий в отношении прав на землю и объектов недвижимости как основы социально-экономической политики и источника богатства. Гарантии интересов не только владельцев, но и тех, кто может иметь законные требования в отношении земли и ее улучшений.

2. Служит основой для определения оценки, земельного и имущественного налогообложения.

3. Обеспечивает получение достоверных пространственных и статистических данных об использовании земли и отличительных ее свойствах для формирования и проведения земельной политики, для целей управления, территориального планирования, ее улучшения, развития инфраструктуры и контроля за использованием земель.

4. Оказывает поддержку природоохранной деятельности с учетом отличительных свойств земли, способствует улучшению качества земли и качества жизни населения.

5. Содействует активному развитию земельного рынка и рынка недвижимости, обеспечивает контроль за ними.

6. Повышает капитализацию предприятий, обеспечивает гарантии при кредитовании, получении доступа к жилью через ипотечное кредитование – главное богатство семьи и отдельных лиц, их финансовый капитал.

7. Содействует производительному землепользованию в сельском хозяйстве, инвестированию в развитие.

8. Уменьшает число земельных и имущественных споров, гарантирует результаты судебных разбирательств, связанных с правами на землю и иные объекты недвижимости, включая право на восстановление во владении ими.

Кадастр – общественный продукт.

По степени цивилизованности и уровню развития Кадастра можно судить об уровне развития общества.

Принципы организации и ведения Кадастра:

**Простота Кадастра, его доступность.** Принципиально кадастр недвижимости должен содержать только базисную информацию. Успешное финансирование ведения Кадастра возможно, только если лимитировать обязательный стандарт его содержания, важнейшими элементами которого является информация о земельных участках, зданиях и их топографическом изображении. Расходы на Кадастр недвижимости, который содержит более данных, чем это необходимо для сохранения собственности, вырастают прогрессивно и не допускают постоянной актуализации данных.

**Важнейшим критерием создания Кадастра недвижимости является быстрое наполнение Кадастра сведениями обо всех объектах недвижимости, создание полноценной системы сохранения собственности на недвижимое имущество.**

Кадастр недвижимости должен служить основой для других геоинформационных систем, однако интеграция, введение дополнительных данных в одной, на основе кадастра недвижимости основной системе, не должна быть первичной задачей государственной кадастровой администрации (кадастрового администрирования).

Организационная и финансовая доступность, незаметность для потребителей государственных кадастровых услуг, в том числе и для малоимущих граждан, кадастрового учета основана на простоте кадастра и документации кадастрового учета и доброжелательности персонала



кадастровых палат к потребителям этих услуг, его квалификации и степени внедрения современных электронных технологий предоставления кадастровых сведений, осуществления кадастрового учета и информационного взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, кадастровых институтов и их профессиональных объединений с органами кадастрового учета.

Установление простых процедур кадастрового учета, которые должны быть ясны, доступны и понятны всем, определяет уровень доступности Кадастра. Устранение чрезмерных правовых и процедурных требований при осуществлении кадастрового учета не должно при этом подвергать риску защищенность владения и использования или качество правосудия.

### **Полнота Кадастра.**

Важнейшим принципом надлежащего Кадастра является быстрое наполнение Кадастра сведениями обо всех законно используемых объектах недвижимости. Неполноценный, фрагментированный Кадастр не решает ни одной из задач ради выполнения которых он создается, в том числе пяти основополагающих, от которых зависит функционирование экономики и социальная стабильность:

- Обеспечение гарантии прав землевладения и прав на иное недвижимое имущество;
- Формирование местных бюджетов за счет сбора налога на землю и имущество (налог на недвижимость) и их аренды;
- Информационное обеспечение для целей управления земельными ресурсами;
- Создание возможностей для функционирования земельного рынка и рынка иной недвижимости;
- Обеспечение доступа к ипотечному финансированию, создание на основе гарантии права на землю успешно функционирующего финансового сектора, обеспечивающего кредитование развития и инвестиций.

В первые годы создания общественного продукта – Кадастра его финансирование включая наполнение его сведениями о ранее учтенных земельных участках и объектах капитального строительства должно финансироваться государством с систематическим охватом всей территории. Финансирование Кадастра это реальные инвестиции в развитие экономики в целом. Закрепленные в кадастре права – это финансовые активы страны.

Эффективная и справедливая база для налогообложения лиц, владеющих землей и имуществом или использующих их позволяет государству получать доход и направлять его на предоставление важнейших видов услуг гражданам страны.

Фрагментарность земельного кадастра. Закон о государственном земельном кадастре, введенный 10 июля 2000 года, провозгласил заявительный принцип выполнения кадастрового учета. По этой причине сведения о большинстве земельных участков, зарегистрированных до 2000 года, не систематизированы и не внесены в Росреестр. Согласно последним данным Счетной палаты, проводившей проверку реализации программы по созданию государственного кадастра недвижимости, в общем, остались не включенными 39% участков, а в отдельных районах данная цифра составляет 80%.

**Актуальность, достоверность Кадастра.** Очень важное значение в Кадастре имеют данные о границах земельных участков и землевладений, в основе которых лежат результаты наземной геодезической съемки границ или картирование территории, осуществляемых с соблюдением определенных стандартов точности.

4. Должен быть установлен приоритет точных границ и порядок перехода от неточных границ ранее учтенных земельных участков (исторических границ) к точным (порядок более точного отображения в кадастровой документации границ ранее учтенных земельных участков).

При бюджетном финансировании кадастровых работ, выполняемых картометрическим способом с использованием систематического метода с

полным охватом территории на основе картографических материалов, полученных по результатам аэрокосмосъемки или с использованием беспилотных летательных аппаратов, государством гарантируется картометрическая точность.

Определение границ с большей точностью финансируется за счет заинтересованных лиц.

**Внедрение современных технологий выполнения кадастровых работ и ведения кадастра недвижимости.**

Переход на спутниковые методы определения координат характерных точек границ объектов кадастрового учета с использованием межрегиональных и региональных спутниковых сетей точного позиционирования вместо создания в регионах опорных межевых сетей с низкой, неоднородной, деформированной точностью позволит определять границы объектов кадастрового учета с точностью не грубее 5 см и устранил несогласованность границ смежных земельных участков значительно сократив земельные споры.

**Электронное информационное взаимодействие между органами кадастрового учета, органами государственной власти, органами местного самоуправления, кадастровыми инженерами и их объединениями.**

Кадастровая система электронного взаимодействия в сети Интернет должна быть направлена на предоставление данных, информации и услуг как для широкого круга пользователей с ограниченным доступом так и для профессиональных пользователей (внутренних пользователей системы – кадастровых инженеров, нотариусов и так далее) с полным доступом.

**Устранение негативного влияния «человеческого» фактора.**

Предотвращение коррупции за счет прозрачных процессов и процедур принятия решений о приостановлении кадастрового учета или отказе в кадастровом учете.

Обеспечение ответственности персонала, в сферу компетенции которого входят вопросы кадастрового учета, за неправомерно совершенные действия.

Наличие коррупционных возможностей в системе Кадастрового администрирования притягивает недобросовестных людей, происходит противоестественный отбор людей, рвущихся на государственную кадастровую службу, и коррумпирует ее.

Мотивационное поведение можно изменить только созданием механизма общественно-профессионального контроля, оценки деятельности и неотвратимости наказания.

Создание эффективных средств урегулирования кадастровых споров и правовой защиты, включающих право на апелляцию. Обеспечение доступа лиц, чье гражданское право в отношении кадастрового учета было нарушено, к беспристрастным, своевременным, доступным и эффективным средствам разрешения кадастровых споров (апелляционные комиссии с паритетным участием представителей саморегулируемых организаций, проведение при возникновении кадастрового спора саморегулируемой организацией в сфере кадастровой деятельности независимой экспертизы, результаты которой учитываются при рассмотрении кадастрового спора вышестоящей организацией кадастрового учета и судом).

Руководящими принципами ответственного владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами, одобренными Комитетом по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) ФАО ООН (Рим, 2012 год) рекомендовано:

«Государства могут рассмотреть возможность использования учреждений-исполнителей для разрешения споров в сфере их технической компетенции, то есть учреждения-исполнители, в сферу компетенции которых входят землемерные работы, которые могли бы в национальном контексте разрешать споры о границах между отдельными участками. Решения следует выносить в письменном виде на основании объективной

аргументации, следует предусмотреть право их обжалования в судебных органах».

Осуществление контроля за межеванием земель при проведении кадастровых работ в случае возникновения кадастрового спора и выборочные контрольные проверки вполне могут осуществляться силами саморегулируемой организации при введении обязательного членства кадастровых инженеров в них.

Тем более, что провозглашенный государственный геодезический контроль неэффективен и практически не осуществляется.

**Соответствие сложившейся системы организации ведения кадастра недвижимости и регулирования кадастровых отношений требованиями обеспечения надежности, доступности и полноты кадастрового учета всех объектов кадастрового учета, их надежной идентификации и гарантирования прав на них. Выбор системы регулирования кадастровых отношений с учетом реально существующих кадастровых проблем: административное (государственное), институциональное (саморегулирование) или совместное регулирование кадастровой деятельности.**

Введение вместо провозглашенного в Законе института так называемого саморегулирования кадастровой деятельности (СРО) с добровольным членством в них кадастровых инженеров без какой-либо передачи профессиональным объединениям полномочий или части их по регулированию кадастровой деятельности реального института саморегулирования с обязательным членством в СРО всех кадастровых инженеров и полномочиями по контролю за межеванием земель, паритетному участию СРО в рассмотрении кадастровых споров, проведению независимой экспертизы по оспариваемым решениям кадастровых палат о приостановлении или отказе в кадастровом учете, результаты которой учитываются при вынесении окончательных решений о проведении кадастрового учета или об отказе в его проведении, по инициированию

принятия решений об аннулировании квалификационных аттестатов кадастровых инженеров, дающих право на осуществление кадастровой деятельности (признания его недействующим), позволит совместно с органами кадастрового учета в порядке совместного регулирования установить цивилизованные кадастровые отношения в сфере кадастровой деятельности, осуществления кадастрового учета и регистрации прав на объекты недвижимости, значительно уменьшить коррупционные проявления всех участников кадастровых отношений.

Преимуществом кадастра, внутренняя согласованность норм кадастрового законодательства и его гармонизация с земельным, водным, лесным законодательством, законодательством в сфере регулирования градостроительной и природоохранной деятельности.

### **Кадастровые проблемы и их решение.**

Неполный, фрагментированный кадастр.

#### Проблема:

10 апреля 2001 года по предложению Российской ассоциации частных землемеров руководителем Росземкадастра Саем Сергеем Ивановичем была предпринята попытка наполнить Кадастр сведениями обо всех земельных участках Росземкадастром были утверждены «Указания для территориальных органов Росземкадастра по проведению работ по инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках ГЗК-1-Т.Р-11-02-01». Инвентаризация документированных сведений о земельных участках с составлением выписки из государственного земельного кадастра обо всех ранее учтенных земельных участках, инвентаризационного плана земельных участков в кадастровом квартале, каталога координат точек границ земельных участков в кадастровом квартале и отражением сведений о ранее учтенных земельных участках на дежурной кадастровой карте не были выполнены.

Вторая попытка наполнения Кадастра сведениями обо всех земельных участках была предпринята в 2005 году руководителем Федерального

агентства кадастра объектов недвижимости Мишустиним Михаилом Владимировичем в составе работ по расчету кадастровой стоимости земельных участков. При формировании Первичного реестра земельных участков, подлежащих включению в Оценочную опись существующих земельных участков (ООЗУ) кроме сведений о земельных участках (включая их местоположение), отраженных на кадастровом плане территории кадастрового квартала, на основании фотообразов документов, явившихся основанием для внесения земельного участка в Первичный реестр (свидетельство о праве собственности на землю, Поземельная книга, Похозяйственная книга, постановление органов местного самоуправления о предоставлении земельного участка и т.д.) составлялся перечень существующих земельных участков, расположенных на территории кадастрового квартала, но не отраженных графически на кадастровом плане территории кадастрового квартала. В последующем, местоположение таких земельных участков не было отражено и в публичных кадастровых картах. Тем не менее, начиная с 2005 года Роснедвижимость и Росреестр (Васильев С.В.) ежегодно в Государственных (национальных) докладах о состоянии и использовании земель в Российской Федерации отчитывались о завершении внесения сведений о ранее учтенных земельных участках в Единый государственный реестр земель, кадастровый учет которых проводился до вступления в силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре». И только в 2012 году Минэкономразвития признало, что в Кадастре содержатся сведения с отображением границ лишь о 30 миллионах земельных участков из 60 миллионов существующих.

### **Кадастровые ошибки**

Проблемы кадастра состоят в том, что до сих пор федеральным законодательством не установлено преимущество точных границ над ориентировочными. Поэтому в первую очередь учитываются границы тех участков, которые были поставлены на учет ранее, и не важно, что они могли быть установлены с ошибками. В результате при оформлении смежных с

ними участков возникают запутанные ситуации, когда собственнику отказывают в регистрации вновь образованного участка из-за пересечения его границ со смежными участками, учтенными ранее. Основная причина наложения границ, сформированных разными кадастровыми инженерами, – низкий уровень качества существующей 13 геодезической основы. В частности, опорная геодезическая сеть базируется на СК-63 – условной системе координат, созданной на основе отечественной системы координат 1942 года. Она является основной и незначительно отличается от принятых позднее местных систем координат, например МСК-16. Ее погрешность в среднем составляет 30-40 см, а иногда – 1 метр. Это не соответствует установленным современным требованиям по точности проведения кадастровых работ в городах и населенных пунктах, которая должна соответствовать 10-20 см. Таким образом, основное предложение по развитию инфраструктуры пространственных данных - это финансирование работ по привязке всех пунктов государственной геодезической сети и опорных межевых сетей к системе координат МСК-16. Необходимо также рассмотреть снятие режима секретности с картографических материалов, а именно ортофотопланов, поскольку при имеющихся в открытом доступе в сети Интернет материалах это никак не повлияет на безопасность режимобразующих объектов.

В 2005 году ФГУ «Земельная кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации практически завершено внесение сведений о ранее учтенных земельных участках в Единый государственный реестр земель, кадастровый учет которых проводился до вступления в силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре».

Завершение этой работы является поворотным этапом в деятельности по ведению современного государственного земельного кадастра. Отражение сведений о ранее учтенных земельных участках в государственном реестре земель кадастрового района и на дежурной кадастровой карте является подготовительной работой к кадастровому учету вновь образованных



земельных участков и обеспечивает проверку представленных документов о межевании на соответствие данным государственного земельного кадастра и уникальность кадастровых номеров, присваиваемых земельным участкам при их кадастровом учете.

По отчетным данным в целом по Российской Федерации на 31.12.2005 года общее количество земельных участков, внесенных в Единый государственный реестр земель, составляет 36 920 104 участка.

**Таблица 1 - Сведения об учтенных в кадастре земельных участках в процентах от их фактического наличия (по данным государственных докладов о состоянии и использовании земель в российской федерации в 2002-2010 гг.)**

Годы	Количество КПЗУ подготовленных по заявкам о постановке на государственный кадастровый учёт по отчётным данным Росреестра			Общее количество земельных участков, внесённых в ЕГРЗ по данным Росреестра (не соответствует действительности)	
2001	1 999 205*				
2002	1 874 658				
2003	3 073 523				
2004	1 635 013				
2005	10639111	2 056 712	29%	36 920 104	(на 31.12.2005г.)
2006	12100686	1461 575	27%	45 360 782	(на 31.12.2006г.)
2007	13296611	1 195 925	31%	43 164 263	(на 31.12.2007г.)
2008	15936654	1 957 043	34%	45 023 309	(на 31.12.2008г.)
2009	18051875	2 798 221	38%	48 011812	(на 31.12.2009г.)
2010	19992048	1 940 173	40%	49 666 664	(на 31.12.2010г.)
Всего:	19 992 048 или 40% от 49 666 664 (за 2002 - 2010 годы в среднем 1 999 205* за 1 год)				

Решение:

Министерство экономического развития России после многолетних раздумий и ожиданий, что спорадический способ по запросу заинтересованных лиц и за их счет наполнит Кадастр сведениями обо всех объектах недвижимости, наконец, пришло к очевидному, подтвержденному мировой практикой выводу о том, что наполнение Кадастра сведениями обо всех ранее учтенных объектах недвижимости невозможно без бюджетного финансирования и использования систематического способа проведения кадастровых работ, поочередно в плановом порядке, охватывая всю территорию.

Комитет по населенным пунктам ЕЭК ООН еще в сентябре 1998 года на своей пятьдесят девятой сессии рекомендовал Правительствам стран с переходной экономикой **«признать финансирование кадастра в первые годы их использования как реальные инвестиции в развитие экономики в целом. Закрепленные в кадастрах права – это финансовые активы страны. Они способствуют постепенному привлечению инвестиций и создают у предприятий и отдельных лиц чувство уверенности, побуждающее их участвовать в развитии страны и ее экономики».**

Кадастр и регистрация прав это правовая и финансовая инфраструктура для развития экономики и обеспечения социальной устойчивости.

В 2012 году Минэкономразвития России впервые озвучило (Э. Набиулина), что из 60 млн. земельных участков в Кадастре содержатся сведения лишь о 30 млн. земельных участков с установленными границами. В настоящее время Минэкономразвития России считает, что финансирование работ по определению точных границ земельных участков должно осуществляться как за счет региональных и муниципальных бюджетов, так и за счет субвенций из федерального бюджета. Объем средств, которые понадобятся, составит 119 млрд рублей.

В августе 2013 года по поручению Минэкономразвития России разработан проект Федерального закона «Об определении точных границ земельных участков и местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», в котором предлагается проведение за счет бюджетных средств комплекса кадастровых работ по установлению, уточнению, включая исправление в Кадастре ранее внесенных ошибочных сведений о границах, устранению путем перераспределения земель недостатков землепользования (вклинивания, изломанности границ, чересполосицы) и внесению в Кадастр установленных в соответствии со Стандартами точности сведений о границах всех земельных участков и местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства в границах населенных пунктов, садоводческих и дачных некоммерческих объединений граждан.

Для мотивирования граждан и юридических лиц в установлении точных границ находящихся в их владении земельных участков Минэкономразвития России подготовило законопроект, в котором начиная с 2018 года запрещаются любые сделки с земельными участками, сведения о границах которых отсутствуют в государственном кадастре недвижимости.

Несоответствие координат характерных точек границ земельных участков, поставленных на кадастровый учет, стандартам точности (кадастровый мусор неточных границ) – препятствие для кадастрового учета смежных земельных участков и источник земельных и кадастровых споров.

Проблема:

Причины неточных границ, отраженных в Кадастре:

1. Низкая точность координат пунктов Государственной геодезической сети в местных системах координат. Смежные границы земельных участков, определенные от разных пунктов ГГС не совпадают из-за ошибок взаимного положения пунктов ГГС, результатом чего является решение об отказе в кадастровом учете и длительные судебные разбирательства.

**Таблица 2 - Ошибки координат пунктом ГГС в местных системах  
координат**

Субъект РФ	Количество пунктов ГГС на которых проведены спутниковы	СКО взаимного положени я пунктов ГГС.см	Распределение ошибок в %				
				10-20 см	20-50 см	50-100 см	свыше 100 см
Смоленская область - МСК-67	95*	48	6	13	46	35	
Тверская область -	507	47	7	14	63	14	2
Тульская область -	92*	38	5	22	53	20	
Московская область- МСК-50	401	30	27	29	33	5	6

(\*) после отбраковки пунктов с ошибками более 1м

Данные, приведенные в Таблице . характеризуют точность ГГС в местных системах координат, базирующихся на СК-63. Распределение ошибок в сетях ГГС неоднородно. Выявлено наличие групп пунктов, сдвинутых относительно основной *совокупности* на величину до 0.5 м.

2. Недопустимое использование кадастровыми инженерами способов определения с пониженной, не соответствующей стандартам точностью координат характерных точек границ земельных участков картометрическим методом вместо выполнения измерений геодезическими способами (тахеометрическая съемка, спутниковые определения).

3. Наличие исторических границ земельных участков, установленных по описанию с пониженной точностью.

4. Отсутствие государственного геодезического контроля за межеванием земель.

5. Отсутствие законодательно установленного приоритета точно измеренных границ над неточно определенными.

6. Отсутствие простого механизма исправления в кадастровой документации неточно отраженных границ земельных участков на точно определенные (при отсутствии земельных споров).

Решение:

1. Вместо созданной путем сгущения пунктов ГГС в местной системе координат с низкой и неоднородной точностью опорной межевой сети наземного базирования с установкой закапыванием легко утрачиваемых опорных межевых знаков создание и использование межрегиональных и региональных спутниковых систем точного позиционирования с равномерной по территории точностью определения координат точек (1-2) см. Стоимость создания спутниковой опорной сети в 2-3 раза дешевле, чем опорная межевая сеть.

2. Проведение за счет бюджетных средств кадастровых работ по уточнению ранее внесенных в Кадастр ошибочных сведений (координат характерных точек границ) о границах земельных участков. Проект федерального закона «Об определении точных границ земельных участков и местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства» разработан Минэкономразвития России.

3. Установить в кадастровом законодательстве современный принцип приоритета точных границ над менее точными вместо существующего принципа –кто первый попал в Кадастр, тот и прав, неотвратимо приводящему к накоплению кадастровых ошибок и ухудшению качества Кадастра.

4. Передача контрольных функций за межеванием объектов кадастрового учета саморегулируемым организациям в сфере кадастровой деятельности.

5. Наделение саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности правом проведения независимой экспертизы при

возникновении технического кадастрового спора по расположению границ и точности определения координат характерных точек границ земельных участков.

**Практически полное отсутствие в Кадастре сведений об охранных зонах, санитарно-защитных и иных зонах с особыми условиями использования земель.**

Проблема:

Отсутствие в Кадастре сведений об охранных зонах и санитарно-защитных зонах с особыми условиями использования земель не создает необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта и других объектов и не обеспечивает безопасность населения, приводит к необходимости сноса зданий, в том числе жилых, дачных, садовых, построенных в этих зонах в связи с отсутствием доступных публичных сведений об ограничениях, или выноса газопроводов, нефтепроводов или снижения давления и подачи газа и нефти в них, переноса кабелей связи и электрокабелей по вине неполноценного Кадастра.

Решение:

Внести в Кадастр сведения о всех существующих охранных и санитарно-защитных зонах в упрощенном порядке считая их ранее учтенными объектами кадастрового учета с использованием картометрического метода установления их границ и уведомления землепользователей об ограничениях в использовании земель вместо согласования с ними установленных ограничений.

**Отсутствие альтернативного института апелляции для беспристрастного, доступного и своевременного рассмотрения и урегулирования кадастровых споров, возникающих при принятии органом кадастрового учета решения о приостановлении осуществления кадастрового учета или об отказе в осуществлении кадастрового учета.**

Проблема:

Установление действующим кадастровым законодательством порядка рассмотрения оспариваемых заинтересованными лицами решений об отказе в кадастровом учете или его приостановлении исключительно в судебном порядке приводит к затяжным и обременительным процедурам их разрешения. В связи с недоступностью для большинства граждан судебного разбирательства и отсутствия альтернативного института рассмотрения и своевременного и справедливого урегулирования споров по поводу принимаемых кадастровой палатой решений об отказе в кадастровом учете у работников кадастровых палат сложилось устойчивое чувство безнаказанности, вседозволенности и самоуправства, что формирует коррупционную среду и провоцирует коррупционные проявления. «Человеческий фактор» препятствует созданию цивилизованного Кадастра.

Решение:

1. Установить обязательный для исполнения кадастровыми палатами регламент быстрого электронного взаимодействия кадастровых палат и кадастровых инженеров по исправлению несущественных ошибок при оформлении кадастровой документации.

2. Ликвидировать фронт-офисы передав их функции многофункциональным центрам, тем самым устранить посредников в получении взяток за благосклонность при принятии решений о кадастровом учете.

3. Создать альтернативный институт рассмотрения кадастровых споров при принятии решений о кадастровом учете на паритетной основе из представителей профессиональных объединений и кадастровых палат.

4. Возложить на саморегулируемые организации функции контроля за межеванием земель, в том числе в обязательном порядке при возникновении пограничных споров.

5. Предоставить СРО право проводить независимую экспертизу при возникновении кадастровых споров, результаты которой должны

учитываться при принятии решений о кадастровом учете объектов недвижимости.

Проблема:

В настоящее время большинство сельскохозяйственных организаций документально (более 80%) не оформили права на земельные участки, используемые на разном праве (праве собственности, праве аренды принадлежащих гражданам земельных долей, праве аренды земель фонда перераспределения). Это земельная неустроенность является следствием сложных бюрократических процедур и высокой стоимости проведения межевания, кадастрового учета и регистрации прав, связанных с плохим качеством и фрагментированностью кадастра, не содержащего сведений о большей части существующих земельных участков.

Для постановки на кадастровый учет земельного участка, используемого сельскохозяйственной организацией, представляющего собой значительную территорию, в границах которой находится большое количество земельных участков постороннего пользования (промышленные объекты, автодороги и железные дороги, населенные пункты, наземные объекты трубопроводного транспорта, линии электропередач и связи, участки лесного фонда, водные объекты и т.п.), а также бесчисленное количество различных охранных зон и полос с особым режимом использования земель, сведения о которых не отражены в Кадастре объектов недвижимости, подрядным землеустроительным организациям, выполняющим работы по заказам сельскохозяйственных организаций, приходится заниматься инвентаризацией всей этой территории с выявлением сведений о неотраженных в Едином государственном реестре земель границ земельных участков постороннего пользования и охранных зон, сбором документов о принадлежности и правах на эти земельные участки и зоны и «тонуть» в огромном количестве согласований и разрешении давно существующих земельных споров.



Причем кадастровые работы по определению координат характерных точек границ, смежных с земельными участками других землевладельцев, необходимо выполнять с повышенной точностью (10-20 см) нежели это требуется для сельскохозяйственных организаций (2,5 м), что требует применения геодезических способов межевания вместо значительно более дешевых картометрических способов с использованием материалов космо и аэросъемок.

Фактически за счет не самых богатых сельскохозяйственных организаций на больших территориях в границах сельскохозяйственных организаций вводятся в Государственный кадастр объектов недвижимости упорядоченные сведения о ранее учтенных, но не отраженных в Едином государственном реестре земель земельных участках постороннего пользования то-есть устраняются недостатки ведения Кадастра, ответственность за который несут государственные органы кадастрового учета.

Решение:

Необходимо на плановой основе, в разы снижающей расходы на создание кадастра за счет федеральных средств и средств бюджетов субъектов РФ создать картографическую основу для индентифицирования границ земельных участков и иной недвижимости и провести кадастровый учет земельных участков, используемых сельскохозяйственными организациями в рамках оказания государственной поддержки развитию сельского хозяйства страны.

Всемирный банк выделил Украине 124 млн. долл. В форме кредита на картографирование всей территории Украины с составлением кадастровых индексных карт и развитие системы кадастра (бесплатного для селян).

Проблема:

Отсутствие преемственности кадастрового учета. Внутренняя несогласованность норм кадастрового законодательства.

В соответствии со статьей 45 Федерального закона О Кадастре провозглашено, что объекты недвижимости государственный кадастровый учет или государственный учет которых осуществлен в установленном законом порядке до дня вступления в силу Федерального закона О Кадастре или в переходный период его применения считаются объектами недвижимости, учтенными в соответствии с Федеральным законом О Кадастре (ранее учтенные объекты недвижимости), землеустроительная документация, включенная в фонд данных полученных в результате проведения землеустройства, включая материалы межевания границ земельных участков и документы государственного земельного кадастра являются федеральной собственностью и должны храниться и использоваться федеральным органом кадастрового учета.

Сведения о ранее учтенных объектах недвижимости и содержащие такие сведения документы должны включаться в соответствующие разделы государственного кадастра недвижимости в сроки и в порядке, которые устанавливаются органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений (Минэкономразвития России).

Орган кадастрового учета вправе уточнить местоположение границ ранее учтенного земельного участка, а также местоположение здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке с использованием картографической основы кадастра.

Указанной статьей закона О Кадастре недвижимости устанавливается преемственность земельного Кадастра и Кадастра недвижимости, признание ранее учтенных земельных участков и иных объектов недвижимости, обязанность органа кадастрового учета внести сведения о ранее учтенных объектах кадастрового учета в соответствующие разделы государственного кадастра недвижимости с правом уточнения местоположения границ ранее учтенных земельных участков, а также местоположения зданий, сооружений или объектов незавершенного строительства на земельных участках с использованием картографической основы кадастра.

Но в действительности из-за внутренней несогласованности норм кадастрового законодательства Преемственность отсутствует. С принятием закона о Земельном кадастре и кадастре недвижимости все начиналось с чистого листа. Все что учитывалось в Государственном земельном кадастре до 2000 года на бумажной основе на практике называется «Уведомление органа кадастрового учета в письменной форме об отсутствии в государственном кадастре недвижимости запрашиваемых сведений».

Отсутствие преемственности подтверждается и решениями Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 31 мая 2013 г. №ВАС-894/13 по рассмотрению дела по заявлениям ЗАО «Бебряная гора», ЗАО «Аннинское», ЗАО «Тучковское» к Минэкономразвития России и Росреестру о несогласованности норм кадастрового законодательства и признании пункта 5 Порядка включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 11.01.2011 №1, зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации 16.02.2011 №19844 и опубликованного в Российской газете от 02.03.2011 №43, в части отсутствия среди перечисленных источников для включения в кадастр недвижимости сведений и содержащих данные сведения документов о ранее учтенных в установленном порядке земельных участках землеустроительной документации, включенной в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, и документов государственного земельного кадастра, несоответствующим части 9 статьи 38 и частям 1, 2, 3 и 14 статьи 45 Закона о кадастре недвижимости и недействующим в указанной части:

«В Законе о кадастре недвижимости отсутствуют нормы, обязывающие органы кадастрового учета при осуществлении кадастровых процедур запрашивать в государственном фонде данных соответствующую документацию и осуществлять проверку представленных на кадастровый учет сведений и документов об объекте недвижимости на соответствие

землеустроительной документации и документам государственного земельного кадастра, а землеустроительная документация, включенная в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, и документы государственного земельного кадастра частью кадастра недвижимости не являются».

В государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства, содержится имеющая правовой характер землеустроительная документация по установлению границ 153 тысяч сельских населенных пунктов (графическое начертание границ на картографическом материале М 1:10000) и проекты перераспределения земель сельскохозяйственного назначения 17 тысяч сельскохозяйственных организаций (бывших колхозов и совхозов) с установлением границ земельных участков фонда перераспределения земель и земельных участков, находящихся в долевой собственности 12 миллионов граждан.

Не признание этих документов, утвержденных в установленном порядке в период проведения земельной реформы, и **неиспользование их в обязательном порядке** при выполнении кадастровых работ и осуществлении государственного кадастрового учета недвижимого имущества способствует мошенничеству и коррупции, утрате земельной собственности, массовому возникновению земельных споров, неправомерному занятию сельскохозяйственных земель под застройку, социальной нестабильности.

Решение:

Включить в государственных кадастр недвижимости в первоочередном порядке сведения о ранее учтенных объектах недвижимости за счет бюджетных средств субъектов Российской Федерации и субвенций, выделяемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, с использованием картографической основы кадастра.

**Законодательные предложения**

I. Ввести Законом совместное регулирование кадастровой деятельности передав часть функций по регулированию кадастровой

деятельности саморегулируемым профессиональным объединениям вместо провозглашенного в Законе саморегулирования без передачи СРО каких-либо существенных полномочий по регулированию (сегодня СРО это в лучшем случае клуб для увлеченных идеей создания цивилизованного кадастра). Система совместного с Минэкономразвития и Росреестром регулирования с обязательным членством кадастровых инженеров в профессиональных объединениях создает возможность мотивирования (принуждения) кадастровых инженеров соблюдать кадастровое законодательство и обычаи делового оборота – правила поведения в области кадастровой предпринимательской деятельности, прямо не урегулированные законодательством, и оказывать действенное влияние на соблюдение норм кадастрового законодательства персоналом кадастровых палат.

В этих целях необходимо:

1. Ввести исключительное право СРО инициирования аннулирования квалификационных аттестатов;
2. Наделить СРО функциями контроля за межеванием земель;
3. Наделить СРО полномочиями по проведению независимой экспертизы при возникновении споров по поводу принятия решений о кадастровом учете в случае принятия решений об отказе в кадастровом учете или приостановлении кадастрового учета, учитываемой при принятии окончательного решения о проведении кадастрового учета;
4. Создать при Минэкономразвития России на общественных началах постоянно действующий ситуационный центр мониторинга состояния кадастровой деятельности и кадастрового учета и быстрого реагирования на возникающие системные проблемы при регулировании кадастровых отношений законодательными, организационными и техническими инициативами и средствами с паритетным участием в нем представителей Национального Совета по Кадастровой деятельности.

II. Установить в Законе о Кадастре упрощенный порядок внесения сведений о ранее учтенных охранных и санитарных зонах и полосах с

особыми условиями использования земельных участков с применением картометрических методов установления границ.

Признать ранее учтенными все зоны и полосы, возникающие в связи с разрешенным в установленном порядке строительством объектов вокруг которых они установлены в соответствии с действующим законодательством (в силу закона).

III. Разработать и внести в 2013 году федеральный закон о проведении за счет собственных средств бюджетов субъектов Российской Федерации и субвенций из федерального бюджета, направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации, комплексных кадастровых работ в массовом порядке на межселенной территории по установлению и уточнению с картографической точностью (2,5 м) местоположения границ земельных участков, зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, находящихся в собственности и аренде сельскохозяйственных организаций, и осуществлению их кадастрового учета и регистрации прав.

IV. Внести поправки в кадастровое законодательство в части признания действительности и имеющими равную силу с записями и сведениями государственного кадастра недвижимости государственных актов, свидетельств и других документов, удостоверяющих право на землю, подтверждающих существование земельного участка с характеристиками, позволяющими определить такой земельный участок в качестве индивидуально-определенной вещи с уникальными характеристиками местоположения земельного участка и его границ.

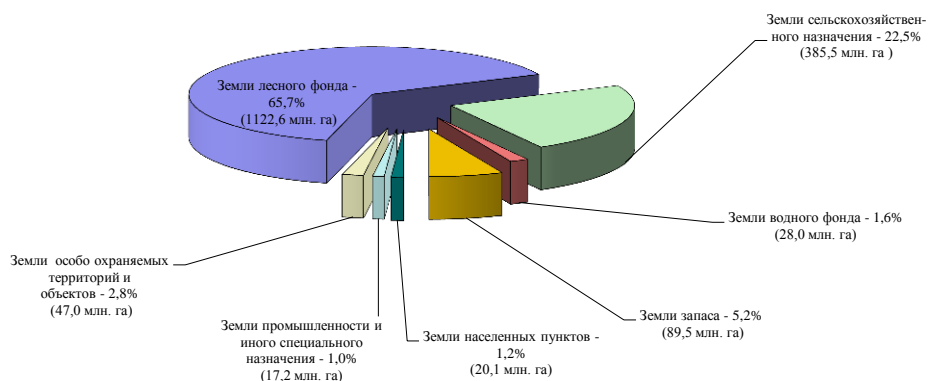
Дополнить состав сведений кадастра недвижимости сведениями государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, в части сведений о прохождении границ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов, зон с особыми условиями использования территорий, земельных участков, а так же сведениями Государственного земельного кадастра.

## ТЕМА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА РФ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (НАЦИОНАЛЬНЫЙ) ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 ГОДУ

### Распределение земельного фонда по категориям земель

В состав Российской Федерации входят 85 субъектов Российской Федерации. Площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2015 года составила 1712,5 млн. га без учета внутренних морских вод и территориального моря.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности по состоянию на 1 января 2015 года сведения о наличии и распределении земельного фонда Российской Федерации в разрезе субъектов содержат характеристики земель 84 субъектов Российской Федерации на площади 1709,9 млн. га без учета площади земель Республики Крым (рисунок 1).



**Рисунок 1 – Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель**

Анализ данных, полученных в результате государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами, и докладов о состоянии и использовании земель в субъектах Российской Федерации показал, что в 2014 году значительные площади земель были вовлечены в

гражданский оборот, а также продолжались процессы установления (изменения) границ населенных пунктов.

В течение 2014 года переводы земель из одной категории в другую затронули практически все категории земель, в большей степени это коснулось земель сельскохозяйственного назначения, земель запаса, земель промышленности и иного специального назначения, а также земель лесного фонда (таблица 3).

**Таблица 3 – Распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель (млн. га)**

№ п/п	Наименование категорий земель	на 1 января 2014 г.	на 1 января 2015 г.	2014 г. к 2013 г. (+/-)	Изменения в процентах
1	Земли сельскохозяйственного назначения	386,5	385,5	-1,0	-0,2
2	Земли населенных пунктов, в том числе:	20,0	20,1	+0,1	+0,5
2.1	городских населенных пунктов	8,2	8,3	+0,1	+1,2
2.2	сельских населенных пунктов	11,8	11,8	–	
3	Земли промышленности и иного специального	16,9	17,2	+0,3	+1,7
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	46,8	47,0	+0,2	+0,4
5	Земли лесного фонда	1122,3	1122,6	+0,3	+0,03
6	Земли водного фонда	28,0	28,0	–	
7	Земли запаса	89,3	89,5	+0,2	+0,2
	Итого земель в Российской Федерации	1709,8	1709,9	+0,1	+0,006

Основанием перевода земель являлись акты органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции по вопросам использования и охраны земель, а также ходатайства заинтересованных лиц. К необходимости перевода земель из одной категории в другую приводили такие мероприятия, как предоставление земельных участков из земель государственной собственности, изъятие земельных участков для государственных и



муниципальных нужд, изменение (установление) границ населенных пунктов и муниципальных образований, возврат (изъятых ранее) в прежнюю категорию оработанных или рекультивированных земель, прекращение действия права у субъекта права на земельный участок или изменение вида использования земельного участка.

#### **Земли сельскохозяйственного назначения.**

На 1 января 2015 года площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 385,5 млн. га. В сравнении с предшествующим годом площадь категории земель в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 1,0 млн. га. Большей частью уменьшение связано с переводом земель на площади 849,3 тыс. га в Красноярском крае (Туруханский муниципальный район) в соответствии с протестом и представлением Прокуратуры Туруханского муниципального района.

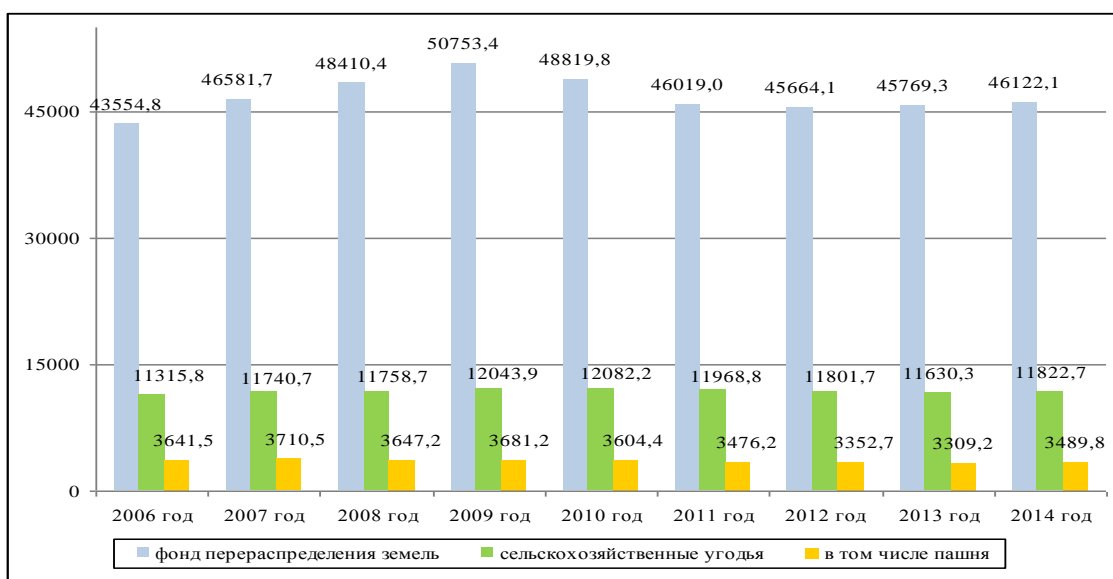
В течение 2014 года в составе земель сельскохозяйственного назначения продолжал формироваться фонд перераспределения земель.

В целях перераспределения земель земельные участки, не предоставленные заинтересованным лицам для сельскохозяйственного производства, но предназначенные для нужд сельского хозяйства, включались, согласно Земельному кодексу, в фонд перераспределения земель для создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота. Основанием включения земельных участков в фонд перераспределения являлось решение исполнительного органа власти о переводе в указанный фонд земель сельскохозяйственного назначения в случае добровольного отказа от земельного участка, при принудительном отказе, если нет наследников ни по закону, ни по завещанию. Значительные площади земель зачислены в фонд в результате ликвидации сельскохозяйственных организаций.

За отчетный период общая площадь земель категории, не предоставленных в использование и включенных в состав земель фонда

перераспределения, увеличилась на 352,8 тыс. га и на отчетную дату составила 46,1 млн. га, площадь сельскохозяйственных угодий, вошедших в фонд перераспределения, увеличилась на 192,4 тыс. га и составила 11,8 млн. га, в том числе площадь пашни увеличилась на 180,6 тыс. га и составила 3,5 млн. га (таблица 4).

Изменения площади земель фонда перераспределения, сельскохозяйственных угодий в его составе, в том числе пашни, предоставлены на рисунке 2.



**Рисунок 2 – Изменение площади земель фонда перераспределения, сельскохозяйственных угодий в его составе, в том числе пашни (тыс. га)**

В 2014 году отмечалось и сокращение пахотных земель в составе земель фонда перераспределения вследствие их предоставления для сельскохозяйственного использования.

**Таблица 4 – Сведения о фонде перераспределения земель в Российской Федерации на землях сельскохозяйственного назначения (2013–2014 годы)(тыс. га)**

№ п/п	Состав земель	2013 год	2014 год	2014 г. к 2013 г. (+/-)
1	2	3	4	5
1	Земли фонда перераспределения, из них:	45 769,3	46 122,1	+352,8
2	сельскохозяйственные угодья	11 630,3	11 822,7	+192,4
3	в том числе пашня	3 309,2	3 489,8	+180,6

В течение 2014 года органами власти принимались соответствующие решения, согласно которым проводились работы по передаче массивов, покрытых лесом, от сельскохозяйственных организаций в ведение лесхозов, включающие, в том числе, прекращение права постоянного (бессрочного) пользования (или владения) на ранее учтенные земельные участки, кадастровые работы по формированию новых земельных участков и документированию сведений о них в органах кадастрового учета. Вследствие перечисленных мероприятий из категории земель сельскохозяйственного назначения переведено в категорию земель лесного фонда 260,5 тыс. га земель.

Повсеместно отмечался добровольный отказ сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земель, связанный с их неудовлетворительным экономическим состоянием. Как и прежде, ликвидировались сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства. По данным статистических наблюдений, общая площадь земельных участков ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных организаций, но числящихся за предприятиями

в государственном кадастре недвижимости, по состоянию на 1 января 2015 года составила 16,3 млн. га.

Земли данной категории в установленном порядке отводились под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи. Из состава земель сельскохозяйственного назначения передавались участки лесохозяйственным предприятиям для целей лесоразведения. За счет земель сельскохозяйственного назначения увеличили в прошлом году свои площади также предприятия и организации, занимающиеся природоохранной деятельностью. Осуществлялся отвод земель сельскохозяйственного назначения и для других несельскохозяйственных целей, среди которых: строительство нефтегазопроводов, заводов и предприятий, придорожных торгово-промышленных комплексов, расширение существующих предприятий и т. д. Всего за отчетный год предоставлено более 320 тыс. га для нужд, не связанных с сельским хозяйством.

Для расширения и строительства населенных пунктов из состава земель сельскохозяйственного назначения было предоставлено 64,1 тыс. га.

Площадь сельскохозяйственных угодий в составе данной категории земель составила 196,2 млн. га.

Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения составила 189,3 млн. га. Такими несельскохозяйственными угодьями являются земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, поверхностными водными объектами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сельскохозяйственного производства.

Более 26% (101,4 млн. га) несельскохозяйственных угодий категории составляли земли, предоставленные и предназначенные для северного оленеводства. Значительная их часть (28% от общей площади под оленьими пастбищами) – это лесные земли, которые со временем могут быть выведены из состава земель сельскохозяйственного назначения.

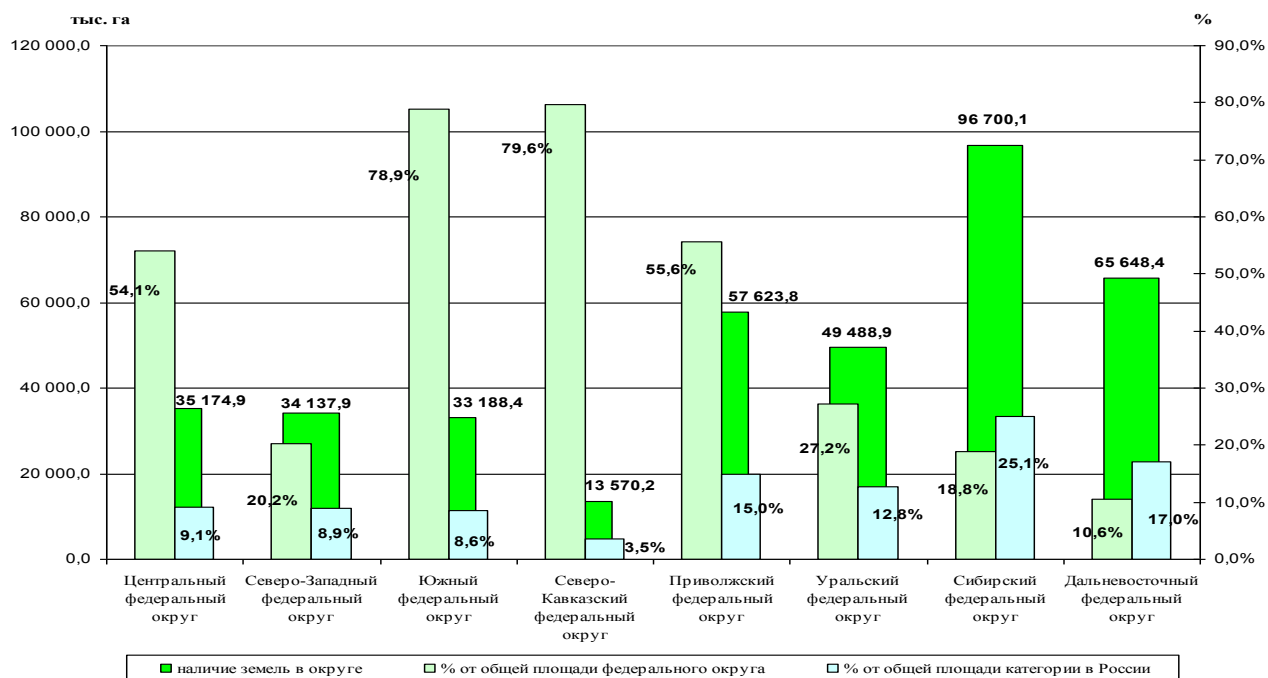
В целом доля земельных участков, покрытых лесом, составляет 7,3% (28,1 млн. га) от общей площади земель сельскохозяйственного назначения.

Распределение земель категории сельскохозяйственного назначения по угодьям представлено в таблице 5.

Распределение земель категории сельскохозяйственного назначения по федеральным округам представлено на рисунке 3.

**Таблица 5 – Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям**

№ п/п	Наименование угодий	Площадь (млн. га)	В процентах от категории
1	Сельскохозяйственные угодья	196,2	50,9
2	Лесные площади	28,1	7,3
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	19,2	5,0
4	Земли под дорогами	2,3	0,6
5	Земли застройки	1,1	0,3
6	Земли под водой	13,1	3,4
7	Земли под болотами	24,8	6,4
8	Другие земли	100,7	26,1
	<i>Итого</i>	<i>385,5</i>	<i>100,0</i>



**Рисунок 3 – Земли сельскохозяйственного назначения в федеральных округах**

**Земли населенных пунктов.**

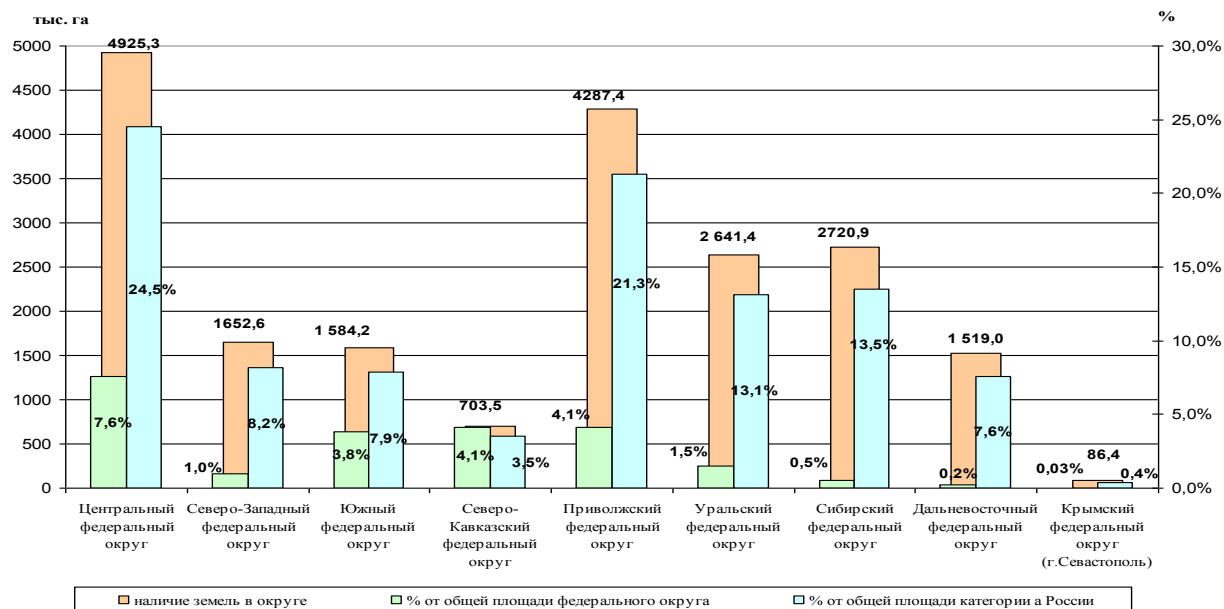
По состоянию на 1 января 2015 года площадь земель, отнесенных к данной категории, в целом по России составила 20,1 млн. га. Большая доля площадей отражена по категории земель населенных пунктов в соответствии с распоряжениями (постановлениями) органов власти субъектов Российской Федерации о включении земельных участков в границы населенных пунктов с целью их расширения и развития при формировании территорий муниципальных образований.

На 1 января 2015 года площадь городских населенных пунктов составила 8,3 млн. га, сельских населенных пунктов – 11,8 млн. га. К городским населенным пунктам отнесены города и поселки, к сельским – села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные населенные пункты. Общая площадь городских населенных пунктов в течение года увеличилась на 114,1 тыс. га, сельских – на 45,3 тыс. га.

В состав земель, относимых к категории земель населенных пунктов, входят как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные угодья (таблица 6).

**Таблица 6 – Распределение земель населенных пунктов по угодьям**

№ п/	Наименование угодий	Площадь (млн. га)	В процентах
1	Сельскохозяйственные угодья	9,6	47,8
2	Лесные площади	2,1	10,4
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной	0,6	3,0
4	Земли под водой	0,6	3,0
5	Земли под застройкой	3,6	17,9
6	Земли под дорогами	1,9	9,5
7	Другие земли	1,7	8,4
	<b>Итого</b>	<b>20,1</b>	<b>100,0</b>

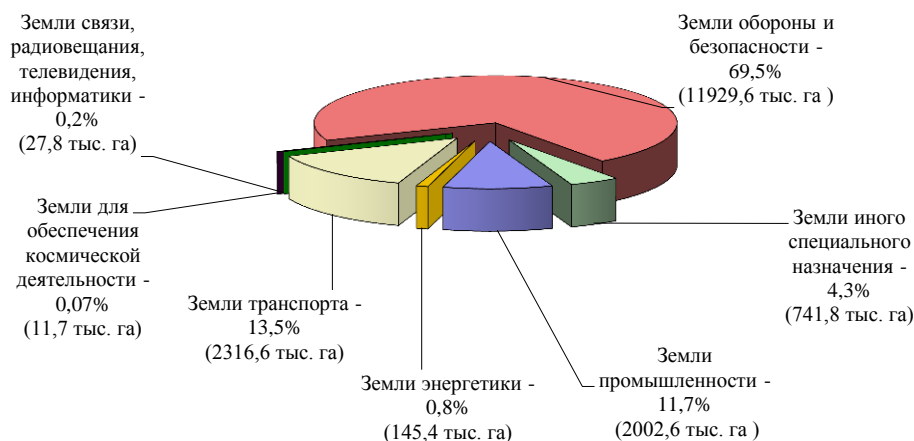


**Рисунок 4 – Земли населенных пунктов в федеральных округах (тыс. га)**

**Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения**

Общая площадь земель рассматриваемой категории на 1 января 2015 года составила 17,2 млн. га.

Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач подразделяются на семь групп (рисунок 5).



**Рисунок 5 – Структура земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики**

Общая площадь земель промышленности составила 2002,6 тыс. га. Площадь земель энергетики составила 145,4 тыс. га. В целом по России площадь земель транспорта составила 2316,6 тыс. га. Земли связи, радиовещания, телевидения, информатики занимали 27,8 тыс. га, для целей обеспечения космической деятельности отведено 11,7 тыс. га, обороны и безопасности – 11 929,6 тыс. га. Площадь земель иного специального назначения, отнесенных к данной категории, составила 741,8 тыс. га.

В 2014 году для строительства новых и расширения территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения в установленном порядке переведено 241,7 тыс. га земель других категорий (в том числе 54,4 тыс. га – из категории земель сельскохозяйственного назначения), в сравнении с предшествующим годом площадь земель данной категории увеличилась на 234,4 тыс. га. Наибольшее увеличение площади земель категории наблюдалось в Ханты-Мансийском (на 157,7 тыс. га), Ямало-Ненецком (на 5,5 тыс. га) и Чукотском (на 16,3 тыс. га) автономных округах, Красноярском крае (на 12,4 тыс. га), Московской области (на 6,2 тыс. га). Переводы земель в основном осуществлялись из категории земель запаса (183,1 тыс. га) и земель сельскохозяйственного назначения (54,4 тыс. га).

В структуре угодий, вошедших в состав данной категории (таблица 1.5), преобладают лесопокрытые земли (23,8%). Сельскохозяйственные угодья занимают площадь 1,1 млн. га (6,4%), из которых около 755,0 тыс. га приходится на земли обороны, ранее предоставленные в основном военным совхозам для производства сельскохозяйственной продукции и гражданам для сельскохозяйственных целей. Сельскохозяйственные угодья, расположенные в полосе отвода железных дорог, занимают 121,1 тыс. га. Эти земли могут предоставляться в виде служебных наделов для огородничества и выпаса скота.

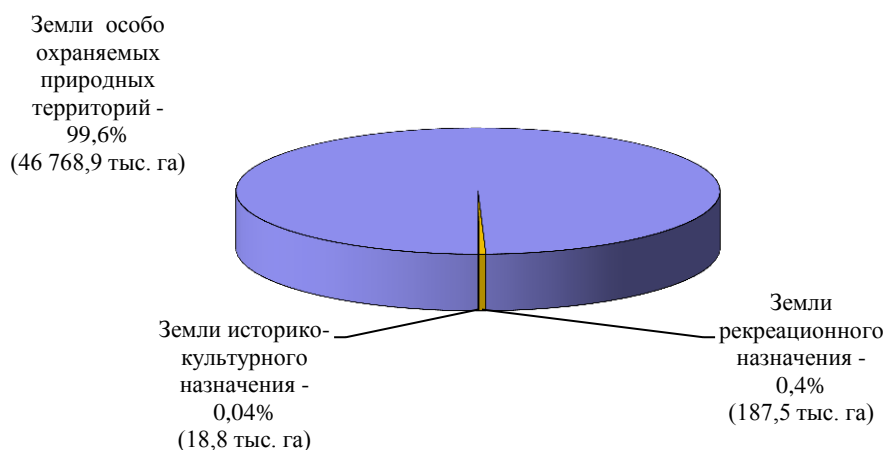


**Таблица 7 – Распределение земель промышленности, энергетики, транспорта, связи и иного специального назначения по угодьям**

№ п/п	Наименование угодий	Площадь (млн. га)	В процента
1	Сельскохозяйственные угодья	1,1	6,4
2	Лесные площади	4,1	23,8
3	Лесные насаждения, не входящие в	0,5	2,9
4	Земли под водой	0,5	2,9
5	Земли под застройкой	1,0	5,8
6	Земли под дорогами	1,8	10,5
7	Другие земли	8,2	47,7
	<b>Итого</b>	<b>17,2</b>	<b>100,0</b>

### **Земли особо охраняемых территорий и объектов**

Общая площадь земель (земельных участков), учтенных в государственном кадастре недвижимости в рассматриваемой категории, на 1 января 2015 года составила 47,0 млн. га.



### **Рисунок 6 – Структура земель особо охраняемых территорий и объектов**

Земли особо охраняемых природных территорий, вошедшие в данную категорию и составляющие большую ее часть, занимали 46,8 млн. га (рисунок 1-7). Значительные площади этих земель сосредоточены в Красноярском крае (9,6 млн. га), республиках Саха (Якутия) (12,2 млн. га), Коми (2,6 млн. га) и Бурятия (2,1 млн. га), Хабаровском крае (1,6 млн. га), Иркутской (1,5 млн. га) и Архангельской (2,8 млн. га) областях, Ямало-Ненецком автономном округе (1,5 млн. га), Республике Алтай (1,1 тыс. га).

Площадь земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов составила в целом по стране 31,8 тыс. га. Площадь земель рекреационного назначения составила 187,5 тыс. га.

Удельный вес земель историко-культурного назначения в общей площади земель, отнесенных к данной категории, невелик. Их общая площадь составляет всего 18,8 тыс. га.

По сравнению с предшествующим годом общая площадь земель, отнесенных к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, увеличилась на 149,9 тыс. га. Наибольшее увеличение площади земель категории наблюдалось в Республике Алтай (на 110,4 тыс. га, из категории земель запаса), Еврейской автономной области (на 35,3 тыс. га, из категории земель лесного фонда), Удмуртской Республике (на 1,9 тыс. га, из категории земель водного фонда и земель запаса).

Распределение земель особо охраняемых территорий и объектов по угодыям представлено в таблице 8.

**Таблица 8 – Распределение земель особо охраняемых территорий и объектов по угодыям**

№	Наименование угодыий	Площадь (млн. га)	В процентах
1	Сельскохозяйственные угодыя	0,7	1,5
2	Лесные площади	17,9	38,1
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной	0,7	1,5
4	Земли под водой	1,8	3,8
5	Земли под болотами	3,3	7,0
6	Другие земли	22,6	48,1
	<b>Итого</b>	<b>47,0</b>	<b>100,0</b>

#### **Земли лесного фонда**

На 1 января 2015 года площадь земель лесного фонда составила 1122,6 млн. га. Общая площадь категории земель лесного фонда сформирована на основе ранее учтенных в государственном земельном кадастре сведений о лесных землях и с учетом сведений об изменениях характеристик лесопокрытых земельных участков, внесенных в государственный кадастр недвижимости в течение 2014 года.

В целом лесопокрытыми землями, включенными в состав других категорий земель, занято 57,1 млн. га. В 2014 году сокращение их площади вследствие перевода (в основном из земель сельскохозяйственного назначения) в лесной фонд составило 225,3 тыс. га. Условием обобщения сведений о таких землях в категории земель лесного фонда за 2014 год являлось внесение соответствующих изменений в характеристики земельных участков в государственном кадастре недвижимости по состоянию на 1 января 2015 года.

В течение 2014 года в субъектах Российской Федерации проводились работы по переводу в лесной фонд лесопокрытых земель, ранее находившихся в постоянном (бессрочном) пользовании сельскохозяйственных организаций. Изъятия, переводы и кадастровый учет земельных участков осуществлялись на основании решений компетентных органов власти, принятых, согласно действующему законодательству, в соответствии с материалами лесоустройства и землеустройства. В течение 2014 года в целом по Российской Федерации из состава земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда было переведено 260,5 тыс. га.

В Еврейской автономной области в 2014 году 35,3 тыс. га земель лесного фонда, переведено в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов.

В течение года из состава земель лесного фонда в другие категории переводились массивы земель, покрытые малоценными насаждениями, ведение лесного хозяйства на которых неэффективно. Для нужд промышленности и транспорта предоставлено 2,9 тыс. га лесных площадей, для расширения и строительства населенных пунктов – 1,8 тыс. га.

В результате перечисленных мероприятий за 2014 год площадь категории земель в целом увеличилась на 220,8 тыс. га.

Данные о распределении земель лесного фонда по угольям представлены в таблице 9.

Таблица 9 – Распределение земель лесного фонда по угодьям

№ п/	Наименование угодий	Площадь (млн. га)	В процентах от категории
1	Сельскохозяйственные угодья	4,4	0,4
2	Лесные земли	814,7	72,6
3	Земли под дорогами	1,8	0,1
4	Земли под водой	18,7	1,7
5	Земли под болотами	110,9	9,9
6	Другие земли	172,1	15,3
Итого		1122,6	100,0

Распределение земель лесного фонда по федеральным округам представлено на рисунке 7.

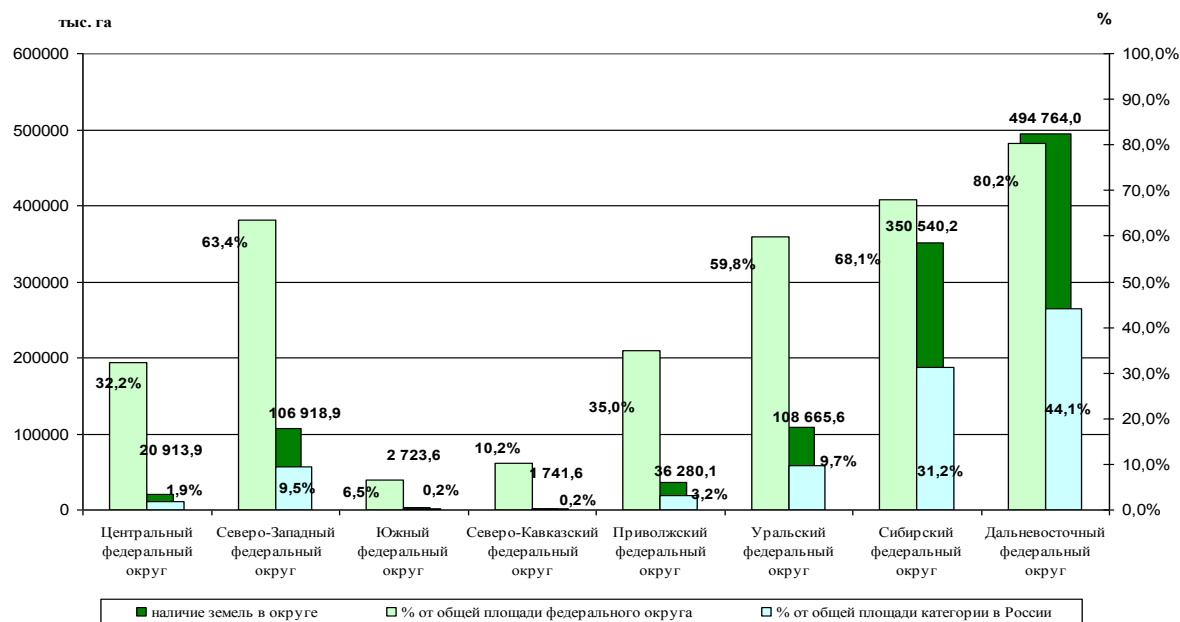


Рисунок 7 – Земли лесного фонда в федеральных округах (тыс. га)

### Земли водного фонда.

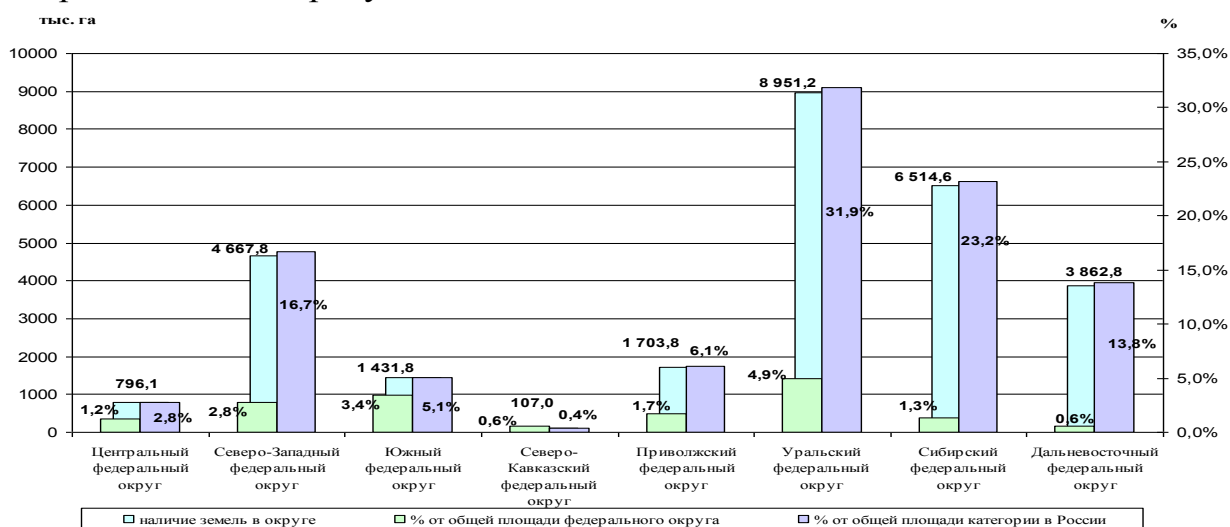
По состоянию на 1 января 2015 года площадь категории земель водного фонда составила 28,0 млн. га. В настоящее время значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий (таблица 10). Земли под водой (без болот) в целом по стране занимают 72,2 млн. га, из них 27,4 млн. га (38,0%) включены в состав земель водного фонда, остальные земли под водой распределены между другими категориями.

Значительная их доля приходится на лесной фонд, земли сельскохозяйственного назначения и земли запаса. Площадь категории земель водного фонда в 2014 году в целом уменьшилась на 4,8 тыс. га. Значительное уменьшение площади категории наблюдалось в Республике Татарстан (на 11,5 тыс. га), значительное увеличение – в Красноярском крае (7,7 тыс. га).

**Таблица 10 – Земли под водой в различных категориях земель**

№ п/п	Категории земель	Площадь (млн. га)	В процентах от общей площади
1	Земли сельскохозяйственного	13,1	18,1
2	Земли населенных пунктов	0,6	0,8
3	Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения	0,5	0,7
4	Земли особо охраняемых территорий и	1,8	2,5
5	Земли лесного фонда	18,7	25,9
6	Земли водного фонда	27,4	38,0
7	Земли запаса	10,1	14,0
	<b>Итого</b>	<b>72,2</b>	<b>100,0</b>

Распределение земель водного фонда по федеральным округам представлено на рисунке 8.



**Рисунок 8 – Земли водного фонда в федеральных округах (тыс. га)**

### **Земли запас**

Площадь категории земель запаса в Российской Федерации составила на 1 января 2015 года 89,5 млн. га.

Значительное увеличение в отчетном году площади категории земель запаса наблюдалось в Красноярском крае (переведены из категории земель сельскохозяйственного назначения прочие угодья на площади 849,3 тыс. га). Сокращение площади категории земель запаса происходило и в результате перевода земель в категорию земель сельскохозяйственного назначения. До введения в действие Земельного кодекса (от 25.10.2001) в составе категории учитывался неиспользуемый фонд перераспределения земель. В 2014 году проводились мероприятия по формированию фонда в соответствии со статьей 80 Земельного кодекса в составе земель сельскохозяйственного назначения. В текущем году всего в Российской Федерации из категории земель запаса переведено в фонд перераспределения земель 291,4 тыс. га (в Астраханской области переведено 173,6 тыс. га, Республике Северная Осетия-Алания – 74,0 тыс. га, Ростовской области – 7,0 тыс. га, Еврейской автономной области и Тульской области по 6,5 тыс. га в каждом субъекте Российской Федерации).

Кроме того, из категории земель запаса переведены в категорию земель промышленности и иного назначения земли на площади 183,1 тыс. га (в Ханты-Мансийском автономном округе переведено 157,6 тыс. га), а также переведены в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов земли на площади 112,1 тыс. га (в Республике Алтай переведено 110,4 тыс. га).

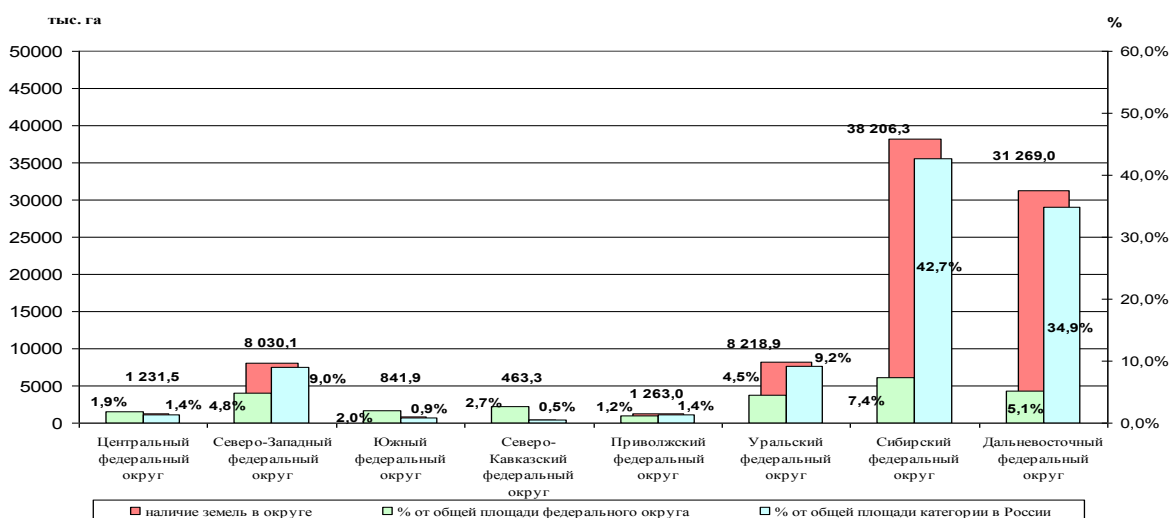
В целом площадь категории земель запаса увеличилась на 259,1 тыс. га.

В нарушение требований действующего земельного законодательства в данной категории земель присутствуют земельные доли на площади 29,6 тыс. га (в Псковской области – 23,7 тыс. га, Хабаровском крае – 2,5 тыс. га,

Сахалинской области – 3,1 тыс. га, Нижегородской области – 0,3 тыс. га), переведенные в категорию в составе земель неиспользуемого фонда перераспределения в период действия постановления Правительства Российской Федерации от 01.02.1995 № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» (в настоящее время утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 20.12.2002 № 912). Распределение земель запаса по угодьям представлено в таблице 9. Распределение земель запаса по федеральным округам представлено на рисунке 9.

**Таблица 11 – Распределение земель запаса по угодьям**

№ п/п	Наименование угодий	Площадь	В процентах
1	Сельскохозяйственные угодья	8,2	9,2
2	Лесные площади	4,9	5,5
3	Лесные насаждения, не входящие в лесной	5,2	5,8
4	Земли под водой	10,1	11,3
5	Земли под дорогами	0,2	0,2
6	Земли под болотами	12,4	13,8
7	Нарушенные земли	0,1	0,1
8	Другие земли	48,4	54,1
	<b>Итого</b>	<b>89,5</b>	<b>100,0</b>

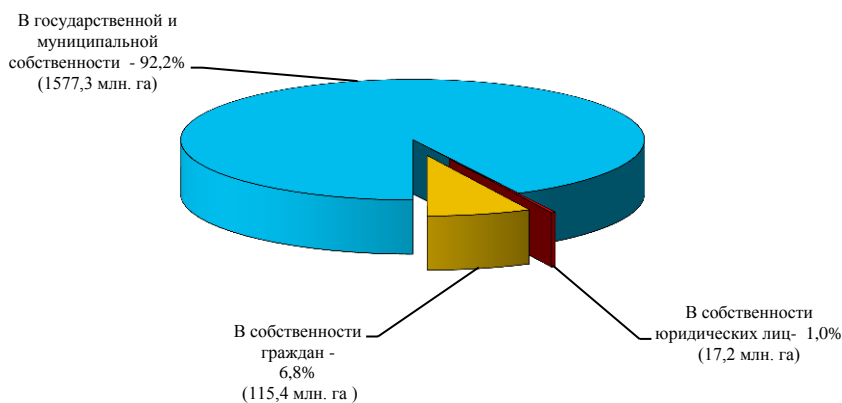


**Рисунок 9 – Земли запаса по федеральным округам**

## Распределение земельного фонда по формам собственности и принадлежности российской федерации, субъекту российской федерации и муниципальному образованию

По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами на 1 января 2015 года в собственности граждан и юридических лиц находилось 132,6 млн. га, что составило 7,8% земельного фонда страны. Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 115,4 млн. га, или 6,8%, в собственности юридических лиц находилось 17,2 млн. га, или 1,0% земельного фонда России (таблица 1.13). Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1577,3 млн. га, или 92,2% от площади земельного фонда страны (рисунок 10).

Земельные доли граждан (включая право в общей совместной собственности) в земельном фонде страны составили 5,2% (89,3 млн. га), или 67,3% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране.



**Рисунок 10 – Структура земель Российской Федерации по формам собственности**



В структуре собственности на землю в Российской Федерации за 2014 год произошли следующие изменения: наблюдалось сокращение площади земель, находившихся в собственности граждан (на 1,6 млн. га), и увеличение собственности юридических лиц (на 1,3 млн. га), а также государственной и муниципальной собственности (на 0,4 млн. га). Изменения в значительной степени касались общей (долевой или совместной) собственности граждан на землю (уменьшение составило 3,0 млн. га).

В течение года наблюдалась смена собственника доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (земельной доли) в пользу юридического лица или государства, которая стала возможной после вступления в силу Закона № 101-ФЗ. В целом по России 1172,5 тыс. га земель общей долевой собственности, приобретенных юридическими лицами у граждан, зарегистрировано в качестве доли в праве общей собственности на земельные участки из земель категории сельскохозяйственного назначения. По данным официальной статистической отчетности только за 2014 год юридическими лицами приобретено прав на долю в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения площадью 313,8 тыс. га.

Более 1225 тыс. га земель общей долевой собственности зарегистрировано в качестве доли в праве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

По состоянию на 1 января 2015 года наибольшее увеличение площади земель, находящихся в собственности граждан, отмечалось на территории Республики Калмыкия (на 29,2 тыс. га), Ростовской (на 16,7 тыс. га) и Иркутской (на 8,9 тыс. га) областях, Приморском крае (на 4,0 тыс. га), республик Тыва (на 3,5 тыс. га) и Саха (Якутия) (на 10,2 тыс. га), Чеченской Республики (на 4,5 тыс. га).

Уменьшение площади земель, находящихся в собственности граждан, наблюдалось в 55 субъектах Российской Федерации. Значительное

уменьшение таких земель отмечено на территории Кировской (на 103,0 тыс. га), Волгоградской (на 102,6 тыс. га), Воронежской (на 93,3 тыс. га), Пензенской (на 71,4 тыс. га), Амурской (на 70,6 тыс. га) областей, Республики Бурятия (на 67,3 тыс. га), Пермского края (на 62,3 тыс. га), Рязанской (на 59,8 тыс. га) и Брянской (на 51,5 тыс. га) областей, Чувашской Республики (на 53,2 тыс. га).

Переоформление права затронуло незначительное по площади количество земель, что в итоге не оказало решающего влияния на динамику показателей в целом по России. Вместе с тем в Российской Федерации только для сельскохозяйственных целей гражданами используется более 20 млн. га земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, включая 12,6 млн. га для северного оленеводства и промысла. В соответствии с действующим законодательством на площади более 7 млн. га из них может быть оформлено право частной собственности на землю.

К изменению показателя привели факты выкупа юридическими лицами земельных участков, предоставленных им на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды, а также передачи права граждан в общей собственности на земельный участок земель сельскохозяйственного назначения в уставной (складочный) капитал сельскохозяйственного предприятия и выкупа доли (как отмечалось выше) в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения у граждан – собственников земельных долей.

Состоялось фактическое перераспределение земель между группами лиц, выражающееся в сокращении площади земель, находящихся в собственности физических лиц, и соответственном увеличении площади земель, находящихся в собственности юридических лиц. Среди субъектов Российской Федерации, где подобное перераспределение земель наблюдалось на значительных площадях: Курская, Липецкая, Брянская, Пензенская, Тамбовская, Орловская, Волгоградская и др. области.

В 2014 году в субъектах Российской Федерации продолжал уточняться правовой статус и принадлежность земель, формирующих землепользование хозяйствующего субъекта, в частности, земельной доли в составе сельскохозяйственного предприятия. В основном подобные уточнения наблюдались на землях, переданных в самом начале земельной реформы предприятиям в коллективную (совместную или долевую) собственность, так как однозначно право собственности на земельную долю определяется только после регистрации этого права в соответствии с установленным законодательством порядком.

В течение семнадцати лет в счет земельной доли выделено (сформировано земельных участков) и зарегистрировано в частной, государственной или муниципальной собственности 26,1 млн. га земель (таблица 12).

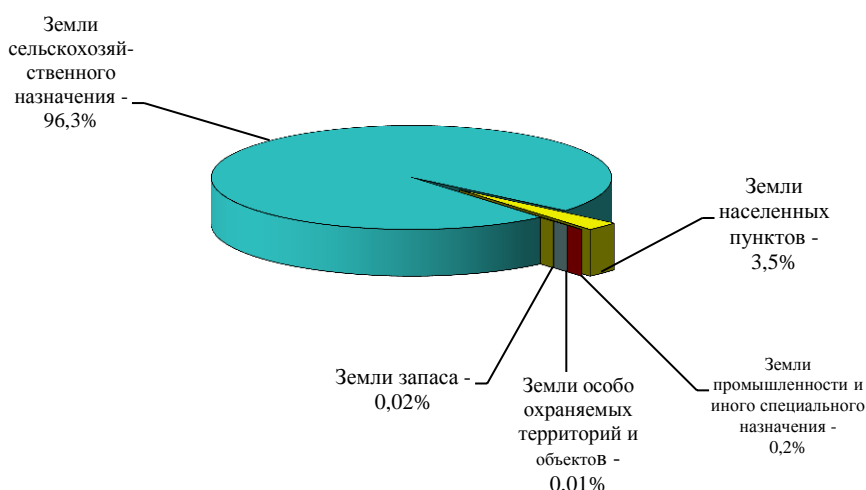
**Таблица 12 – Сведения о земельных долях**

№ п/п	Наименование	1998 год	2014 год	1998 г. к 2014 г. (+ \ -)
1	Земли реорганизованных сельскохозяйственных предприятий, переданные гражданам с правом собственности на земельную долю:			
	– общая площадь земельных долей (млн. га)	115,4	89,3	-26,1
	– количество граждан – собственников земельных долей (млн.)	11,8	8,5	-3,3

В настоящее время часто процесс ликвидации сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств не завершается принятием решения о прекращении или изменении права хозяйствующего субъекта на землю и оформлением в установленном порядке соответствующих документов, подтверждающих вновь возникшие права на землю. Дальнейшая судьба земельного участка (или земель) часто не определена, в том числе путем принятия соответствующего

государственного акта о зачислении земельного участка (или земель) в фонд перераспределения земель.

Сложившаяся практика привела к тому, что на 1 января 2015 года более 16,2 млн. га земель учтены в государственном кадастре недвижимости как земли, используемые производителями товарной сельскохозяйственной продукции, в то время как обладатели прав на эти земли из соответствующих реестров юридических и физических лиц исключены. В сравнении с предшествующим годом площадь указанных земель сократилась на 518,8 тыс. га. В состав указанной группы земель вошли 6,7 млн. га, находящихся в общей (долевой или совместной) собственности граждан, 9,2 млн. га государственной и муниципальной собственности, а также 0,3 млн. га частной собственности.



**Рисунок 11 – Структура земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц.**

### **ТЕМА 3. ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРОВОГО УЧЕТА В ВИДЕ КАДАСТРОВЫХ ОШИБОК**

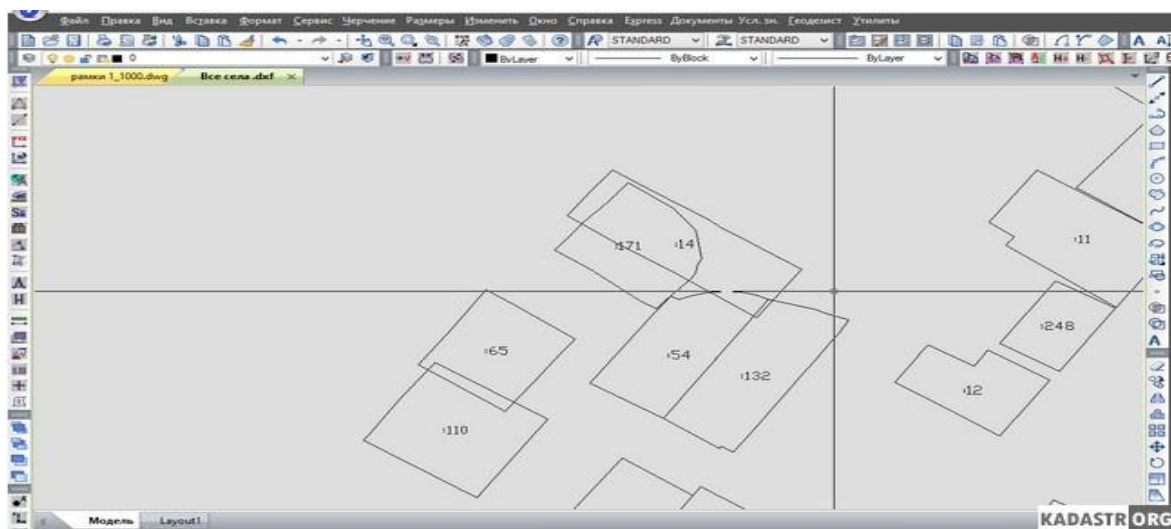
Согласно статье 28 главы 3 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ, кадастровая ошибка - это воспроизведенная в государственном кадастре недвижимости ошибка в документе, на основании которого вносились сведения в государственный кадастр недвижимости. То есть ошибка признается кадастровой, если неверные данные содержались в документах, которые были предоставлены в орган кадастрового учета (например, ошибки, допущенные при определении координат характерных точек границ земельного участка).

Кадастровую ошибку могут совершить органы государственной власти или местного самоуправления, неправильно подготовившие схему расположения (проект границ) земельного участка, на основании которой были осуществлены кадастровые работы, или иные акты, изменяющие (устанавливающие) отдельные характеристики земельного участка (катеорию земель, вид разрешенного использования, адрес (местоположение), либо кадастровые инженеры (до 01.01.2011 - лица, считающиеся кадастровыми инженерами) в случае неправильного отражения сведений о местоположении границ (координат) земельного участка в межевом плане

Кадастровая ошибка также часто допускается органами местного самоуправления при проведении инвентаризации, подготовке проекта границ участка для осуществления кадастровых работ или других актов, изменяющих его некоторые характеристики.

Наиболее актуальная и распространенная на данный момент кадастровая ошибка - это несоответствие определенных кадастровым инженером координат границы участка их фактическому местоположению. Это можно увидеть на публичной кадастровой карте, находящейся на

портале Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) или при получении кадастрового плана территории (рисунок 12).



**Рисунок 12 – Пример кадастровой ошибки на основании кадастрового плана Шпаковского района Ставропольского края**

Наиболее часто такая кадастровая ошибка совершается кадастровым инженером из-за ряда причин:

- многие кадастровые инженеры до сих пор используют устаревшее оборудование и проводят работы в условной или местной системе координат без привязки к общей государственной системе. В результате получается участок, имеющий границы, которые невозможно привязать к местности.
- некоторые кадастровые инженеры из-за большого количества заказов не выезжают на местность, вписывая в кадастровый план приблизительные координаты. Для получения данных они используют картографические материалы и сведения об смежных участках, поставленных ранее на учет.
- из-за низкой квалификации, кадастровый инженер может не обеспечить подготовку оборудования и правильную обработку

измерений для привязки межуемого участка или допустить просчеты в вычислениях.

- невнимательность кадастрового инженера может привести к неверному определению конфигурации существующего ограждения и изменению площади участка.
- из-за неисправности применяемого измерительного оборудования.

Если кадастровая ошибка выявляется органом кадастрового учета, то принимается решение о необходимости устранения такой ошибки, которое содержит дату выявления такой ошибки, ее описание с обоснованием квалификации соответствующих сведений как ошибочных, а также указание, в чем состоит необходимость исправления такой ошибки. Орган кадастрового учета не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия данного решения, направляет его заинтересованным лицам или в соответствующие органы для исправления такой ошибки в предусмотренном законом порядке.

Закон предусматривает три варианта исправления кадастровых ошибок:

1. В порядке, установленном для учета изменений соответствующего объекта недвижимости (если документами, которые содержат такую ошибку и на основании которых внесены сведения в государственный кадастр недвижимости, являются документы, представленные для кадастрового учета). В этом случае для исправления кадастровой ошибки необходимо получить письменное заявление собственника объекта недвижимости и документы, содержащие сведения в объеме, необходимом для внесения данных исправлений;

2. В порядке информационного взаимодействия (если документами, которые содержат такую ошибку и на основании которых внесены сведения в государственный кадастр недвижимости, являются документы, поступившие в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия);

3. На основании вступившего в законную силу решения суда об исправлении такой ошибки (вне зависимости от причин ее возникновения).

Суд вправе принять такое решение по требованию любого лица или любого органа, в том числе органа кадастрового учета

Другими словами, кадастровая ошибка подлежит исправлению либо как изменение сведений об объекте недвижимости, либо в порядке информационного взаимодействия либо на основании вступившего в законную силу решения суда.

Существует несколько оснований для судебного разбирательства по исправлению кадастровой ошибки:

- отказ органа кадастрового учета в проведении кадастрового учета участка из-за выявленной кадастровой накладки;
- отказ органа кадастрового учета на заявление правообладателя участка с требованием устранить кадастровую ошибку;
- заключение кадастрового инженера о выявлении кадастровой ошибки в ходе межевания участка или соседней территории.
- Чтобы исправить выявленную ошибку в орган кадастрового учёта необходимо представить следующие документы:
  - заявление об исправлении технической ошибки в сведениях ГКН, составленное по форме приложения к приказу Минэкономразвития России от 13.04.2009 № 125, либо обращение об исправлении кадастровой ошибки в сведениях государственного кадастра недвижимости;
  - документ, подтверждающий соответствующие полномочия представителя заявителя;
  - иные предусмотренные Законом документы, необходимые для исправления ошибок, если это необходимо.
- Необходимо заметить, что орган кадастрового учёта принимает большое количество решений об отказе в исправлении ошибок по следующим причинам:



- имеющиеся в распоряжении собственника правоустанавливающие документы не содержат необходимых сведений для определения земельного участка в ГКН (сведения не соответствуют тем данным, что содержатся в ГКН).

- предоставленные документы не являются основанием для исправления технической ошибки.

В том случае, если вина за пересечение границ лежит на кадастровом инженеру, допустившем ошибку при проведении кадастровых работ, то ошибка определяется как кадастровая и должна быть исправлена в соответствии со статьей 28 Закона о кадастре недвижимости. В данном случае межевой план должен быть доработан, для этого в план должны быть внесены дополнительные сведения, которые позволили бы устранить ошибку в местоположении границы этого земельного участка. При этом могут быть внесены новые данные, такие как:

- заключение кадастрового инженера, который проводит повторные контрольные кадастровые работы;

- акт согласования местоположения границы ранее учтённого земельного участка. Его можно не оформлять в том случае, если площадь участка и его конфигурация фактически не изменилась.

Также есть небольшие нюансы в отношении исправлений ошибок ранее учтённого земельного участка или же участка, который не был учтён в государственном кадастре, но право собственности на которое уже зарегистрировано и не прекращено - орган кадастрового учёта может исправить её согласно тому же Закону о кадастре недвижимости, по части 14 статьи 45.

Таким образом, для вынесения скорейшего решения о государственном кадастровом учёте при нахождении ошибки, технической или кадастровой, требуется проведение повторных (контрольных) кадастровых работ. Стоит также отметить, что кадастровую ошибку выявляет и исправляет кадастровый инженер, который проводит межевание, независимо от того,

допускал он эту ошибку или нет. Собственник не может выявить кадастровую ошибку в местоположении границы своего земельного участка, так как для этого нужны специальные геодезические приборы и знания.

#### **ТЕМА 4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ПЕРЕСЕЧЕНИЕМ ГРАНИЦ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ. ПЕРЕСЕЧЕНИЕ ГРАНИЦ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

Проблемы с пересечением границ земельных участков можно условно разделить на два типа:

- 1) пересечение границ земельных участков, в отношении которых проводятся кадастровые работы, с границами земельных участков сведения, о которых внесены в государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН);
- 2) пересечение границ земельных участков, сведения о границах которых, внесены в ГКН.

**Пересечение границ земельных участков, в отношении которых проводятся кадастровые работы, с границами земельных участков сведения, о которых внесены в ГКН.**

##### **Описание ситуации:**

Проводятся кадастровые работы по уточнению границ ранее учтенного земельного участка, часть границы которого является смежной с границей земельного участка, внесенного в ГКН, в соответствии с требованиями законодательства. При этом требования к точности определения местоположения границ, указанных земельных участков, одинаковые.

##### **Возможная проблема:**

Если кадастровый инженер в ходе проведения работ по определению координат характерных точек границ будет переопределять координаты характерных точек смежной части границы земельного участка, сведения о которой внесены в ГКН, то неизбежно в пределах величины среднеквадратической погрешности возникнет или пересечение границ, или полоса между границами, которые должны быть едиными (*смежными*).

##### **Решение проблемы:**

Подготовить *рекомендательное письмо Росреестра*, определив в нем, что в рассматриваемой ситуации за окончательные значения координат характерных точек по смежным границам земельных участков принимаются

координаты характерных точек смежного земельного участка (*участков*), которые внесены в ГКН. В отношении указанных точек кадастровый инженер поводит только контрольные измерения, значение которых не должно превышать среднеквадратической погрешности, установленной для данных границ.

**Описание ситуации:**

Проводятся кадастровые работы по образованию земельных участков, когда граница или ее часть вновь образованного земельного участка совпадает с границей или ее частью ранее образованного земельного участка (*участков*). При этом образуются новые характерные точки, расположенные в створе существующих характерных точек, включенных в ГКН, т.е. указанные точки должны размещаться на одной прямой линии.

**Возможная проблема:**

Если кадастровый инженер в ходе проведения работ по определению координат характерных точек, которые образуются в створе, будет использовать только геодезический метод (*например, путем использования технологии спутниковых наблюдений*), то даже при высокоточных измерениях (*с ошибкой 1-3 см*), вновь образуемая характерная точка не будет строго размещаться на одной прямой с характерными точками, включенных в ГКН, что вызовет пересечение границ учтенного земельного участка (*исходного*) и образуемых земельных участков.

**Решение проблемы:**

- Подготовить *рекомендательное письмо Росреестра*, определив в нем, что в рассматриваемой ситуации за окончательные значения координат характерных точек, образуемых в створе (*на одной прямой линии*) между существующими характерными точками, внесенными к ГКН, принимаются значения координат, вычисленные аналитически для таких точек, исходя из условия, что все указанные точки размещены строго на одной прямой линии.

- Подготовить *разъяснения письмом Минэкономразвития РФ*, определив, что для рассматриваемой ситуации, если в ГКН выявлено

пересечение или иное несоответствие по границам смежных земельных участков (*т.е. точка отклоняется от прямой линии*), величина которого не превышает 0.02 м, то таким несоответствием пренебрегают.

#### **Описание ситуации:**

Проводятся кадастровые работы по уточнению границ ранее учтенного земельного участка, часть границы которого является смежной с границей земельного участка, внесенного в ГКН в соответствии с требованиями законодательства. При этом требования к точности определения местоположения границ уточняемого земельного участка выше, требований к границам смежного земельного участка, сведения о котором внесены в ГКН в соответствии с требованиями законодательства. Например, уточняется граница земельного участка под автомобильной дорогой, где средняя квадратическая погрешность установлена 0.5-1 м, часть границы является смежной с границей земельного участка, отнесенного к землям сельскохозяйственного назначения и внесенного в ГКН со средней квадратической погрешностью 2.5-5 м.

#### **Возможные проблемы:**

Если кадастровый инженер, примет значения координат характерных точек части смежной границы уточняемого земельного участка (*земельный участок под автомобильной дорогой*) равными координатам характерных точек, внесенных в ГКН по смежному земельному участку (*земельный участок сельскохозяйственного назначения*), то будут нарушены требования к точности определения границ уточняемого земельного участка.

#### **Решение проблемы:**

Частью 3 статьи 25 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» установлено, что «...При кадастровом учете в связи с уточнением части границ земельного участка, которая одновременно является частью границ другого земельного участка (далее - смежный земельный участок), орган кадастрового учета одновременно вносит соответствующие изменения во внесенные в государственный кадастр

недвижимости сведения о местоположении границ такого смежного земельного участка».

Исходя из указанной нормы, целесообразно подготовить **рекомендательное письмо Росреестра**, определив в нем, что в рассматриваемой ситуации проводится уточнение части границы смежного земельного участка, внесенного в ГКН в соответствии с требованиями законодательства. При уточнении части границы смежного земельного участка проводится ее согласование и определение координат характерных точек. По результатам уточнения такой части границы может измениться ее конфигурация (*например, измениться количество характерных точек*) и местоположение в пределах установленной среднеквадратической погрешности для границ смежного земельного участка (*для вышеприведенного примера, допустимое уточнение в пределах 5м*).

Кроме того, целесообразно выйти с предложением о внесении дополнения в **приказ Минэкономразвития РФ** от 24.11.2008 N 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков», которым определить правило заполнения сведений об уточняемой части границы смежного земельного участка в соответствующем разделе межевого плана.

#### **Описание ситуации:**

Проводятся кадастровые работы по уточнению границ ранее учтенного земельного участка, часть границы которого является смежной с границей земельного участка, внесенного в ГКН в соответствии с требованиями законодательства. В ходе уточнения границ земельного участка кадастровый инженер определяет местоположение границ земельного участка и выявляет наложение земельных участков или несоответствия (*пересечение границ или наличие полос*) по смежным границам с земельным участком (*участками*), внесенным в ГКН с нормативной точностью. В такой ситуации кадастровый

инженер может сделать предположение о наличии *кадастровой ошибки* в случае если:

- требования к точности определения местоположения границ указанных земельных участков одинаковые;

- требования к точности определения местоположения границ смежного земельного участка ниже требований, чем к уточняемому земельному участку, но величина отклонения уточненной границы смежного земельного участка от указанного ее положения в ГКН больше установленного значения среднеквадратической погрешности для такой границы.

### **Возможные проблемы:**

1) в законодательстве отсутствует процедура признания указанных наложений земельных участков или несоответствий по смежным границам уточняемого земельного участка и смежного с ним земельного участка (*участков*) - *кадастровой ошибкой*, а также отсутствует определение такой ошибки. Поэтому в настоящее время кадастровая палата, руководствуясь субъективными критериями, должна принять (*или не принять*) за истину результаты, полученные кадастровым инженером, который выполняет работу по уточнению границ земельного участка, и соответственно признать (*или не признать*) ошибочными результаты работ кадастрового инженера, который ранее выполнил работы по установлению границ смежного земельного участка, и которые были внесены в ГКН;

2) кадастровая ошибка подлежит исправлению в порядке, установленном для учета изменений соответствующего объекта недвижимости, т.е. правообладателем смежного земельного участка или по решению суда, что, как правило, сопряжено с большими трудностями. Поэтому наличие кадастровой ошибки становится часто непреодолимой проблемой для кадастрового инженера и заказчика кадастровых работ. Это обстоятельство нередко подталкивает кадастрового инженера принимать решение - не показывать кадастровую ошибку, а по возможности подогнать

результат под сведения о границах, внесенных в ГКН, даже если эти сведения носят ошибочный характер. Следует отметить, что в рамках действующего законодательства такие решения кадастрового инженера не могут квалифицироваться как грубые нарушения, т.к. отсутствует одно из обязательных условий для признания грубого нарушения – наличие отказа в постановке на кадастровый учет по указанным основаниям.

### **Решение проблемы:**

Необходимо внести дополнения (*изменения*) в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости», в частности:

1) дать определение кадастровой ошибки (*например, под кадастровой ошибкой признаются сведения, внесенные в установленном порядке в ГКН, и по которым представлено документальное подтверждение, что такие сведения ошибочны*);

2) ввести классификацию кадастровых ошибок (*например,*

1. *Ошибки в определении местоположения земельного участка относительно пунктов ГГС и (или) ОМС, при этом конфигурация и площадь земельного участка определены правильно.*

2. *Ошибка в определении местоположения границ земельного участка, конфигурации и (или) площади земельного участка.*

3. *Ошибка в вычислении площади земельного участка, при этом границы и местоположение земельного участка определены верно.*

4. *Иные ошибки в указании характеристик земельного участка....);*

3) определить процедуру признания кадастровой ошибки в сведениях ГКН (*например, для признания кадастровой ошибки в №1 из классификатора кадастровых ошибок достаточно заключения кадастрового инженера (т.е. убрать, что это возможно только для ранее учтенных земельных участков)*, *если кадастровая ошибка №2 из классификатора Протокол о выявлении ошибки подписывают правообладатели смежных ЗУ и кадастровые инженеры, выполнявшие кадастровые работы по этим ЗУ Исправление ошибки материально обеспечивает КИ, допустивший ее. Если кадастровые*



*работы, выполнялись кадастровым инженером, который уже не занимается кадастровой деятельностью, то Протокол подписывается правообладателями ЗУ и кадастровым инженером, обнаружившим ошибку. При обнаружении кадастровой ошибки № 3 достаточно Заявления правообладателя о приведении в соответствие площади.*

4) внести изменения в порядок исправления кадастровой ошибки (например, .... заявление об исправлении кадастровой ошибки может подать любой правообладатель земельного участка (собственник, пользователь.....), задействованного в исправлении кадастровой ошибки, при наличии всех необходимых согласований, если такие согласования предусмотрены при изменении характеристик земельного участка, в отношении которых выявлена кадастровая ошибка,.....,либо на основании вступившего в законную силу решения суда об исправлении такой ошибки);

5) дать право органу кадастрового учета при получении документального подтверждения о наличии взаимосвязанных кадастровых ошибок в отношении местоположения земельных участков и (или) их границ, затрагивающих земельные участки более чем определенного количества правообладателей (например, от трех и более), инициировать и организовать работы по их устранению за счет средств государственных или местных бюджетов;

6) Нам кажется, что это грубое нарушение инженера-геодезиста, а не кадастрового инженера. Кадастровый инженер, специалист, который готорил документы для постановки на учет. Да, он плохо проверил результаты работ геодезиста, за это будет исправлять все за свой счет. Но считать это нарушение грубым... Наверное, не очень правильно.

7) обязать к решению о приостановлении кадастрового учета в связи с пересечением границ земельных участков прикладывать (бесплатно) выписки по смежным земельным участкам, с которыми выявлены пересечения;

8) ввести ответственность кадастровой палаты за бездействие в устранении кадастровых ошибок, если в кадастровую палату представлены документы, свидетельствующие о наличии таких ошибок в ГКН.

**Пересечение границ земельных участков сведения, о границах которых внесены в ГКН.**

**Можно выделить следующие причины пересечения границ земельных участков, внесенных в ГКН:**

1) технические ошибки (*проблем не должно быть, т.к. порядок устранения определен*);

2) ошибки вычислений при пересчете координат характерных точек границ земельных участков, внесенных в ГКН;

3) ошибки органа кадастрового учета в осуществлении ведения ГКН, которые не могут быть отнесены ни к техническим ошибкам, ни к кадастровым ошибкам, ни к ошибкам пересчета координат характерных точек границ земельных участков, внесенных в ГКН (*данная проблема не рассматривается*).

**Описание ситуации:**

Проведены работы по пересчету координат характерных точек границ земельных участков, внесенных в ГКН, из ранее, используемых систем координат при ведении ГКН в местную систему координат соответствующего субъекта Российской Федерации (МСК субъекта).

При этом ранее используемые системы координат могут иметь ключи пересчета в государственную систему координат (*например, СК-63 или МСК городов*), а могут таких ключей не иметь (*например, условные системы координат*), и соответственно с требуемой точностью пересчитаны быть не могут.

**Возможные проблемы:**

1) ошибки вычисления и округления, полученные при пересчете из используемой системы координат в МСК субъекта могут приводить к несоответствиям по смежным границам земельных участков и изменению в

значениях площадей земельных участков. Как правило, абсолютные величины возникающих пересечений (*несоответствий*) смежных границ земельных участков и изменений в площади земельных участков невелики и существенно меньше допустимых значений среднеквадратических погрешностей ( $M_i$ ) в определении координат характерных точек границ земельных участков и допустимых отклонений в определении площадей земельных участков ( $\Delta P$ );

2) из условных систем координат в МСК субъекта, как правило, строгого перехода осуществить нельзя. В результате чего по земельным участкам, которые в свое время в ГКН были внесены в соответствии с требованием законодательства (*т.е. границы установлены*), после перехода на МСК субъекта могут иметь существенные ошибки в определении местоположения земельных участков, но при этом конфигурация и площадь земельных участков остаются корректными.

#### **Решение проблемы:**

1) если в ГКН выявлены пересечения (*несоответствия*) смежных границ земельных участков и изменения в площадях земельных участков, а причинами этого являются работы по пересчету координат в МСК субъекта по имеющимся ключам пересчета, то при определенном уточнении положения пункта 14 статьи 45 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», указанные проблемы можно решить. Для этого пункт 14 статьи 45 необходимо дополнить положением, дающим право корректировать местоположение земельных участков, границы которых были пересчитаны в систему координат, принятую для ведения ГКН, а также приводить в соответствие значение площади таких земельных участков. (*например, «Орган кадастрового учета вправе уточнять местоположение границ учтенного земельного участка, а также местоположение здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке с использованием картографической основы кадастра в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования в сфере*

*кадастровых отношений. Соответствующие сведения в государственный кадастр недвижимости вносятся на основании материалов работ по такому уточнению. Если при этом в соответствии с кадастровыми сведениями одна из границ учтенного земельного участка пересекает одну из границ другого земельного участка, орган кадастрового учета обеспечивает устранение такого пересечения в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений и приводит в соответствие значение площади таких земельных участков согласно уточненным границам»).*

Кроме того для реализации положений п.14, Минэкономразвития РФ должен подготовить соответствующий порядок, в котором определить в каких случаях и по каким процедурам орган кадастрового учета может проводить уточнение местоположения границ учтенных земельных участков и приводить в соответствие значение площади.

2) если в ГКН перенесены сведения о местоположении земельных участков по результатам работ по переходу в МСК субъекта, то таким земельным участкам в ГКН должен быть присвоен статус с указанием на отсутствие сведений о точном местоположении земельного участка. Данная проблема не имеет быстрого решения. Поэтому в рамках порядка, который должен быть принят Минэкономразвития РФ в соответствии с п.14 статьи 45, необходимо предусмотреть механизм постепенного исправления данной проблемы. *(Например, в порядке предусмотреть следующие механизмы уточнения местоположения таких проблемных земельных участков:*

- по результатам проведения (по желанию правообладателя проблемного земельного участка) кадастровых работ;*
- при получении в ГКН сведений об уточнении местоположения границ земельных участков, которые имеют смежные границы с проблемными земельными участками;*

*- по результатам проведения специальных работ по уточнению местоположения проблемных земельных участков за счет средств бюджетов различного уровня).*

Кроме того, в вышеупомянутом порядке, который должен быть принят Минэкономразвития РФ, необходимо предусмотреть возможность добавления (исключения) органом кадастрового учета в описании границ земельных участков координат характерных точек, которые образуются (*исчезают*) на смежных границах в результате образования новых земельных участков.

### **Как устранить пересечение границ земельных участков?**

В процессе юридического оформления документов на землю процедура кадастрового учета является одной из неотъемлемых стадий. Нередко на данном этапе выясняется, что границы вашего земельного участка пересекаются с границами соседней территории. Что же делать, если выявлено пересечение границ? Обратимся к нормам законодательства и рассмотрим возможные варианты выхода из такой ситуации.

Закон гласит, что если кадастровым органом обнаружено пересечение хотя бы одной из границ земельного участка границы другого участка, государственный кадастровый учет должен быть приостановлен — вплоть до выяснения всех обстоятельств и решения проблемы. Об этом сказано в пункте 2 части 2 статьи 26 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Исключение из этого правила — случай, когда соседний участок является преобразуемым объектом недвижимости.

При выяснении причин, которые привели к подобной нестыковке, может оказаться, что техническую ошибку допустил непосредственно орган кадастрового учета. Например, сведения реестра объектов недвижимости и (или) кадастровой карты о местоположении границы земельного участка не соответствуют данным, содержащимся в документах кадастрового дела. В

этом случае устранить ее довольно просто: регистрирующий орган выполнит эту работу без участия владельца земли.

Совсем иная картина возникает в том случае, если ошибку, приведшую к пересечению границ земельных участков, допустил кадастровый инженер во время работы над вашим участком. Такая ошибка в сведениях, в соответствии с частью 4 статьи 28 Закона о государственном кадастре недвижимости, подлежит исправлению:

- в порядке, установленном для учета изменений соответствующего объекта недвижимости (если документами, которые содержат такую ошибку и на основании которых внесены сведения в государственный кадастр недвижимости, являются документы, представленные в соответствии со ст. 22 Закона о кадастре);

- в порядке информационного взаимодействия (если документами, которые содержат такую ошибку и на основании которых внесены сведения в государственный кадастр недвижимости, являются документы, поступившие в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия);

- на основании вступившего в законную силу решения суда об исправлении такой ошибки.

Таким образом, исправление кадастровой ошибки возможно как во внесудебном порядке, так и на основании судебного решения.

Поясним подробнее, что представляет собой процесс устранения пересечения границ без участия суда.

Правила устранения кадастровых ошибок в местоположении границы ранее учтенного земельного участка во внесудебном порядке регламентирует Письмо Минэкономразвития РФ от 27.03.2009 года № 4448-ИМ/Д23 «Об устранении несоответствий в местоположении границ земельных участков». Согласно этому документу, если выявленное пересечение границ связано с наличием ошибки в местоположении границы ранее учтенного земельного участка, регистрирующий орган обязан принять решение о приостановлении процедуры государственного кадастрового учета.

Для устранения пересечения границ земельных участков допускается оформлять межевой план в виде одного документа, содержащего сведения и в отношении образуемого либо уточняемого земельного участка, и в отношении ранее учтенного земельного участка, в местоположении границы которого выявлена ошибка.

Необходимо помнить, что в данном случае в состав межевого плана также включается заключение кадастрового инженера, обосновывающее вывод о наличии ошибки в местоположении границы ранее учтенного земельного участка. Кроме того, вносятся дополнительные сведения о местоположении такой границы в раздел «Сведения об уточняемых земельных участках и их частях».

Также вам понадобится приложить к межевому плану акт согласования местоположения границы ранее учтенного земельного участка, в расположении границ которого обнаружена ошибка. Впрочем, уточняют специалисты, если в результате исправления ошибки в местоположении границы ранее учтенного земельного участка ни площадь, ни конфигурация указанного земельного участка не изменились (скажем, сохранились прежние значения внутренних углов и горизонтальных положений), такой акт согласования оформлять не обязательно.

Исправленные сведения о местоположении границы ранее учтенного земельного участка вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании поданного вами заявления о постановке на государственный кадастровый учет земельного участка или заявления о государственном кадастровом учете изменений земельного участка и межевого плана, содержащего, в том числе, вышеуказанные дополнительные сведения о ранее учтенном земельном участке, включая данные о местоположении его границы (исправленные значения координат характерных точек границы). В случае если при исправлении ошибки в местоположении границы ранее учтенного земельного участка изменились его площадь и конфигурация, исправленные сведения вносятся в государственный кадастр недвижимости

на основании заявления о государственном кадастровом учете изменений указанного ранее учтенного земельного участка, представленного в орган кадастрового учета собственником, землепользователем или землевладельцем указанного земельного участка или его представителем.

В результате вашего обращения в орган кадастрового учета с соответствующим заявлением и межевым планом, изготовленным согласно вышеуказанным требованиям законодательства, кадастровая ошибка в сведениях будет исправлена.

Однако не всегда вопрос решается мирным и бескровным путем. Издавна за каждый клочок земли между людьми ведется самая настоящая война.

Если ваша ситуация усложнена сопутствующими обстоятельствами, такими как, например, упорное нежелание владельца соседнего участка согласиться с уточнением границ, вам все-таки придется обратиться за защитой ваших интересов в судебные инстанции. Данную практику предусматривает все тот же Закон о кадастре, в части 4 статьи 28.

Судебный процесс может затянуться надолго, но если вы хотите отстоять свое право на владение землей, без него не обойтись.

Добившись вынесения решения суда в вашу пользу и преодолев тем самым сопротивление соседа, вы можете обратиться в орган кадастрового учета, которым ранее было вынесено решение о приостановлении кадастрового учета, и тем самым устранить пересечение земельных участков.

Чтобы избежать дальнейшей волокиты, важно помнить о следующем нюансе. Специалисты в сфере кадастрового учета обращают особое внимание на наличие в решении суда об исправлении ошибки в определении местоположения границ участка сведений об исправленных значениях координат характерных точек границы земельного участка. Непосредственное указание суда в решении координат является необходимым условием для дальнейших действий регистрирующего органа. Таким образом, новый изготовленный межевой план, содержащий



вышеуказанные координаты земельного участка, должен быть обязательной частью судебного решения об исправлении кадастровой ошибки со ссылкой на него в качестве приложения к данному решению.

## ТЕМА 5.ЗЕМЕЛЬНЫЕ СПОРЫ

Земельный спор — это обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением установленной процессуальной процедуры и равноправия перед законом всех участников земельных отношений.

Предметом земельного спора может являться любая конфликтная ситуация, связанная с земельным участком, его границами, размерами и т.д.

Сторонами в спорах, помимо собственников земли, других пользователей, могут быть юридические и физические лица, нарушившие их законные интересы, а также органы власти и управления, принявшие решение по земельным вопросам, вызвавшим несогласие со стороны истца.

Земельные споры, как правило, касаются возникновения, изменения и прекращения прав пользователей землей. Споры могут быть как между пользователями землей, так и между ними и органами государственного регулирования земельных отношений.

Разрешение земельного спора — это правоотношение, урегулированное нормами земельного, гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права.

Земельно-правовые споры специфичны тем, что объектом их всегда является земля, которая фигурирует в качестве такового прямо или косвенно. Это споры по поводу предоставления, изъятия, порядка пользования землей, а также возмещения затрат, возникающих в связи с земельными отношениями.

Земельные споры могут быть классифицированы в зависимости от порядка их рассмотрения на административные и судебные, а также по объекту, субъекту спора и другим основаниям.

1. *Споры, возникающие по поводу предоставления земельных участков.* Они бывают следующих разновидностей:

а) по поводу нарушения правил предоставления земельных участков;

б) по поводу нарушения границ землепользования, происшедшего при отводе земельных участков.

2. *Споры, возникающие в ходе осуществления прав на использование земли.* Как собственник, так и арендатор, а равно иные лица, осуществляющие использование земли, вправе оспаривать по суду:

а) вмешательство в их хозяйственную деятельность, поскольку право самостоятельного хозяйствования на земле гарантируется законом и всякие ограничения этого права допустимы не иначе, как в специально оговоренных законом случаях, если этого требуют интересы национальной безопасности и охраны окружающей среды;

б) создание помех со стороны других лиц, препятствующих нормальному осуществлению правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком.

3. *Споры, возникающие при изъятии земельных участков,* могут быть:

а) по поводу незаконного решения об изъятии земельного участка;

б) по поводу незаконных требований (или законных требований) досрочного прекращения договора аренды земли в связи с нарушением договорных обязательств арендатором.

4. *Земельные споры, возникающие из негаторных (владельческих) исков.* В случае нарушения земельных прав собственников или других землепользователей они вправе обратиться в суд о прекращении неправомерных действий со стороны нарушителя и о возмещения причиненных им убытков.

5. *Земельные споры, возникающие в связи с земельно-планировочными работами.* Такие споры часто встречаются в жизни. Они, как правило, имеют сложный юридический состав. Специфика этих споров заключается в том, что ответчиками или соответчиками в этих спорах являются, как правило, органы государственной власти, которые осуществляют в отношении этих земель свои земельные права. Эти споры возникают, когда ведут строительство крупных объектов (водохранилищ, железных и

автомобильных дорог; таких, например, как скоростная дорога Москва — Санкт-Петербург и др.) и когда затрагиваются интересы многих пользователей земель.

б. Споры по поводу возмещения убытков, причиненных в ходе осуществления земельных правоотношений, можно подразделить следующим образом:

а) взыскание по суду убытков, причиненных правомерными действиями, которые в свою очередь подразделяются:

— на взыскание убытков, причиненных изъятием земель или временным занятием земельных участков, ограничением прав лиц, использующих землю, или ухудшением качества земель, которые совершены в соответствии с законом или не в противоречии с ним;

— взыскание убытков, причиненных иными правомерными действиями, например причинение убытков, совершенное в состоянии крайней необходимости (ст. 1067 ГК РФ);

б) взыскание убытков, причиненных неправомерными действиями.

По предмету земельные споры можно подразделить на споры, возникающие по поводу:

- определенных земельных прав, например права собственности на земельный участок, права преимущественного перед другими лицами возобновления арендных отношений, права на наследование земельного участка и т.п.;

- признания поземельных прав, т.е. прав на недвижимость, связанных с правом на земельный участок, например право собственности на жилой дом и земельный участок, на котором он построен; право на сохранение членства в садоводческом товариществе и на садовый домик с садовым участком; право на гараж и место, на котором он расположен, а также право на пользование землями общего пользования в гаражно-строительном кооперативе и т.п.;

- признания имущественных прав, например права на компенсацию убытков, причиненных правомерными или неправомерными действиями; права на урожай, выращенный до расторжения договора аренды земельного участка и т.п.

Разрешение земельных споров, осуществляемое компетентными судебными органами, является одним из способов защиты прав и законных интересов собственников, арендаторов земельных участков, землепользователей и землевладельцев.

Земельные споры могут быть рассмотрены в судебном порядке (ст. 64 ЗК РФ).

В судебном порядке должны рассматриваться любые земельные споры: об отказе в предоставлении земельного участка; о возмещении убытков, причиненных в результате загрязнения земельного участка; об устранении препятствий в пользовании земельным участком и т. д.

Досудебный (административный) порядок разрешения земельных споров новым ЗК РФ не предусматривается.

Земельные споры рассматриваются судами общей и арбитражной юрисдикции в соответствии с гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным законодательством.

Земельные споры с участием юридических лиц, а также граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, рассматриваются арбитражными судами.

Защита нарушенных субъективных земельных прав может быть осуществлена в порядке разрешения земельных споров, предметом которых является тот или иной земельный участок.

К земельным спорам также относятся споры, которые связаны с обжалованием решений уполномоченных на то исполнительных органов государственной власти и управления или органов местного самоуправления.

Разрешение земельных споров является одним из способов защиты прав и законных интересов собственников, арендаторов земельных участков, землепользователей и землевладельцев.

Земельный спор имеет своим объектом субъективное право на конкретный земельный участок.

До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на рассмотрение в третейский суд. Спор может быть передан на рассмотрение третейского суда, только если между сторонами заключено третейское соглашение, которое может затрагивать все возможные споры либо определенную их категорию.

Решения третейских судов исполняются добровольно. В противном случае они исполняются принудительно по исполнительным листам, которые выдаются судом (ст. 45 Закона).

В случае удовлетворения требований истца ответчик принуждается к исполнению предписанных судом правомерных действий либо к правомерному бездействию. Ответчик должен выполнить определенные положительные действия, направленные на признание права истца на земельный участок, пресечение действий, нарушающих права и законные интересы землевладельцев, исполнение обязанности в натуре, возмещение вреда, причиненного нарушением субъективного права на земельный участок.

## **ТЕМА 6. ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ**

**Необходимость перевода из одной категории в другую земельного участка, на котором осуществляется размещение, строительство и эксплуатация линейного объекта**

Целевое назначение земель различных категорий не всегда позволяет осуществить строительство и размещение линейных объектов без перевода таких земель из одной категории в другую либо проведения иных дополнительных процедур, помимо прямо предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации и Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Так, на основании пункта 2 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, осуществляется при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий.

В то же время для целей эксплуатации линейных объектов требуется перевод земельного участка в состав земель промышленности и иного специального назначения.

Проведение процедур перевода является длительным, дорогостоящим, а в некоторых случаях и избыточным мероприятием.

Площадь земельных участков, необходимых для строительства (реконструкции) линейных объектов оформляются значительно больше, чем площадь земельного участка, необходимая для последующей эксплуатации линейных объектов.

При этом перевести из одной категории в другую части земельного участка невозможно, в связи с чем, возникает необходимость проведения полного комплекса кадастровых работ по формированию земельных участков и их постановке на кадастровый учет.

Кроме того, в существенном обновлении и совершенствовании нуждаются положения законодательства Российской Федерации, регулирующие порядок проведения рекультивации нарушенных земель, в том числе в результате строительства линейных объектов (постановление Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1994 года № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525, Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству № 67 от 22 декабря 1995 года «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»). При этом необходимость проведения рекультивации предусматривается и в отношении земель, нарушенных или загрязненных при использовании лесов для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов (приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 10 июня 2011 года № 223 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов»).

Остается недостаточно урегулированным вопрос о возможности и порядке размещения линейных объектов на землях, относящихся к категории особо охраняемых территорий и объектов.

Представляется, что при подготовке указанного законопроекта к внесению в Государственную Думу следует обратить внимание на законодательное закрепление возможности размещения линейных объектов в различных территориальных зонах без изменения границ таких зон, а также порядок определения видов разрешенного использования таких земельных



участков.

### **Проблемы, возникающие при размещении и эксплуатации линейных объектов на условиях сервитута**

Так, указанным законопроектом (проектируемая статья 301 Гражданского кодекса Российской Федерации «Коммунальный сервитут») предусматривается, что коммунальный сервитут на земельный участок или другую служащую вещь может быть установлен для размещения, эксплуатации, ремонта и реконструкции объектов коммунального назначения (водопроводов, газопроводов, нефтепроводов, линий электропередачи, сооружений связи и иных подобных объектов).

Коммунальный сервитут позволяет собственнику господствующей вещи осуществлять в границах земельного участка или другой служащей вещи строительные, эксплуатационные, ремонтные, восстановительные работы в отношении объекта коммунального назначения и осуществлять его реконструкцию, для чего вправе производить земляные работы, размещать необходимую специальную технику, устройства и приспособления.

Вместе с тем, законодательство о порядке установления охранных зон разрознено, отсутствует единый орган, уполномоченный осуществлять нормативно-правовое регулирование в данной области, не разграничены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в части принятия таких решений в зависимости от видов линейных объектов, что создает правовую неопределенность на практике, являющуюся причиной возникновения споров, в том числе разрешаемых в судебном порядке.

Таким образом, по общему правилу, ограничение прав на землю в виде ограничения хозяйственной деятельности в охранных и санитарно-защитных зонах сопровождается принятием акта органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Вместе с тем, отдельными положениями законодательства Российской Федерации предусматривается установление таких ограничений, не

требующее издание актов органов государственной власти или органов местного самоуправления в отношении охранных зон линейных объектов. К числу таких случаев можно отнести:

- установление особых условий использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности на основании решения суда (пункт 3 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации);

- установление охранной зоны объектов электросетевого хозяйства путем внесения организацией, которая владеет таким объектом электросетевого хозяйства, в государственный кадастр недвижимости сведений о границах такой зоны (пункт 6 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160);

- установление особых условий использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности в охранных зонах магистральных трубопроводов (пункт 4 Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных Минтопэнерго России 29 апреля 1992 года, постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 года № 9).

Также требует четкого законодательного разрешения вопрос о моменте, с которого начинается действие ограничений прав на землю, возникающих в связи с установлением в связи с размещением линейных объектов зон с особыми условиями использования территорий, поскольку действующие положения Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в полной мере не обеспечивают прозрачность правового регулирования данного вопроса.

Большое количество нарушений режима использования земельных участков в охранных зонах связано, в первую очередь, с отсутствием информации об этих зонах в государственном кадастре недвижимости.

В настоящее время отмечается рост числа физических и юридических лиц - собственников земельных участков, которые предпринимают меры (в том числе мошеннического характера) в целях получения обогащения за счет выставления неприемлемых требований по размеру арендной платы или по возмещению убытков, в том числе упущенной выгоды, связанных с использованием государственными компаниями – субъектами естественных монополий принадлежащих им земельных участков. Следует отметить, что ставки арендной платы по договорам аренды на период строительства объектов варьируются в диапазоне: от трех копеек до 1200 руб. за 1 кв. метр, то есть наибольший размер арендной платы превышает наименьший в 40 тысяч раз.

Потребность в совершенствовании правового регулирования публичных сервитутов для обеспечения строительства и функционирования линейных сооружений связана с существованием ряда объективных факторов, которые не в полной мере учтены в действующем законодательстве, в том числе земельном. К таковым относятся, во-первых, наличие у ряда организаций электроэнергетики, связи, добывающей и перерабатывающей промышленности в собственности или в хозяйственном ведении специфических объектов недвижимого имущества - линейных сооружений (далее для целей настоящей статьи - собственники или владельцы линейных сооружений), являющихся сложными и неделимыми недвижимыми вещами, таких как линии электропередачи, линейно-кабельные сооружения связи, трубопроводы (нефтепроводы и газопроводы)

Во-вторых, несмотря на то что линейные сооружения могут находиться в частной собственности, как правило, имеется наличие публичного интереса в их строительстве, эксплуатации, ремонте, реконструкции и охране, которое требует адекватного отражения в правовом регулировании соответствующих

отношений в части установления баланса частных и публичных интересов. В-третьих, в большинстве случаев на практике права на земельные участки собственников или владельцев линейных сооружений не оформлены. При этом собственник или владелец линейных сооружений имеет право требовать согласования с ним проведения различных работ в зоне размещения этих сооружений, т. е. имеет место частичное ограничение прав собственника земельного участка в его использовании в связи с установлением охранных зон линейных сооружений. В-четвертых, особенности конструкции, способов размещения на земельных участках и технические характеристики линейных сооружений в большинстве случаев не приводят к существенным затруднениям или невозможности использования собственниками земельных участков, к существенному ограничению прав собственников земельных участков или иных лиц, не являющихся собственниками земельных участков, но использующих земельные участки на иных правах. В-пятых, линейные сооружения, имея большую протяженность, пролегают по значительному количеству земельных участков, принадлежащих разным собственникам, а также лицам, не являющимся собственниками земельных участков, но использующим такие земельные участки на иных правах. В результате единообразно и одновременно решить вопросы со всеми этими субъектами о выкупе или заключении договоров аренды земельных участков, занятых линейными сооружениями, практически невозможно. Необходимость массового межевания участков ведет к существенному удорожанию и растягиванию по времени процесса межевания. В-шестых, отсутствие реальной возможности оформления прав на земельные участки, занятые линейными сооружениями, препятствует государственной регистрации прав на линейные сооружения, т. к. существующий порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество требует указания в документах, необходимых для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сведений о земельных участках, на которых оно расположено. Особенности государственной регистрации линейных сооружений могут

быть установлены постановлением Правительства РФ. Однако вопрос о правах на земельные участки, занятые линейными сооружениями, может быть решен лишь в федеральном законе. В-седьмых, линейные сооружения пролегают по различным категориям земель, имеющим разнообразный правовой режим. Однако в Земельном кодексе РФ земли, на которых расположены линейные сооружения, отнесены к землям промышленности, энергетики, связи, радиовещания, телевидения, информатики и иным землям в составе категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения. В результате на практике возникает путаница в определении категории земель, по которым проходят линейные сооружения. Земельный кодекс РФ (ст. 87) устанавливает, что землями энергетики, транспорта, связи и иного специального назначения могут быть признаны только земли, находящиеся за чертой поселений. В итоге оказывается не урегулирована проблема, когда более половины линейных сооружений расположены на землях поселений. Соответственно указанные земельные участки не могут быть признаны землями энергетики, транспорта, связи и иного специального назначения и не охватываются должным правовым регулированием. Наконец, факт наличия на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, линейных сооружений может повлечь в соответствии с п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ ограничение в обороте этих земельных участков, которое не связано с охраной таких сооружений, т. к. она обеспечивается с помощью установления охранных зон. Возможный вариант решения указанных проблем - установление публичного сервитута для обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений, который может действовать в пределах части земельных участков. При этом можно обойтись без межевания и установления границ сферы действия публичного сервитута. Целесообразность использования

конструкции публичного сервитута применительно именно к линейным сооружениям обусловлена также тем, что прохождение линейных сооружений по территории участка не исключает возможность его использования в соответствии с основным целевым назначением и разрешенным использованием, что неприемлемо в отношении "площадных объектов". Изначально институт права ограниченного пользования чужим земельным участком зародился и развивался в рамках частного права. При этом исторически сложившиеся подходы к этому институту зачастую рассматриваются как совершенные и незыблемые. Данное обстоятельство привело к тому, что закрепленное в действующем российском гражданском законодательстве регулирование сервитутов не учитывает современные существенно изменившиеся условия. То регулирование, которое существовало во времена Древнего Рима, не всегда может безоговорочно применяться сегодня.

Во-первых, как следует из легального определения частноправового сервитута, он может устанавливаться лишь в интересах собственника недвижимости. Во-вторых, частноправовой сервитут устанавливается по соглашению между заинтересованным лицом и собственником земельного участка.

В случае недостижения соглашения спор разрешается судом по иску заинтересованного в установлении сервитута лица.

Применительно к линейным сооружениям заключение соглашений в отношении каждого земельного участка, по которому они проходят, потребует значительных затрат. Учитывая, что в значительном количестве случаев тарифы на услуги предприятий, обладающих линейными сооружениями, подлежат государственному регулированию, возникновение подобных дополнительных затрат означает, бесспорно, удорожание соответствующих услуг для населения.

Актуальность проблемы нагнетается во многом и факторами результатов проведения приватизации начала 90-х годов. Ранее единые

звенья одного хозяйственного механизма промышленного, транспортного и энергетического комплексов оказались разрознены между собой. Если ранее управление, контроль, эксплуатация и иные функции были сосредоточены в одних руках, то на сегодня возникли объективные противоречия между участниками рассматриваемых отношений: собственниками линейных сооружений оказались одни, собственниками соответствующих земельных участков - другие, а контрольно-разрешительные функции осуществляют третьи.

Проблема использования земельных участков собственниками линейных сооружений, построенных еще в доприватизационный период, появилась из-за того, что эти отношения не были урегулированы на момент проведения приватизации. Поэтому сейчас стоит задача по решению этих проблем. Указанные выше трудности в использовании частного сервитута для обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений заставляют обратиться к правовой конструкции публичного сервитута, нашедшего закрепление в действующем публичном законодательстве, прежде всего - земельном.

Так, п. 3 ст. 5 Земельного кодекса РФ содержит общее определение сервитута, понимая под таковым право ограниченного пользования чужими земельными участками. В ст. 23 Земельного кодекса РФ закреплено разделение сервитутов на частные и публичные, предусматривая, что публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом компетентного органа власти в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков.

В п. 3 ст. 23 Земельного кодекса РФ говорится о том, что публичные сервитуты могут устанавливаться для прохода (проезда) через земельный участок, использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры, размещения на земельном участке межевых и

геодезических знаков и подъездов к ним, проведения дренажных работ, забора воды и водопооя, прогона скота, сенокоса или пастьбы скота на земельных участках, использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке замкнутом водоеме, сбора дикорастущих растений в установленные сроки и в установленном порядке, временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ, свободного доступа к прибрежной полосе. Таким образом, основное отличие частного от публичного сервитута по земельному законодательству состоит в том, что публичный сервитут устанавливается не путем заключения договора, а в одностороннем порядке путем принятия нормативного правового акта, прежде всего в публичных интересах. Значительно по-иному публичный сервитут определяется в лесном и водном законодательстве. Там под публичным сервитутом понимается общее право граждан свободно пребывать в лесах и свободно пользоваться водными объектами. Это отдельная проблема. Поэтому в статье взят за основу подход к пониманию публичного сервитута, который дан в Земельном кодексе РФ. Организационным фактором возможности совершенствования правового регулирования публичных сервитутов выступает заинтересованность в решении данной проблемы как со стороны федеральных органов исполнительной власти (Минпромэнерго России, Мининформсвязи России, Минэкономразвития России и др.), так и со стороны крупных компаний - собственников линейных сооружений. Из анализа действующих правовых норм о публичных сервитутах вытекают особенности режима их установления, которые складываются из следующего: основания установления; цели установления; обеспечиваемого интереса. В соответствии с п. 2 ст. 23 Земельного кодекса РФ установление публичного сервитута производится: законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации; нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации; нормативным правовым актом органа местного самоуправления.



Установление публичного сервитута нормативным правовым актом порождает неопределенность в вопросе о том, может ли конкретный владелец линейных сооружений использовать определенный земельный участок для целей строительства и эксплуатации соответствующих сооружений. Например, для предприятий связи нормативным актом, регулирующим права на пользование чужими земельными участками, является Постановление Правительства РФ от 9 июня 1995 г. N 578, утвердившее Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации. В частности, указанные Правила регулируют права и обязанности лиц, в ведении которых находятся линии связи, в отношении земельных участков, по которым проходят линии связи, а также на которых установлены охранные зоны линий и сооружений связи.

Возникает также вопрос о компетенции органа, устанавливающего публичный сервитут. Из текста Земельного кодекса РФ не следует, в каких случаях орган того или иного уровня вправе устанавливать публичный сервитут. Действительно, буквальное прочтение нормы позволяет сделать вывод, что установление публичного сервитута может быть осуществлено органом любого уровня.

Представляется более правильным вывод о соответствии уровня органа, устанавливающего публичный сервитут, и интереса, обеспечиваемого таким сервитутом.

Так, если публичный сервитут устанавливается для обеспечения интересов местного самоуправления или местного населения, такой сервитут должен устанавливаться именно органом местного самоуправления, а не Правительством РФ или иным федеральным органом. В Земельном кодексе РФ также предусмотрено, что публичный сервитут может быть установлен законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

С этой точки зрения видно, что сервитут может быть установлен как органом законодательной власти, так и органом исполнительной власти. Представляется, что такой подход не в полной мере отвечает принципу

разделения властей и должен быть скорректирован путем внесения соответствующих изменений в законодательство. Установление публичного сервитута должно обеспечивать интересы: государства (надо понимать как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации), местного самоуправления или местного населения.

Несомненно, что развитие промышленности, энергетики, транспорта, связи в Российской Федерации в целом составляет публичный интерес. В то же время, в случае установления сервитута в пользу конкретной организации (а это, как правило, частное юридическое лицо), будут обеспечиваться интересы именно этого юридического лица, а не государства в целом.

С этой точки зрения при установлении публичного сервитута должно быть четко определено, в чьем интересе в конечном итоге устанавливается такой сервитут. Особый, публичный характер услуг собственников, владельцев линейных сооружений проявляется как в том, что они оказываются на основе публичного договора (ст. 426 Гражданского кодекса РФ), а также в особом государственном регулировании тарифов. С этой точки зрения установление публичных сервитутов для строительства и эксплуатации линейных сооружений призвано обеспечить именно интересы государства, местного самоуправления, местного населения, т. е. публичные интересы.

Следовательно, несмотря на наличие отдельных частных интересов собственников или владельцев линейных сооружений в установлении публичного сервитута, публичные интересы в таком деле являются превалирующими. В действующем законодательстве имеются коллизии в регулировании публичных сервитутов. Согласно ст. 31 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества", при отчуждении государственного или муниципального имущества в порядке приватизации соответствующее имущество может быть обременено публичным сервитутом.

В этом случае публичный сервитут рассматривается как обязанность собственника допускать ограниченное использование приватизированного государственного или муниципального имущества (в том числе и земельных участков) иными лицами, в частности, для обеспечения возможности прокладки и эксплуатации линейных сооружений. Решение об установлении публичного сервитута принимается одновременно с принятием решения об условиях приватизации имущества.

Существенным недостатком такого правового регулирования установления публичного сервитута является его несогласованность с нормами Земельного кодекса РФ. Действительно, публичные сервитуты, предусмотренные Земельным кодексом РФ, устанавливаются нормативными правовыми актами, к которым решение об условиях приватизации явно не относится.

Не совпадают и цели установления публичных сервитутов (п. 3 ст. 23 Земельного кодекса РФ). С этой точки зрения представляется неизбежным возникновение споров, основанных на коллизии двух федеральных законов. Более того, несмотря на отсутствие прямого указания на обеспечиваемый интерес при установлении публичного сервитута, необходимость наличия такого интереса легко выводится из п. 7 ст. 31 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества", согласно которому публичный сервитут может быть прекращен в случае отсутствия государственного либо общественного интереса в публичном сервитуте. В этом плане целесообразно закрепить презумпцию наличия государственного или общественного интереса для прокладки и эксплуатации линейных сооружений.

Существуют коллизии земельного законодательства с отраслевыми нормами об отдельных видах линейных сооружений. Из содержания п. 3 ст. 23 Земельного кодекса РФ следует, что публичный сервитут в отношении земельных участков, занятых линиями связи, может быть установлен только

в целях ремонта линейных сооружений. Очевидно, что для ремонта линий связи необходим также проход или проезд через земельные участки.

Вместе с тем в Федеральном законе "О связи" при установлении сервитута предусмотрена возможность строительства и эксплуатации сооружений связи. Эта коллизия может быть разрешена путем расширения перечня целей установления публичных сервитутов.

В такой перечень должны быть включены строительство, эксплуатация, ремонт, реконструкция и охрана линий связи.

В Федеральном законе "Об электроэнергетике" не установлены особенности правового режима земель электроэнергетики, а также не указывается, какие объекты электроэнергетики являются недвижимым имуществом, а какие движимым.

Соответственно все вопросы предоставления земельных участков организациям электроэнергетики осуществляются в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Согласно Земельному кодексу РФ публичный сервитут может устанавливаться только в целях ремонта линий электропередачи. В Федеральном законе "О газоснабжении в Российской Федерации" установлено, что земельные участки для строительства, эксплуатации и ремонта объектов систем газоснабжения передаются в постоянное или во временное пользование в порядке, определенном законодательством Российской Федерации.

Данное правило не согласуется с действующим земельным законодательством, из которого вытекает, что организациям газоснабжения земельные участки могут быть предоставлены на условиях аренды, собственности, сервитута частного или публичного в безвозмездное (срочное) пользование из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, на основании договора.

Аналогично с вышесказанным в соответствии с Земельным кодексом РФ публичный сервитут может устанавливаться только в целях ремонта объектов транспортной инфраструктуры.

Таким образом, в действующем законодательстве не предусмотрено установление публичных сервитутов для целей строительства, эксплуатации, реконструкции и охраны линейных сооружений.

При этом остается не урегулированным вопрос о взимании платы за ограничение таким сервитутом прав третьих лиц.

Недостаточно регламентируются также отношения по размещению линейных сооружений, связанные с использованием иных природных ресурсов (лесных, водных). Существующие недостатки законодательства могут быть устранены путем внесения изменений и дополнений в существующие законодательные акты, затрагивающие рассматриваемую сферу.

Основные положения концепции Федерального закона "О внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием правового регулирования сервитутов" могут быть предложены в следующем виде. В Плане законопроектной деятельности Правительства РФ на 2005 г., утвержденном распоряжением Правительства РФ от 6 апреля 2005 г. N 355-р, была намечена подготовка проекта Федерального закона "О внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием правового регулирования сервитутов".

Целью данного законопроекта является внесение изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации для уточнения правового режима земельных участков, занятых линейными сооружениями, оснований установления публичных сервитутов по видам линейных сооружений, определения содержания публичных сервитутов по видам линейных сооружений, уточнения градостроительного планирования установления публичных сервитутов для строительства и эксплуатации новых линейных сооружений, уточнения порядка установления публичных

сервитутов для линейных сооружений, выявления наименее обременительного способа осуществления публичного сервитута, для урегулирования проблем взимания платы за установление публичного сервитута, уточнения особенностей кадастрового учета данных о публичных сервитутах и государственной регистрации публичных сервитутов. Предметом правового регулирования Федерального закона "О внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием правового регулирования сервитутов" выступают отношения по установлению публичных сервитутов для обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений.

Законопроект призван урегулировать отношения по установлению публичных сервитутов для обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений.

В настоящее время отношения по установлению публичных сервитутов регулируются законодательными актами, относящимися к различным отраслям законодательства.

Поэтому законопроект должен носить комплексный характер, поскольку он направлен на внесение изменений и дополнений в ряд существующих федеральных законов, что позволит избежать коллизий между правовыми нормами отдельных федеральных законов.

Задачами законопроекта являются определение круга лиц, оснований, содержания, сферы действия и порядка установления публичных сервитутов, градостроительного планирования, регламентация порядка проведения общественных слушаний и учета их результатов, закрепление механизма расчета соразмерной платы за использование участка на основании публичного сервитута, определение наименее обременительного способа осуществления публичного сервитута, регламентация особенностей кадастрового учета и государственной регистрации.

## **Основания установления публичных сервитутов по видам линейных сооружений**

Для установления публичных сервитутов в целях обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений в Земельный кодекс РФ необходимо внести изменения в части:

1) расширения перечня случаев, при которых возможно установление публичного сервитута, в данном случае для строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений вне зависимости от принадлежности линейных сооружений;

2) установления права собственника или владельца линейного сооружения, а также застройщика линейного сооружения на установление постоянного публичного сервитута для обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны линейных сооружений.

## **Градостроительное планирование установления публичных сервитутов**

Создание объектов инженерной и транспортной инфраструктуры и их развитие, в том числе линейных сооружений, должно быть предусмотрено в документах территориального планирования и документах градостроительного зонирования.

В целях обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны новых линейных сооружений публичный сервитут может быть установлен лишь на основании документов территориального планирования и документов градостроительного зонирования (при их наличии), предусматривающих создание и развитие объектов инженерной и транспортной инфраструктуры.

Для этой цели следует уточнить отдельные положения Градостроительного кодекса РФ, касающиеся содержания генеральных планов поселений и городских округов в части охранных зон линий связи, электрических сетей и трубопроводов (подпункт 10 п. 6 ст. 23), определения зоны инженерной и транспортной инфраструктур в части линий

электропередачи и охранных зон линий связи, электрических сетей и трубопроводов (п. 8 ст. 35), содержания проекта планировки территории в части линий электропередачи и охранных зон линий связи, электрических сетей и трубопроводов (подпункт "б" п. 3 ст. 42).

Взаимосвязь документов градостроительного планирования, зонирования и публичных сервитутов не определена в числе оснований установления публичных сервитутов, предусмотренных в п. 3 ст. 23 Земельного кодекса РФ.

Поэтому в Земельный кодекс РФ следует внести дополнение, что публичный сервитут может быть установлен в целях обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны новых линейных сооружений лишь на основании документов территориального планирования и (или) документов градостроительного зонирования, предусматривающих создание и развитие объектов инженерной и транспортной инфраструктуры. При отсутствии документов территориального планирования или документов градостроительного зонирования требуется их разработка в соответствии с Градостроительным кодексом РФ.



## **ТЕМА 7.ВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФОНДА ДАННЫХ, ПОЛУЧЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧАЕНИЕ КАДАСТРА**

В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – Закон о землеустройстве) ГФД, полученных в результате проведения землеустройства, формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства.

К видам землеустроительной документации до внесения Федеральным законом от 13.05.2008 № 66-ФЗ изменений в Закон о землеустройстве относились:

-генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схема землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схема землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований, схемы использования и охраны земель;

-проекты территориального землеустройства;

-материалы межевания объектов землеустройства (земельных участков);

-карты (планы) объектов землеустройства;

-проекты внутрихозяйственного землеустройства;

-проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;

-материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;

-тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 14.11.2006 № 376 утвержден Административный регламент Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства». В связи с реорганизацией Федерального агентства кадастра объектов недвижимости материалы ГФД, а также полномочия по предоставлению документов ГФД, переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, ее территориальным органам и их территориальным отделам.

Материалы ГФД находятся на хранении в территориальных отделах Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Краснодарскому краю по месту расположения земель и земельных участков.

Государственный фонд данных включает:

- правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на земельные участки;
- материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;
- тематические карты и атласы состояния и использования земель,
- проекты территориального землеустройства;
- материалы межевания объектов землеустройства;
- карты (планы) объектов землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий;
- проекты освоения новых земель;
- проекты рекультивации нарушенных земель;
- проекты защиты земель.

В соответствии с п. 12 Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении ГФД, полученных в

результате проведения землеустройства, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11.07.2002 N 514, информация, содержащаяся в ГФД, полученных в результате проведения землеустройства, является открытой и общедоступной, за исключением сведений, отнесенных законодательством РФ к категории ограниченного доступа. Документы ГФД используются для обеспечения землеустроительной документацией органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан.

Общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации. Документы ГФД, отнесенные к категории информации ограниченного доступа, предоставляются заинтересованным лицам, имеющим право работы с информацией, отнесенной к категории ограниченного доступа.

Также необходимо отметить, что Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» ограничен доступ к персональным данным граждан (к любой информации, относящейся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилии, имени, отчеству, роду, месяцу, дате и месту рождения, адресу, семейному, социальному, имущественному положению, образованию, профессии, доходам, другой информации). Поэтому, учитывая установленные вышеуказанным Федеральным законом ограничения на доступ к персональным данным граждан, не допускается предоставление копий документов, содержащих такие данные лицам, не имеющим права на доступ к этим данным.

Для получения документов фонда данных, заинтересованным лицам необходимо обратиться с заявлением в Управление или его территориальный отдел по месту нахождения земель или земельного участка. При обращении в Управление или его территориальный отдел лично, заинтересованные лица представляют заявление о предоставлении в пользование документов ГФД (далее – заявление), по форме, установленной Административным

регламентом, а также документ, удостоверяющий личность заинтересованного лица или его уполномоченного представителя, доверенность.

Для получения документов ГФД, отнесенных к информации ограниченного доступа, при обращении в Управление или территориальный отдел лично к документам, указанным выше, заинтересованные лица или их представители прилагают оригинал документа, дающего право на получение сведений, отнесенных к информации, доступ к которой ограничен, или копию указанного документа, засвидетельствованную нотариусом или иным надлежащим образом.

Заинтересованные лица заполняют заявление ручным способом (чернилами или пастой) или машинописным способом. В заявлении указываются следующие обязательные характеристики:

- реквизиты лица, заинтересованного в предоставлении документов ГФД (фамилия, имя, отчество физического лица либо полное наименование юридического лица);

- реквизиты документа, удостоверяющего личность заинтересованного лица или уполномоченного представителя;

- место регистрации, место пребывания;

- реквизиты документа, подтверждающего полномочия заинтересованного лица;

- реквизиты документа, подтверждающего право работы со сведениями, отнесенными к категории ограниченного доступа (наименование, дата, номер, орган, издавший документ), - для сведений, отнесенных к категории ограниченного доступа;

- запрашиваемые сведения;

- подпись заинтересованного лица, подавшего Заявление.

В случае, если заявление заполнено машинописным способом, заинтересованное лицо дополнительно в нижней части заявления разборчиво

от руки (чернилами или пастой) указывает свою фамилию, имя и отчество (полностью).

Заявление также может быть направлено заинтересованными лицами либо их представителями по почте. В заявлении должен быть указан адрес получателя копий документов фонда данных. Данный способ подачи заявления определен только для предоставления документов ГФД, носящих открытый общедоступный характер. Документы ГФД, отнесенные к категории информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, заинтересованным лицам по почте не предоставляются.

Оригиналы документов ГФДЖ предоставляются заинтересованным лицам для непосредственного изучения по месту их нахождения. За один раз заинтересованное лицо не может запросить более десяти единиц хранения – документов, имеющих инвентарный номер (землеустроительное дело, планшет, карта, прочие). На протяжении рабочего дня работа заинтересованного лица с оригиналами документов ГФД не ограничивается.

Документы государственного фонда данных могут быть предоставлены в виде:

- копий;
- оригиналов или их заверенных копий для непосредственного изучения по месту их нахождения;
- выписок;
- выкопировок.

Запрашиваемые документы ГФД или мотивированный отказ в их предоставлении подготавливаются для передачи заинтересованным лицам в срок, не превышающий 3 рабочих дней со дня принятия заявления. В случае обращения за документами фонда данных по почте предоставление копий документов фонда данных или мотивированный отказ в их предоставлении производится в течение 15 дней со дня получения заявления о предоставлении копий документов фонда данных.

При получении документов ГФД заинтересованные лица предъявляют:

- документ, удостоверяющий личность;
- документ, подтверждающий полномочия представителя заинтересованного лица на получение документов государственного фонда данных.

Сотрудник, осуществляющий прием заявлений, вправе отказать заинтересованному лицу в приеме заявления о предоставлении документов ГФД в случае:

- наличия в заявлении и прилагаемых к нему документах неоговоренных исправлений, серьезных повреждений, не позволяющих однозначно истолковать их содержание;
- отсутствия документа, удостоверяющего личность заинтересованного лица или его уполномоченного представителя;
- отсутствия документа, подтверждающего полномочия представителя заинтересованного лица.

Основанием для отказа в предоставлении документов ГФД являются:

- отсутствие запрашиваемых документов государственного фонда данных;
- отсутствие сведений о запрашиваемых Документах государственного фонда данных;
- отсутствия у заинтересованного лица или его представителя: заявления; документа удостоверяющего личность заинтересованного лица или его уполномоченного представителя; доверенности; оригинала документа, дающего право на получение сведений фонда данных, отнесенных к информации, доступ к которой ограничен, или копии указанного документа, засвидетельствованной нотариусом или иным надлежащим образом, либо их ненадлежащее оформление.

### **Информационное обеспечение кадастра:**

1. Понятие и содержание информационного обеспечения государственного кадастра.

2. Правовая основа информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости и формирования его автоматизированной системы — Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и информационной деятельности» (далее — ФЗ-24).

Под информационным обеспечением кадастра недвижимости следует понимать процесс сбора и предоставления обработанной соответствующим образом информации о земельных участках и иных объектах недвижимости, о территориальных зонах, об обременениях на объекты недвижимости и иных сведений в целях фиксации в документах государственного кадастра недвижимости (ГКН), а также обмен информацией между заинтересованными пользователями в соответствии с их информационными потребностями.

Задачи информационного обеспечения системы ГКН следующие:

- обеспечение функционирования системы ГКН;
- наполнение, ведение и обновление банка данных ГКН, документирование сведений о земельных участках и объектах недвижимости;
- предоставление необходимой информации (пакета документов) заинтересованным органам, структурам и лицам;
- анализ эффективности системы ГКН, использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- прогноз развития рынка объектов недвижимости;
- прогноз развития информационного рынка;
- защита информации и др.

Для формирования государственного кадастра недвижимости источниками информации служат данные различных органов, ведомств и организаций:

органы, осуществляющие ведение земельного, градостроительного, водного, лесного и иных государственных и ведомственных кадастров, реестров и баз данных; органы государственной власти; территориальные органы

министерств и ведомств, располагающие информацией о земельных участках и иных объектах недвижимости (Росреестр, Министерство юстиции, Министерство сельского хозяйства, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и др.); органы, учитывающие объекты недвижимости и регистрирующие права на недвижимое имущество и сделки с ним [федеральные государственные учреждения «Земельные кадастровые палаты» (далее — ФГУ ЗКП) и их филиалы, регистрационные палаты (РП); кадастровые инженеры, бюро технической инвентаризации (БТИ)]; организации, осуществляющие операции с объектами недвижимости и действующих на рынке недвижимости (риэлтерские фирмы, нотариальные конторы и др.);.

Кроме того, информацию для ГКН можно также получить в результате проведения следующих действий:

государственный учет объектов недвижимости — обеспечивает ведение реестра объектов ГКН, содержащего сведения о пространственно-площадных и иных физических характеристиках объектов недвижимости;

государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделки с ним — обеспечивает ведение реестра прав ГКН, содержащего сведения о правовых характеристиках (правовом статусе) объектов недвижимости;

государственная регистрация оценок объектов недвижимости — обеспечивает ведение реестра оценок ГКН, содержащего сведения о стоимостных и иных экономических характеристиках объектов недвижимости;

-государственный учет территориальных зон и зон с особыми условиями использования территорий — обеспечивает ведение каталога зон ГКН, в котором содержатся сведения о пространственно-площадных характеристиках территориальных зон и правилах регулирования имущественных отношений в пределах этих зон.

информационное обеспечение системы государственного кадастра недвижимости должно способствовать достижению следующих целей:



обеспечение повышения оперативности и качества работы с информацией;  
создание условий для перехода от традиционной бумажной к безбумажной технологии;

-создание необходимых условий для повышения электронной доли в работе с информацией и снижения трудовых затрат на рутинные операции;

-обеспечение повышения достоверности создаваемой информации;  
исключение дублирования работы по получению информации;

-обеспечение централизованного хранения информации, подготовленной в электронной форме, включая графическую, а также всех сопутствующих материалов с возможностью организации логического увязывания информации, относящейся к одному направлению поиска (подборки) по тематическому набору реквизитов;

обеспечение единого порядка индивидуальной и совместной работы с информацией;

-объединение потоков электронных документов между структурами;  
использование общей для всех территориальных органов, предприятий и учреждений Росреестра системы индексации (нумерации) документов, общих справочников-классификаторов и т. п.;

-обеспечение унификации информационной документации и сокращения количества форм и видов единообразных документов, т. е. создание единого информационного пространства.

Органы, осуществляющие ведение государственных или иных кадастров, реестров, государственную и специальную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также учет отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и территориальных зон, координируют свою деятельность в части информационного и технологического взаимодействия на основании сведений государственного земельного кадастра о кадастровом делении территории Российской Федерации.

Сбор и систематизация основных сведений о земле для информационного обеспечения государственного управления земельным фондом России и отдельных территорий страны, которые обеспечивали основные цели ведения земельного кадастра, должны быть сохранены и при формировании кадастра недвижимости.

При сборе сведений ГКН можно использовать как традиционные информационные технологии и носители информации, так и автоматизированные базы и банки данных. Основу информационного пространства органов государственной власти должны составлять информационно-телекоммуникационные системы, способные обеспечить информационную поддержку принятия решений как в сфере управления экономикой, так и в области безопасности личности.

**Основными задачами информационного обеспечения ГКН являются:**

-создание автоматизированных технологий и специальных программных средств, обеспечивающих реализацию процедур государственного учета объектов недвижимости и ввод в автоматизированные базы данных актуальной информации о земельных участках и прочно связанных с ними объектах недвижимого имущества как объектах права и налогообложения, полученных в результате разграничения государственной собственности на землю, инвентаризации, межевания и кадастровой оценки земельных участков;

-ввод в эксплуатацию в государственных органах по ведению ГКН программно-технических комплексов, современных отечественных информационных технологий и программных средств, средств защиты информации, обеспечивающих автоматизацию процессов кадастрового учета земельных участков и объектов недвижимости, регистрации прав на них;

-обеспечение совместимости информационных систем различных ведомств, связанных государственным учетом, технической

инвентаризацией, регистрацией прав, налогообложением, управлением и распоряжением недвижимостью;

-создание системы электронного обмена сведениями между информационными системами различных ведомств.

Информация земельного кадастра и кадастра недвижимости — основа для формирования банка данных о фактическом состоянии земельных ресурсов и объектов недвижимости, для прогнозирования их изменения.

По степени обработки кадастровую информацию можно сгруппировать следующим образом:

1)первичная информация (данные первичного учета) — учетные, экономические, экологические и иные сведения, собранные в обследованных объектах (земельных участках, зданиях, сооружениях, территориальных зонах и т.д.), включая данные технической инвентаризации;

2)обработанная информация, подвергшаяся сортировке, объединению в динамические ряды (обработанная для последующего анализа обрабатываемой информации);

3)прогнозная информация, характеризующая вероятное развитие состояния (например, на основе методов статистической обработки и др.).

Таким образом, сведения кадастра недвижимости должны быть взаимосвязаны с иными государственными информационными ресурсами, формируемыми другими органами государственной власти, федерального и регионального уровня, иначе единое информационное пространство сформировано не будет.

Кадастровая информация: сбор, хранение, анализ, актуализация кадастровой информации.

Для эффективной организации управления хозяйственным комплексом и земельными ресурсами необходимо обеспечить сбор, хранение, группировку, обработку и использование больших объемов разнообразной информации по каждому кадастровому объекту исследований.

Традиционные системы организации учета и обработки данных о земельных участках с использованием ручного труда и малоэффективной вычислительной техники перестали отвечать возрастающим требованиям к сбору и передаче первичной земельно-оценочной информации, ее хранению, систематизации и обработке, а также выдаче в удобной для пользователей форме.

Поэтому в целях полной реализации новых земельных отношений в рыночной экономике необходимо создавать информационные системы земельного кадастра на автоматизированной основе с использованием современных компьютерных технологий.

Автоматизированная система Государственного кадастра недвижимости(АС ГКН) создается на основе общегосударственной системы координат и является базой для формирования лесного, водного и других кадастров природных ресурсов и иных кадастровых систем.

Единство и сопоставимость земельно-кадастровых данных обеспечиваются единством принципов и методов ведения Государственного кадастра недвижимости, единой общегосударственной системой уникальной идентификации земельных участков, а также унификацией земельно-кадастровой документации. Связь между звеньями системы различных уровней должна осуществляться по электронным данным.

Базовым средством хранения информации в системе выступает картографический блок данных, состоящий из набора тематических цифровых карт, что позволяет обеспечить возможность эффективного дополнения и редактирования информации.

Автоматизированная система ведения земельного кадастра – комплексная операционная информационно-поисковая система фактографического типа, которая наряду с набором операций формирования, хранения и поиска данных располагает пакетом программных продуктов для решения земельно-кадастровых задач и выдачи результатов в удобном для пользователя виде.

Широкое распространение и применение в практической деятельности находят автоматизированные системы ведения земельного кадастра, состоящие из нескольких целевых узкоспециализированных информационных систем, которые благодаря своей модульной конструкции могут перестраиваться на разные группы решаемых задач. Такие модульные системы обладают наибольшей гибкостью, и следовательно, наибольшей приспособленностью к смене решаемых задач обслуживаемой информационной системы.

Одновременно с этим эффективность работы автоматизированной системы земельного кадастра во многом определяется составом используемых технических средств, посредством которых она реализуется. Современные ЭВМ, компьютерные технологии и развитая система программных продуктов обеспечивают создание автоматизированной информационной системы ведения земельного кадастра, работающей в различных режимах обработки и диалога в реальном времени.

Успешная разработка и внедрение автоматизированной информационной системы земельного кадастра во многом зависят от сформулированных основной цели и решаемых задач, организации руководства и финансирования проектных работ. Главное значение имеет синергическая характеристика системного подхода, т.е. достижение одновременного функционирования отдельных, но взаимосвязанных частей информационной системы, обеспечивающих большую общую эффективность, чем суммарная эффективность отдельных частей.

Информация, хранящаяся в АС ГКН, является источником информационного обмена сведениями при осуществлении государственной регистрации недвижимости, специальной регистрации или учета отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и иных объектов, подлежащих регистрации или учету в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Пользователями информации АС ГЗК являются:

- правообладатели земельных участков или уполномоченные правообладателем лица;

- органы государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

- налоговые органы в пределах территории, находящейся под их юрисдикцией;

- суды и правоохранительные органы, имеющие в производстве дела, связанные с конкретным земельным участком;

- органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органы (организации), осуществляющие специальную регистрацию или учет некоторых видов недвижимого имущества и территориальных зон в необходимом объеме;

- лица, имеющие право на наследование земельного участка правообладателя по завещанию или закону;

- иные установленные законом лица.

Объектом автоматизации является совокупность процессов формирования и ведения ГКН. С точки зрения автоматизации ГКН – многоцелевой, многоуровневый банк данных, содержащий необходимые и достоверные сведения и документы о природном, хозяйственном, экономическом и правовом режиме использования земель в Российской Федерации, в том числе юридически значимые сведения и документы об объектах кадастрового учета.

В основу построения АС ГКН положена совокупность концептуальных и системно-технических принципов.

## **ТЕМА 8. МОДЕРНИЗАЦИЯ, ДОСТИЖЕНИЯ И НЕРЕШЁННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ**

В основном, все усилия последних лет по модернизации кадастра были направлены на внедрение современных информационных технологий, позволяющих дистанционно, в реальном времени:

- вносить документированную информацию в кадастр;
- получать информацию из кадастра;
- обмениваться информацией из разных баз данных;
- иметь доступ для всех к публичным сведениям кадастра;

а также:

-обеспечен автоматизированный контроль предоставляемой в электронном виде документации для кадастрового учёта;

-создаётся возможность работы кадастровых инженеров с кадастровыми учреждениями через зарегистрированные в кадастровых палатах личные кабинеты, что позволяет в реальном времени исправлять несущественные ошибки, допущенные при заполнении документов, предоставленных для кадастрового учёта;

-учреждениям кадастрового учёта вменено в обязанность получение по запросу правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов от государственных и муниципальных органов.

Нерешённые проблемы кадастра недвижимости, привели к фактическому коллапсу кадастрового учёта вновь образуемых земельных участков, кадастровым и земельным спорам, потерям бизнеса, социальной напряжённости граждан и их неуверенности в ожиданиях.

Рассмотрим эти проблемы подробнее:

1. Использование деформированной (низкой и неоднородной точности) ведомственной (Росреестр) геодезической сети в местной системе координат в качестве опорной сети при проведении межевых работ приводит к пересечению границ вновь образуемых земельных участков с границами

ранее учтённых в кадастре земельных участков и невозможности кадастрового учёта вновь образуемых земельных участков без изнурительных, бесконечно долгих судебных разбирательств.

Инвентаризация сохранности пунктов государственной геодезической сети и ведомственной опорной межевой сети Росреестра не осуществляется. Оценка фактической точности координат пунктов этих сетей с выбраковкой из использования неточных координат не проводится, в результате наносится репутационный и финансовый ущерб кадастровым инженерам при осуществлении ими кадастровой деятельности. Ответственности за предоставление исходных для проведения межевания земель неточных координат пунктов опорной межевой сети и государственной геодезической сети Росреестр не несёт, тем самым создавая труднопреодолимые для кадастровых инженеров проблемы. Не выполняется требование статьи 53 Конституции РФ о возмещении государством вреда, причинённого незаконными действиями или бездействием органов государственной власти или их должностных лиц, которое никто не отменял.

2. Кадастровым законодательством не установлен приоритет точных, подтверждённых проведённой экспертизой на основе контрольных измерений границ земельных участков над неточными границами ранее учтённых в кадастре земельных участков с обязательной постановкой на кадастровый учёт земельных участков с точными границами и отражением в кадастровой документации качества границ, не соответствующих требованиям точности ранее учтённых земельных участков с уведомлением об этом их владельцев.

3. Не осуществлён переход на использование при межевании в качестве опорной геодезической сети многоцелевых современных межрегиональных и региональных высокоточных спутниковых систем точного позиционирования, обеспечивающих однородную точность на всей территории субъектов РФ, стоимость создания которых в 2-3 раза дешевле морально устаревшей наземной узкоцелевой ведомственной низкоточной



опорной межевой сети с закреплением в грунте легко уничтожаемых пунктов ОМС-1 и ОМС-2.

4. Информационный перегруз кадастра сведениями, не имеющими отношения к регистрации прав на объекты недвижимости и их ограничений, приводит к усложнению, а лучше сказать, невозможности наполнения кадастра актуальной всеобъемлющей информацией об объектах недвижимости, усложнению кадастровой документации избыточной информацией, создающей условия для необоснованного отказа в кадастровом учёте по несущественным основаниям для регистрации прав. Нарушаются два главных принципа организации кадастра – простота и полнота, создаются благоприятные условия для коррупционных проявлений, кадастр становится недоступным для малоимущих граждан.

5. Необоснованное административное ограничение субъектами РФ в популистских целях цен на кадастровые работы и подготовку проектов межевания земельных участков при одновременном усложнении Минэкономки России и Росреестром содержания кадастровых работ и документов, необходимых для кадастрового учёта (межевого плана, технического плана здания, сооружения, объекта незавершённого строительства), приводит к уходу из сферы кадастровой деятельности кадастровых инженеров или к нарушениям требований кадастрового законодательства при выполнении кадастровых работ и требований к проекту межевания земельных участков при его подготовке.

6. Важнейшим признаком кадастра является его полнота – наличие сведений обо всех законно используемых земельных участках и иных объектах недвижимости. Неполный кадастр не решает ни одной из своих задач – не защищает права на объекты недвижимости, не обеспечивает сбор земельных налогов и арендной платы за землю, не создаёт информационную базу для управления территориями, ограничивает оборот земель и иных объектов недвижимости, ограничивает возможности ипотечного кредитования, не обеспечивает увеличение капитализации предприятий и т.п.

В связи с переводом в 2000 году ведения кадастра недвижимости на бумажных носителях на электронные и созданием кадастра недвижимости на электронных носителях Росземкадастром 10 апреля 2001 г. утверждены Указания для территориальных органов Росземкадастра по проведению работ по инвентаризации сведений о ранее учтённых земельных участках (ГЗК-И-ТР-П-02-01), с их отражением в государственном реестре земель кадастрового района и на дежурной кадастровой карте, которые не были реализованы. До настоящего времени границы половины законно используемых земельных участков не отражены в кадастре.

7. В связи с принятием 2 января 2000 года федерального закона “О государственном земельном кадастре” (№28-ФЗ) и введением только заявительного принципа проведения государственного кадастрового учёта земельных участков (статья 19, пункт 2), кадастровый учёт осуществлялся с нуля по новым правилам, а за основу дежурной кадастровой карты, на которой должны воспроизводиться сведения о местоположении земельных участков и их границы был принят чистый лист бумаги с нанесёнными границами кадастровых кварталов, а не метрическая картографическая основа с отображением на ней устойчивых естественных и искусственных ориентиров для воспроизведения с их помощью на ней местоположения земельных участков и картографического контроля результатов межевания земель и определения местоположения контуров зданий и сооружений. За основу была принята первобытная американская система с описанием местоположения земельных участков относительно границ кадастрового квартала времён колонизации нынешней Америки европейскими переселенцами с грубым размещением земельных участков в пределах кадастрового квартала по сторонам света или в его центральной части.

Неиспользование до настоящего времени картографических материалов в качестве основы дежурной кадастровой карты привело к засорению кадастра некачественными кадастровыми сведениями о границах земельных участков и контурах зданий и сооружений.

8. Неудобная для кадастрового ведомства мировая практика страхования деятельности по проведению государственного кадастрового учёта земельных участков (“страхование титула”, создающее реальную ответственность кадастровых чиновников за ущемление или утрату прав на землю), установленная пунктом 9 статьи 19 ФЗ “О государственном земельном кадастре”, с 1 марта 2010 года благополучно утратила силу (закон от 21.12.2009 №334-ФЗ). Создание компенсационного фонда, подтверждающего реальные возможности и намерения государства возмещать причинённый физическим и юридическим лицам ущерб в связи с незаконным ограничением или утратой их прав на землю кадастровым законодательством вообще не было предусмотрено. Установленный принцип, когда кадастровый чиновник всегда прав и все возникающие кадастровые проблемы вменялись в вину кадастровым инженерам привёл к росту коррупции в сфере кадастрового учёта, его труднодоступности и плохому качеству.

9. В ФЗ “О государственном кадастре недвижимости” отсутствуют нормы, обязывающие использовать при осуществлении кадастрового учёта земельных участков, выделяемых в счёт земельных долей, и подготовке проекта межевания земельных участков, выделяемых в счёт земельных долей (“Требования к проекту межевания земельных участков”, утверждённые приказом Министерства экономического развития РФ от 3 августа 2011 г. №388, п.17) юридически значимую землеустроительную документацию, утверждённую в соответствии с актами, установленными законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания. Нарушается пункт 1 ст. 17 “Основания для государственной регистрации прав” ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” в части достаточности оснований для государственной регистрации возникновения прав на недвижимое имущество при наличии “иных актов передачи прав на недвижимое имущество в соответствии с

законодательством, действовавшим в месте передачи на момент её совершения”.

В отношении земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в долевой собственности, кадастровым законодательством не обеспечивается защита прав граждан на земельные участки, находящиеся в долевой собственности, на основе землеустроительной документации (проектов перераспределения земель колхозов и совхозов, в которых установлены местоположение и границы этих земельных участков), утверждённой внутрихозяйственными комиссиями, созданными в соответствии с Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. №323 “О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР”, с постановлением Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 86 и с Положением о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утверждённым постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. № 708 и от 11 декабря 1992 г. № 969. Членами комиссий являлись полномочные представители районных органов власти, сельского (поселкового) Совета народных депутатов, администрации хозяйства, районного управления АПК, комитета по земельной реформе и земельным ресурсам, представители органов Госкомимущества.

Известно, к чему это привело – к коррупции, рейдерским захватам долевых земель, “обмену” долевых земель, расположенных у водных объектов, населённых пунктов, автомобильных дорог, на земли фонда перераспределения и их дальнейшей приватизации “эффективными собственниками”, использующими их в несельскохозяйственных целях, следствием чего явилась социальная напряжённость и долговременные земельные споры, иногда переходящие в социальные бунты, подрывающие репутацию власти.

Из-за правовой неопределённости статуса землеустроительной документации при осуществлении кадастрового учёта (землеустроительная документация не включена в состав документов, необходимых для

осуществления кадастрового учёта) суды не защищают права участников долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

10. Главным условием оптимизации содержания кадастра, совершенствования кадастровых отношений, организации кадастровой деятельности и осуществления кадастрового учёта является достижение реального паритета между представителями федеральных органов исполнительной власти и саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров при подготовке нормативно-правовых документов и разрешении возникающих кадастровых споров без административного подавления профессионального поведения, соблюдение принципов взаимоотношений государства и профессионального сообщества, установленных Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ “О техническом регулировании”.

План мероприятий (“Дорожная карта”) “Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учёта недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”, утверждённый распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 2236-р, направлен на исправление проблем, созданных за период руководства кадастровым ведомством 6 руководителями Росземкадастра и Росреестра за последние 12 лет, начиная с 2000 года.

### **Организация и управление кадастром недвижимости**

Проблемы неполноценности кадастра – это следствие нерациональной организации кадастровой деятельности и кадастрового учёта недвижимого имущества, неэффективное законодательство, регулирующее кадастровые отношения и низкий уровень управления кадастровыми работами и кадастровым учётом. За последние 17 лет сменилось семь руководителей кадастрового ведомства со своими командами и представлениями об организации кадастра. За это время:

-было потеряно единое руководство и ответственность за кадастровый учёт и регистрацию прав (21 июля 1997 года), на восстановление которого ушло более 10 лет;

-потеряно землеустройство, обосновывающее формирование границ земельных участков с учётом создания условий для рационального, экологически безопасного землепользования;

-Федеральная целевая программа “Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы”, утверждённая Постановлением правительства РФ от 26.06.1999 № 694 с комплексом работ по землеустроительному обеспечению осуществления земельных преобразований после её утверждения была закрыта;

-утрачено наиболее экономное государственное сплошное проведение межевых работ для сбора земельного налога со всех законно используемых земельных участков – систематический способ проведения межевания заменён спорадическим по заявительному принципу (2 января 2000 года), из-за чего государство недобирает и половины земельных платежей и компенсирует недобор увеличением налоговой нагрузки на лиц, попавших в Кадастр.

Граждан и юридических лиц, ранее за свой счёт выполнивших все требования по кадастровому учёту и получивших документы, удостоверяющие их права на земельные участки, государство заставляет вновь за свой счёт выполнять кадастровые работы, осуществлять кадастровый учёт и перерегистрировать свои права на земельные участки, не обеспечивая при этом режим наибольшего благоприятствования;

-затраченные бюджетные средства на создание дорогостоящей морально устаревшей неточной опорной межевой сети (начиная с 2002 года) привело к повсеместным пересечениям границ земельных участков на кадастровых картах и массовым отказом в кадастровом учёте;

-изменение при осуществлении кадастрового учёта приоритета точных границ земельных участков на приоритет соблюдения несущественных для

идентификации земельных участков и прав на них формальных требований по оформлению документов для кадастрового учёта привело к массовым отказам или задержкам кадастрового учёта земельных участков по несущественным причинам и снижению требований и контроля за выполнением требований по точности межевания земель.

На раздумья и исправление допущенных стратегических ошибок у кадастровой власти обычно уходит 10-15 лет.

Рапорты Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по совершенствованию системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости, улучшению качества регистрации и учётных процедур, вовлечению земельных ресурсов в гражданский оборот и защите прав собственности, о получении высокой оценки существующей учётно-регистрационной системы России на международном уровне, продвижении с 17 места на 12 в рейтинге Всемирного банка DoingBusiness-2015 по показателю “регистрация собственности” лучше бы было подтверждать не провозглашениями, а практическими результатами, не отчётами о полной электронизации страны, а доступными процедурами кадастрового учёта, поведением кадастровых чиновников, очищенным от недружественного отношения к гражданам, количеством и качеством внесённой в кадастр информации.

Не устранив причин возникновения кадастровых проблем, они снова будут появляться и накапливаться, потребуются новые и новые межевые работы по уточнению границ объектов недвижимости.

Правительством Российской Федерации внесены поправки к проекту федерального закона № 664656-6 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров”, внесённому Правительством РФ, принятому Государственной Думой в первом чтении 27 марта 2015 года, которыми вводятся новые правила создания саморегулируемых организаций кадастровых инженеров в форме ассоциаций (союзов), основанных на

членстве в них не менее семисот кадастровых инженеров, и новые полномочия и обязанности, в том числе по обеспечению по запросу апелляционной комиссии проведения без взимания платы экспертизы документов, представленных в орган кадастрового учёта, и по результатам рассмотрения которых органом кадастрового учёта было принято решение о приостановлении кадастрового учёта, и дополнительному обязательному страхованию саморегулируемой организацией гражданской ответственности кадастровых инженеров – членов саморегулируемой организации.

Действующие саморегулируемые организации и саморегулируемые организации, которые до 30 июня 2016 года успеют организовать и включиться по старым правилам в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, до 1 января 2017 года будут считаться соответствующими новым требованиям по включению сведений об ассоциации (союзе) в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров. Указанные организации в целях продолжения своей деятельности в соответствии с новыми требованиями обязаны в период с 1 июля 2016 года до 1 января 2017 года перерегистрироваться в государственном реестре саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Вносимыми поправками саморегулируемые организации практически принуждают создать национальное объединение саморегулируемых организаций – национальную палату, членами которой являются более пятидесяти процентов саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, включённых по старым правилам в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, с наделением национальной палаты функциями участия вместо саморегулируемых организаций в работе апелляционных комиссий и вместо органов исполнительной власти субъектов РФ и органа кадастрового учёта функциями проведения аттестации лиц на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, с разработкой



вопросов тестовых заданий, проектированием и внедрением в эксплуатацию автоматизированной системы, необходимой для проведения квалификационного экзамена, установлением размера и порядка взимания с претендента платы за проведение экзамена.

По предлагаемым поправкам национальная палата, объединяющая более пятидесяти процентов саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, вправе с 1 июля 2016 года обратиться в орган государственного надзора в целях регистрации в качестве национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Вводятся новые правила формирования саморегулируемых организаций с увеличением членства в них до 700 и выше, со сроком реформирования действующих СРО до 1 января 2017 года, а национальное объединение саморегулируемых организаций может быть утверждено уже 1 июня 2016 года (за полгода до появления реформированных СРО) действующими в настоящее время саморегулируемыми организациями, учреждёнными по старым правилам с количеством членов 100 или несколько выше, большинство из которых после 1 января 2017 года исчезнут, поскольку вынуждены будут объединяться в более крупные образования из-за невозможности увеличения количества своих членов до 700.

Как обычно, фактически идёт назначение Национальной палаты и вменение ей в обязанность функций, выполнение которых не обеспечено органами, регулирующими кадастровую деятельность и осуществляющими кадастровый учёт и ведение государственного кадастра недвижимости в том числе в части контроля за выполнением кадастровых работ (межевание земель), справедливого рассмотрения кадастровых споров на альтернативной основе (апелляционные комиссии, выполняющие функции кадастровых судов в досудебном варианте), создания системы уточнения границ земельных участков в кадастровой документации.

Вместо представления и защиты законных интересов физических и юридических лиц в осуществлении кадастрового учёта и кадастровых

инженеров, представляющих их интересы, противодействия произволу кадастровых чиновников, упрощения и организации незаметного для потребителей кадастровых услуг процесса кадастрового учёта выстраивается бюрократизированная система управления кадастровой деятельностью на основе нового министерства – “национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров”, а не на основе деятельности самих саморегулируемых организаций.

Дополнительная ежегодная финансовая нагрузка на кадастрового инженера от введения предлагаемых поправок возрастёт как минимум на 50 тыс. рублей, что является значительной нагрузкой для индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса (основной массы кадастровых инженеров) и приведёт при существующих административных ограничениях стоимости кадастровых работ к их вымыванию из сферы кадастровых работ или к росту стоимости кадастровых работ для граждан и юридических лиц в случае снятия ограничения стоимости кадастровых работ.

Особенно актуальным является безотлагательное создание альтернативной системы досудебного рассмотрения кадастровых споров в апелляционных комиссиях, что может быть немедленно организовано с участием представителей существующих СРО, а не с участием представителей Национального объединения, создание которого планируется в перспективе.

### **Система учета земель за рубежом**

Правильное их использование немыслимо без строго научного количественного и качественного учета почв. Этой задаче служит составление и ведение земельного кадастра. Ввод в действие Федерального закона «О государственном земельном кадастре» явилось знаковым событием проведения земельной реформы, которое поставило точку в затянувшихся дискуссиях по вопросам, что такое государственный земельный кадастр, кто его создает и с какой целью земельный кадастр создается, важную роль этом сыграл сложившийся опыт других стран.

Государственный земельный кадастр имеет важное народнохозяйственное значение. Его данные служат для организации эффективного использования земель и их охраны, планирования народного хозяйства, правильного размещения и специализации сельскохозяйственного производства, а также для осуществления других народнохозяйственных мероприятий, связанных с использованием земель.

Основы современного земельного кадастра в зарубежных странах заложены в 20 веке. Среди них наиболее совершенен французский земельный кадастр. Он представляет собой стройную систему учёта количества и качества земель для целей налогообложения. Французское правительство приступив в 1925 г. к обновлению кадастра, ставило перед собой задачу осуществить работы по идентификации данных о каждом участке с целью выяснить его положение, размеры и имя владельца.

Основные работы по земельному кадастру были начаты в 1930г. и практически закончены к началу 50-ых годов. Начиная с 1953 г. по всей стране проведено очередное обновление земельного кадастра в соответствии с современными требованиями. Работы по обновлению и переоценке земель осуществляются через каждые пять лет. Обновление и проверка земельного кадастра возлагаются на постоянную государственную службу земельной собственности, включающую центральное, региональное и департаментское ведомства.

Государственная служба земельного кадастра Франции обеспечивает выполнение технических, юридических и административных действий. В качестве основной оценочной единицы во французском земельном кадастре выступает парцелла. На парцеллы делятся сельскохозяйственные угодья, а также земельные участки занятые постройками, промышленными предприятиями.

Исключение составляют земли военного ведомства, скалы, болота, т.е. земли, которые не дают дохода. Производительность парцелл сельскохозяйственного пользования определяется по урожайности всех

сельскохозяйственных культур, расходам на семенной материал, обработку полей, сбор урожая, хранение и транспортировку его к пунктам сбыта. Среднегодовой чистый доход определяют за последние 15 лет, не считая двух наиболее урожайных и двух наиболее засушливых.

Экспертная оценка земель начинается с классификации, при которой определяют количество классов земель по каждому землевладению. Всего на территории Франции выделено 13 классов земель. В пределах каждого класса выделяют две типичные парцеллы – одна из наилучших, другая из наихудших земель. На основе типичных парцелл устанавливают по гектарные расценки чистого дохода по классам каждого вида землевладения. Заключительным этапом оценки является классификация парцелл, при которой они распределяются по классам.

Итоговые данные земельного кадастра по всем парцеллам, с указанием доходов и выделением парцелл, подлежащих и не подлежащих налогообложению, размещаются в специальных таблицах-указателях, так называемых кадастровых матрицах. Изменения в правовом, природном и хозяйственном состоянии парцелл вносятся в кадастровые матрицы ежегодно.

В Канаде ведением земельного кадастра занимается Служба инвентаризации земель обеспечивающая изучение земель по единой для всей страны программе, главная цель которой – предоставление в распоряжение федеральных и провинциальных органов точных и полных данных о потенциальной продуктивности земельных ресурсов страны. Поскольку сельскохозяйственное использование территории тесно связано с другими видами использования, осуществляют четыре типа оценки земли: для сельского хозяйства, лесного хозяйства, для рекреационных целей и воспроизводства фауны. Сельскохозяйственные науки 119

Схема классификации земель по возможности сельскохозяйственного использования предусматривает выделение семи классов земель по степени пригодности для сельского хозяйства. К первому классу относят наиболее

плодородные земли. Для изучения земель и обработки полученной информации в Канаде разработана информационно географическая система.

Экономическая оценка земель в Канаде проводится по урожайности сельскохозяйственных культур. Основным критерием служит урожайность пшеницы с единицы земельной площади при общепринятой агротехнике. Другие культуры по соответствующим коэффициентам переводят в урожай пшеницы. В зависимости от урожайности пшеницы все земли подразделяют на пять классов продуктивности. Экономическая оценка земель в стоимостном выражении не производится. Современная система изучения земель в Великобритании включает два основных этапа: физическую и экономическую классификацию земель. При физической классификации все земли страны в зависимости от степени влияния физических факторов, ограничивающих их использование в сельскохозяйственном производстве, объединяют в пять классов землепригодности.

Основными физическими факторами, которые оказывают влияние на сельское хозяйство, являются: климат, рельеф, особенности почвенного покрова (влажность, глубина корнеобитаемого слоя, механический состав, структура, каменистость). К первому классу относят земли с очень небольшими ограничениями их сельскохозяйственного использования или земли, не имеющие таких ограничений. К последующим классам относят земли с небольшими, средними, серьёзными и очень серьёзными ограничениями для сельскохозяйственного использования. Экономическая классификация земель основана на определении стоимости стандартной чистой продукции каждого класса земель. Стандартная чистая продукция определяется как расчётная стоимость полеводческой и садоводческой продукции, свойственной для этих земель, при среднем уровне ухода и применении удобрений. Она представляет собой разницу между стоимостью полученной продукции и стоимостью посевного или посадочного материала.

Экономическая классификация земель предполагает объективную оценку производственных возможностей каждого земельного участка. Таковую

оценку можно произвести после накопления достаточной информации для установления пределов колебания средней статистически чистой продукции на акр каждого физического класса земель.

При проведении классификации земель, учитываются только те ограничивающие факторы, которые невозможно устранить на современном уровне развития сельскохозяйственной науки и техники. Поэтому факторы, ранее считавшиеся не преодолимыми препятствиями, в дальнейшем могут перейти в легкоустраняемые, в результате чего земли переводятся в более высокий класс.

Поэтому через каждые пять лет проводится корректировка данных классификации земель с учётом получения информации об использовании земель, развития научных исследований и технических возможностей улучшения земель.

В США изучение земель ведётся специальной службой охраны почв в системе Министерства сельского хозяйства. Она состоит из центрального органа, филиалов в штатах и около 2400 районных ячеек по охране почв. Основными единицами, подлежащими съёмке при почвенных обследованиях, являются серии, внутри которых выделяют почвенные типы и фазы. Серии представляют собой почвы, однотипные по мощности и структуре горизонтов, по содержанию солей, органических веществ, а также по рельефу, засолению и т.д. В пределах серий выделяют типы почв.

Наиболее низкая классификационная единица – фаза. Критерием для её выделения являются: изменение наклона поверхности, ограничивающее использование техники, степень подверженности эрозии, засорённости камнями, материнской породе и т.п. Обобщить данные почвенного обследования для практических нужд позволяет классификация земель. В зависимости от поставленных целей в США применяют разные системы классификации земель.

Например, почвы могут быть сгруппированы в классы по степени пригодности для сельскохозяйственного использования, продуктивности

земель и т.д. Качественная оценка земель в США производится по продуктивности сельскохозяйственных угодий. Продуктивность пашни определяется по урожайности основных сельскохозяйственных культур не менее чем за десять лет, а для засушливых районов – за более длительный период. Урожайность определяется по данным опроса или с помощью специальных анкет и лишь в редких случаях – непосредственно в поле путём взятия укосов с контрольных площадок. Однако урожайность зависит от уровня ведения хозяйства. Поэтому наряду с данными об урожайности собирают сведения о системе севооборотов, обработке почвы, применении удобрений, мелиорации и т.д. На основе этих сведений устанавливают классы ведения хозяйства. Выделение классов ведения хозяйства позволяет оценить каждую категорию земель по урожайности в зависимости от того, при каких способах ведения хозяйств были получены эти данные.

Оценка завершается определением показателя продуктивности земель для каждой культуры путём сопоставления фактической урожайности с максимальной, полученной на лучших но не окультуренных землях. Для выявления наиболее продуктивных земель в США проводится экономическая классификация земель. При этом наряду с природными факторами учитывают некоторые экономические показатели: размер хозяйства, структуру землепользования, уровень интенсификации, местоположение и доходностью хозяйства на единицу площади, затраты труда и т.п. земли однородные по возможности сельскохозяйственного использования и близкие по продуктивности, включают в один из семи классов экономической классификации.

Так как при выделении классов земель учитывают не только особенности почв, но и целый ряд других природных и экономических факторов, то такой метод исследований. Почва является основным средством производства в сельском хозяйстве. Рациональное её использование является широкой комплексной программой, которая касается всех сторон организации сельскохозяйственного производства. Разработка

этой проблемы требует тщательного изучения имеющихся земельных ресурсов, обоснования системы показателей и методов объективного анализа фактического уровня использования земель и планирования его на перспективу, определения на этой основе общих направлений и разработки системы конкретных мероприятий повышения плодородия почвы улучшения использования земель применительно к местным природно-климатическим и экономическим условиям.



## **ТЕМА 9. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ**

Понимая важность эффективного и рационального управления использованием земельных ресурсов, органы исполнительной и законодательной власти Российской Федерации, занимаются установлением единой системы ведения кадастра, разработку и стандартизацию методологической базы ведения кадастра различных объектов недвижимого имущества.

При этом в качестве законодательной, практической и теоретической основы берутся эффективно работающие кадастровые системы зарубежных стран с эффективно функционирующим рынком недвижимости.

Практика показывает, что прямой перенос опыта зарубежных стран в Россию не приносит ожидаемых результатов, либо абсолютно не приживается в наших условиях в силу сложившихся веками особенностей и традиций.

Поэтому, на сегодняшний день важен детальный анализ зарубежных кадастровых систем и их историческое формирование для адаптации исторически сложившимся особенностям, основам формирования организационно-технических аспектов, природно-климатическим особенностям России.

В этой связи рассмотрим опыт развитых стран по признакам успешной системы ведения кадастра, предложенным Dale Peter F. и John D. McLaughlin и другими иностранными исследователями, дополнив пунктами актуальными на сегодняшний день ведения ГКН в РФ:

- налогообложение;
- инвестирование;
- управление и развитие электронного земельного администрирования;
- трехмерный кадастр.

В качестве сравнения мы выбрали опыт ведения государственного кадастра Нидерланд, в силу его общепризнанной логичности и системности. Более того, он профессионально ведется и почти безупречен в теоретическом и практическом смысле на небольшой территории (41,5 тыс. м<sup>2</sup>); обремененная прибрежными низменностями, урбанизированными густонаселенными территориями, что характерно и для территории России с единственным исключением – площадь.

Голландский кадастровый географический набор данных содержит сведения о границах участков и их кадастровых номерах, контуры зданий (для справочных целей), названия улиц и адрес месторасположения объекта недвижимого имущества.

В соответствии с кадастровой регистрацией права частной собственности существуют следующие 3D компоненты регистрации:

- право собственности;
- ограниченное право собственности;
- право суперфиция;
- право долгосрочной аренды;
- право сервитута;
- право кондоминиума;
- совместная собственность.

В системе регистрации каждому праву собственности соответствует уникальный код.

Права собственности в Нидерландах всегда имеют отношение к земельным участкам, поэтому собственность недвижимого имущества всегда устанавливается на них.

Если относительно земельного участка не установлены никакие права, действуют правила вертикальной и горизонтальной акцессии. Вертикальная акцессия обозначает, что собственник участка владеет всеми конструкциями и сооружениями, закрепленными за этим участком. Горизонтальная акцессия – это часть собственности, расположенная на участке вертикальной акцессии

другого собственника. На рисунке 1 показан пример вертикальной и горизонтальной акцессии. Участку 1 по правилу вертикальной акцессии принадлежит часть здания, расположенная в границах земельного участка, по такому же правилу все конструкции, расположенные над участком 2 (автомобильная дорога), принадлежат собственнику данного участка.

Часть здания расположенная над участком 2 принадлежит по праву собственности участку 1 согласно правилу горизонтальной акцессии. В то же время, нельзя построить конструкцию, которая будет вклиниваться в чужую собственность, без согласия собственника этого имущества.

Правила вертикального и горизонтального присоединения являются последствиями фактической ситуации и не утверждаются правами, поэтому во многих случаях приводят к конфликтным ситуациям.

При регистрации участка в 2D формате возможно учесть объекты, которые расположены на поверхности земельного участка. При регистрации в 3D формате возможность пространственного учета увеличивается, и возможно учесть множество объектов, расположенных на разных уровнях над и под поверхностью земли одновременно.

Исходя из анализа реализации признаков успешной системы кадастра, в таблице 13 представлены приоритетные направления развития кадастра недвижимости в России.

**Таблица 13 - Приоритетные направления развития кадастра недвижимости в России**

Признаки успешной системы кадастра Ведение государственного кадастра недвижимости в Нидерландах Что необходимо произвести в России, на примере данной страны	Ведение государственного кадастра недвижимости в Нидерландах	Что необходимо произвести в России, на примере данной страны
Полнота данных: по объектам учета; по объёму учитываемых сведений	Непрерывность актуализации сведений. Постоянство хранения. Полнота описания правового положения	Необходимо произвести регистрацию всех земель и объектов недвижимости в Российской Федерации

	земель. Соответствие правового и документального описания объекта и его пространственного описания на кадастровых картах	
Способность к восприятию новых задач	Внедрение 4D модели кадастра, это составление кадастровых документов с учетом изменения объектов во времени	В России необходимо учесть для начала все объекты недвижимости
Возможность сопряжения с другими базами данных. Базовые пространственные данные обязательны для использования всеми организациями. Сбор данных, аналогичных данным реестров, запрещен. Тем самым исключается возможность дублирования работ	Базовые пространственные данные обязательны для использования всеми организациями. Сбор данных, аналогичных данным реестров, запрещен. Тем самым исключается возможность дублирования работ	Необходимо введение 3D кадастра, в результате чего будут учтены подземные коммуникации и наземные конструкции
Налогообложение	Сведения непрерывно обновляются и возможно учитывать сведения над и под поверхностью земли одновременно с другими объектами	Необходимо введение 3D кадастра, в результате чего будут учтены подземные коммуникации и наземные конструкции
Увязка с системой координат, единой для учетного округа; с национальной системой координат	На кадастровые карты нанесена координатная сетка страны. Кадастровая карта содержит около 300 млн пар координат и строго согласовывается с крупномасштабной базовой топографической картой Нидерландов	В нашей стране внедрена местная система координат, что усложняет сопряжение объектов недвижимости на границах федеральных округов. Земельно-кадастровые работы необходимо проводить в действующей на территории всей страны системе координат, например, ГСК 2011, которая будет повсеместно применена с 1 января 2017 года. Точность вновь вводимых систем координат повышена не менее чем на порядок с единиц дециметров до единиц сантиметров. С такой же

		точностью эти системы согласованы между собой и с международной геоцентрической системой
Электронное земельное администрирование	Кадастровые реестры и карты полностью переведены в цифровой формат, что сокращает время при выполнении оперативных задач. Общее представление о Земельно-информационных системах границы, идентификаторы земельных участков, адреса, здания, номера домов, геодезические опорные точки, характеристики участков	На сегодняшний день в России осуществляются работы по цифрованию информации, но практическая реализация данных принципов внедрена лишь частично. (Например, многие карт. материалы специалистам все еще необходимо сканировать; сведениям ГГС ведутся на бумажных носителях и не все еще перенесены в электронный формат
Простые и ясные правила учета	Правовую основу регулирования кадастровых отношений составляют Гражданский кодекс Нидерландов, Общий закон об административном праве, Закон о территориальном планировании, Закон об охране окружающей среды, Закон о загрязнении поверхностных вод, Закон об охране почв, Закон о снижении уровня шума и Указ о качестве воздуха в Нидерландах и др. нормативные акты и предписания	Законодательство, регулирующее правовые аспекты недвижимого имущества и сделок с ним, насчитывает около 100 нормативно-правовых документов, из них отметим лишь наиболее значимые: Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»; Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»; Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»; Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации». Частая смена законов и внесение в них дополнений создает массу новых проблем. Необходимо

		<p>выработать единую методику постановки земельных участков на кадастровый учет. Необходимо издание основополагающих законов, которым на практике не противоречат никакие другие подзаконные акты, федеральные законы, постановления правительства и т.д. Трехмерные кадастровые системы В Голландии применяется уже более 5 лет, и такая система себя полностью оправдала, и сейчас идут работы по внедрению 4D кадастра [5, 6]. На территории России, пока только в качестве «пилотного» проекта, введен проект в Нижегородской области. Отчет итоговый по российско-нидерландскому проекту «Создание модели трехмерного кадастр</p>
Трехмерные кадастровые системы	В Голландии применяется уже более 5 лет, и такая система себя полностью оправдала, и сейчас идут работы по внедрению 4D кадастра	На территории России, пока только в качестве «пилотного» проекта, введен проект в Нижегородской области. Отчет итоговый по российско-нидерландскому проекту «Создание модели трехмерного кадастра недвижимости
Увязка с системой координат: единой для учетного округа; с национальной системой координат	На кадастровые карты нанесена координатная сетка страны. Кадастровая карта содержит около 300 млн. пар координат и строго согласовывается с крупномасштабной базовой топографической картой Нидерландов	В нашей стране внедрена местная система координат, что усложняет сопряжение объектов недвижимости на границах федеральных округов. Земельно-кадастровые работы необходимо проводить в действующей на территории всей страны системе координат, например, ГСК 2011, которая будет повсеместно применена с 1 января 2017

		года. Точность вновь вводимых систем координат повышена не менее чем на порядок с единиц дециметров до единиц сантиметров. С такой же точностью эти системы согласованы между собой и с международной геоцентрической системой координат
--	--	--

Для дальнейшего развития кадастра недвижимости в России, учитывая опыт ведения государственного кадастра за рубежом, необходимо претворить в научно-практическую деятельность ведения кадастра недвижимости следующие мероприятия: 1. Введение единой системы координат (ГСК 2011) на территорию РФ, это путь к высокой точности измерения координат и, как следствие, снятие проблем с наложениями, которые в настоящее время встречаются повсеместно

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проанализировав вышеизложенный материал, можно сделать следующие выводы:

- материалы, помещенные в докладе, могут оказать органам федеральной власти страны, субъектам Российской Федерации и местным администрациям информационную помощь при разработке и реализации государственной земельной политики, организации рационального использования и охраны земель, в обеспечении целевого использования земель, в повышении плодородия почв и решении других вопросов реформирования земельных отношений в Российской Федерации;
- производится анализ состава и особенностей основных видов информационных ресурсов в России;
- выявление ключевых проблем развития информационных ресурсов в России;
- анализ целей и задач органов государственного управления по развитию и использованию государственных информационных ресурсов;
- способствует реализации разнообразных задач, для решения которых необходима информация о природных ресурсах и явлениях, разнообразие самих описываемых объектов, процессов и подходов к отображению информации о них;
- формирует необходимые финансово-экономические и организационные ресурсы и механизмы;
- информационное обеспечение органов государственной власти и управления о состоянии земельного фонда страны;
- дает характеристику динамики качественного состояния земель в связи с усилением эрозионных процессов, снижением количеств питательных веществ, сокращением запасов гумуса, засолением почв;
- отражает также объемы про ведения почвозащитных и мелиоративных мероприятий и др.



## ГЛОССАРИЙ

**Автоматизированная система государственного земельного кадастра** - функционирующий на основе ЭВМ и других технических средств информатики комплекс, обеспечивающий сбор, хранение, актуализацию и обработку информации в целях поддержки ведения государственного земельного кадастра.

**Актуализация данных кадастра** - приведение кадастровой информации в полное соответствие с состоянием учитываемых объектов на данный момент времени.

**Архивный кадастровый документ** - документ, созданный в процессе ведения государственного земельного кадастра и утративший значение для текущего делопроизводства.

**Геоинформационная система** - картографическая и семантическая база данных, управляемая единым специализированным программным обеспечением, предназначенным для решения информационных, поисковых и расчетных задач, связанных с пространственным расположением объектов.

**Государственная земельно-кадастровая информация** - сведения о правовом, природном и экономическом положении земель, подлежащие внесению в земельно-кадастровую документацию и автоматизированную базу кадастровых данных.

**Земельно-кадастровая палата** - федеральное государственное учреждение, на которое возложено ведение государственного земельного кадастра, формирование и ведение базы земельно-кадастровых данных и предоставление земельно-кадастровой информации. Создается Федеральной службой земельного кадастра России.

**Земельный кодекс** - систематизированный единый законодательный акт, регулирующий земельные отношения

**Кадастр** - методически упорядоченный учет; систематизированный свод данных, включающих качественную и количественную опись объектов или явлений с их экономической оценкой; систематизированный свод сведений количественно и качественно характеризующий определенный вид природных ресурсов. Различают К. земельный, водный, лесной, фискальный и пр.

**Государственная кадастровая документация** - система документов, предусмотренная правилами ведения государственного земельного кадастра. Информация, содержащаяся в земельно-кадастровой документации, может быть представлена в текстовом, табличном, графическом, цифровом видах, на бумажных или электронных носителях.

**Документы государственного земельного кадастра** - 1) основные документы (Единый государственный реестр земель, дежурные кадастровые карты (планы), журналы учета кадастровых номеров, кадастровые дела); 2) вспомогательные документы (книги учета входящих документов, книга учета выданных сведений, каталоги координат опорной межевой сети); 3) производные документы (справки в налоговую инспекцию, статистические отчеты, кадастровый план земельного участка, перечни земель, находящиеся в собственности РФ, субъекта РФ и муниципальных образований, производные кадастровые карты (планы), другие справочные и аналитические документы). (**Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" от 02.01.2000 №28-ФЗ, ст. 13**).

**Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ)** - основной документ государственного земельного кадастра, в котором содержатся сведения о правовом, природном и экономическом состоянии и использовании земельных участков, имеющие юридическую силу; документ, который предназначен для проведения государственного кадастрового учета земельных участков. (**Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" от 02.01.2000 № 28-ФЗ, ст. 13, 14**).

**Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним** ~ документ, содержащий информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях. Единый государственный реестр прав состоит из отдельных разделов, содержащих записи о каждом объекте недвижимого имущества. Раздел открывается при начале регистрации прав на объект недвижимого имущества и идентифицируется кадастровым или условным номером данного объекта. **(Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", ст. 12)**

**Кадастровая карта(план)** - представляет собой карту (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре. В зависимости от состава воспроизведенных сведений и целей их использования кадастровые карты (планы) могут быть кадастровыми картами (планами) земельных участков, дежурными кадастровыми картами (планами) и производственными кадастровыми картами (планами). **(Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" от 02.01. 2000 ,№ 28-ФЗ, ст. 16).**

**Кадастровое дело** - совокупность скомплектованных в установленном порядке документов, подтверждающих факт возникновения или прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета. **(Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" от 02.01.2000 № 28-ФЗ, ст.15).**

**Кадастровые планы земельных участков (выписки из ГЗК)** - сложные документы, состоящие из совокупности форм, для заполнения которых используются бланки установленного образца. Информация, включаемая в кадастровые планы земельных участков, формируется в объеме, соответствующем характеру запрашиваемых сведений. Состав документов кадастрового плана земельного участка: 1) формы, содержащие

общие сведения о земельном участке, в том числе, оценочно-экономические, количественные и качественные характеристики; 2) формы, содержащие чертеж границ земельного участка и/или его частей: 3) формы, содержащие описание границ земельного участка и/или его частей. (**Приложение № 2 к Приказу Госкомзема России от 22.11.1999 № 84, п. 4**)

**Кадастровое производство** - комплекс работ, направленных на получение кадастровой информации и включающих проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических и других обследований и изысканий.

**Кадастровая съемка** ~ геодезические работы, проводимые с целью определения границ земельного участка. съемка границ земельных участков и установление межевых знаков; определение площади з.у., застроенной и благоустроенной территории, наличия твердых покрытий и газонов, характеристик строений и т.п.

**Межевание земель** - комплекс работ по установлению, восстановлению и закреплению границ земельного участка на местности, определению его местоположения и площади. (**"Инструкция по межеванию земель"**, утверждена Роскомземом 08.04.1996, п.1.1)

**Административно-территориальная единица** - территория, находящаяся в ведении государственного органа управления, либо органа местного самоуправления.

**Актуализация данных кадастра** - приведение кадастровой информации в полное соответствие с состоянием учитываемых объектов на данный момент времени.

**Архивный кадастровый документ** - документ, созданный в процессе ведения государственного земельного кадастра и утративший значение для текущего делопроизводства.

**Землеустройство** - мероприятия по изучению состояния земель, планированию организации рационального использования земель и их

охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

**Вариант проекта** - одно из альтернативных проектных решений, разработанных с одинаковыми условиями поставленной задачи.

**Геодезические работы при землеустройстве** - комплекс геодезических работ по обеспечению землеустроительных действий (проведению почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, инвентаризации земель, оценки качества земель, планирования и рационального использования земель, территориального и внутрихозяйственного землеустройства).

**Графическая часть проекта** - документ, отображающий в графической форме землеустроительные мероприятия, в том числе местоположение, границы и размер объекта землеустройства или его части с установленными ограничениями и (или) обременениями, а также размещение контуров земельных угодий и объектов недвижимого имущества, прочно связанного с объектом землеустройства. Графическая часть проекта может быть изготовлена в виде чертежей, схем, карт, планов, картограмм, графиков, рисунков и др.

**Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства** - землеустроительная документация, полученная в результате проведения землеустройства, подлежащая

длительному хранению и распространению документированной информации о проведении землеустройства.

**Заказчики проведения землеустройства** — правообладатели земельных участков, органы государственной власти, органы местного самоуправления, граждане и юридические лица, которые возбудили ходатайства и (или) приняли решение о проведении землеустройства.

**Земельные отношения** - отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, земельными участками, а также по поводу государственного управления земельными ресурсами. Объектами земельных отношений являются земельные участки и права на них.

**Земельные ресурсы** - земли, которые находятся в границах территории Российской Федерации, за исключением территориального моря.

**Землепользование** - территория земельного участка (совокупности земельных участков), имеющая фиксированную замкнутую границу, площадь, местоположение, правовой статус и используемая гражданином или юридическим лицом для определенных целей в соответствии с законодательством.

**Землеустроительная деятельность** - деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц, осуществляемая при проведении землеустройства.

**Землеустроительная документация** - документы, полученные в результате проведения землеустройства.

**Землеустроительное дело** - совокупность скомплектованной в установленном порядке землеустроительной документации в отношении каждого объекта землеустройства и другие касающиеся такого объекта материалы.

**Землеустроительные мероприятия** - предусмотренные землеустроительной документацией предложения по формированию и

организации территории объектов землеустройства, рациональному использованию и охране земель с учетом их целевого назначения и ограничений в использовании и обременении правами иных лиц, сохранения и повышения плодородия почв.

**Землеустроительные работы** - работы по изучению состояния земель, планированию использования и охране земель, территориальному (межхозяйственному) и внутрихозяйственному землеустройству, результатом которых является создание землеустроительной документации.

**Землеустроительный процесс** - состав, очередность и порядок действий, включающих в себя возбуждение (ходатайство) о проведении землеустройства, подготовительные работы и проведение полевых работ при топографо-геодезических, картографических работах, почвенных, геоботанических и других обследованиях, разработку, рассмотрение, утверждение, оформление и выдачу землеустроительной документации, перенесение проектов землеустройства на местность, осуществление авторского надзора за выполнением проектов объектов землеустройства.

**Знаки условные землеустроительные** - система обозначений для отражения на картах и планах элементов землеустройства, которые дополняют систему условных знаков топографических планов и карт и могут показать как существующие, так и проектируемые элементы землеустройства.

**Зона землеустройства** - территория, включающая объекты землеустройства, а также примыкающие к ним земельные участки, на которых землеустройство не проводится, но интересы их собственников, владельцев и пользователей в той или иной мере затрагиваются землеустроительными действиями. В зону землеустройства могут включаться земли всех категорий. Минимальным размером зоны землеустройства является земельный участок.

**Зонирование территорий** - разделение территорий на земельные участки с различным целевым назначением и правовым режимом использования.

**Инвентаризация земель** - комплекс землеустроительных работ по уточнению и установлению местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности) и размеров, выявлению неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, получению других характеристик земель.

**Межхозяйственное землеустройство** — это комплекс мероприятий по образованию новых, упорядочению и изменению существующих землевладений и землепользования, специальных фондов земель, установлению границ и режима использования земель административно-территориальных и других особых формирований (природоохранного, рекреационного, заповедного, историко-культурного назначения и др.), а также отводу земель в натуре (на местности).

**Объекты землеустройства** - территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований и других административно - территориального образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

**Обоснование проекта** - система технико-экономических расчетов и показателей, подтверждающих целесообразность и эффективность проектных предложений.

**Образование землевладения и землепользования** – создание соответствующего земельного участка нового предприятия, организации, учреждения или физического лица на любых землях.

**Ограничения (обременения) прав на использование земельного участка** - наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих



правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный земельный участок.

**Организация землевладений и землепользований** – система землеустроительных действий, относящихся к землеустраиваемому объекту в целом и включающих образование, реорганизацию, упорядочение (совершенствование) землевладений и землепользований и отвод земель в натуре.

**Основания проведения землеустройства** - решения органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства, договоры о проведении землеустройства, а также вступившие в силу судебные решения.

**Охрана земель** - система правовых, организационных, экономических, технических и других мероприятий по использованию и охране земель, сохранению и повышению плодородия почв, недопущению необоснованного изъятия наиболее ценных земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота.

**Планирование использования земельных ресурсов** - определение перспективы рационального использования и охраны земель всех категорий независимо от форм собственности и форм хозяйствования для подготовки решений о распределении земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территории и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

**Подрядчики землеустроительных работ** - физические и юридические лица, в том числе государственные унитарные землеустроительные предприятия, выполняющие землеустроительные работы по конкретному объекту землеустройства или ряду объектов землеустройства.

**Почвенное обследование** - исследование почвенного покрова в целях установления совокупности и распределения почв на определенной части земной поверхности.

**Правовой режим земель** - совокупность правил использования земель, включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным законодательством и законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории. Правовой режим основных категорий земель определяется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и отражается в землеустроительной документации.

**Правовой статус земельного участка** - целевое назначение, разрешенное использование и зарегистрированное в установленном порядке право на данный земельный участок (право собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования или аренды).

**Подготовительные работы** - часть землеустроительного процесса, включающая камеральную землеустроительную подготовку и полевое землеустроительное обследование.

**Полевое землеустроительное обследование** - составная часть подготовительных работ, в процессе которых в натуре устанавливаются существующая организация территории, состояние и фактическое использование земель, определяются возможности дальнейшего их использования, а также пожелания правообладателей земельных участков, заинтересованных в землеустройстве.

**Пояснительная записка к материалам землеустройства** - основная часть текстовой документации, в которой излагается характеристика объекта землеустройства и его территории, содержание и обоснование проектных предложений, и их эффективность, основные показатели проекта.

**Предоставление земель** – передача земельного участка в собственность, владения, пользование, аренду физическому или юридическому лицу.

**Природно-сельскохозяйственное районирование земель** - разделение территорий с учетом природных условий и агробиологических требований сельскохозяйственных растений.

**Проект землеустройства** - совокупность правовых, экономических, технических документов, включающих в себя расчеты, описание, чертежи, в которых обосновываются и воспроизводятся в графической, текстовой и иных формах землеустроительные мероприятия, реализация которых предусматривается на конкретной территории.

**Рабочий проект** - техническая документация на конкретные виды работ и земельные участки с рабочими чертежами, технологиями и сметно-финансовыми расчетами.

**Разрешенное использование земельного участка** - использование земельного участка с учетом целевого назначения, установленных ограничений и обременении.

**Режимообразующий объект** - объект, вокруг (вдоль) которого установлен особый режим землепользования (природопользования).

**Реорганизация землевладений и землепользований** – значительные изменения площадей, размещения, конфигурации и числа земельных участков предприятий и граждан.

**Сервитут на земельный участок** - право ограниченного пользования чужим земельным участком.

**Территориальное землеустройство** - система правовых, социально-экономических и технических мероприятий, обеспечивающих перераспределение земель по формам собственности и субъектам права, образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, формирование земельных участков при предоставлении и

обороте земель, закрепление границ объектов землеустройства на местности (межевание земель).

**Топография** - научная дисциплина, посвященная методам съемки и изображения земной поверхности (элементов физической поверхности и объектов деятельности человека) на планах и крупномасштабных картах (до масштаба 1: 100 000).

**Требования землеустройства** - условия, вытекающие из земельного законодательства, экономических, экологических и технических факторов, выполнение которых обеспечивает целесообразное использование земельного участка и рациональное ведение на нем хозяйственной деятельности.

**Участники отношений, возникающих при проведении землеустройства** - органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заказчики проведения землеустройства, подрядчики землеустроительных работ, третьи лица, чьи права и законные интересы могут быть нарушены при проведении землеустройства.

**Упорядочение землевладений и землепользований** - целенаправленное улучшение параметров земельных участков (размещение, площадь, границы).

**Формирование земельного участка** — комплекс землеустроительных работ, в процессе которых выделяется земельный участок (земельные участки), имеющий присущие только ему индивидуальные характеристики: местоположение, бесспорные границы, площадь, координаты поворотных точек, другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Маркетинг, 2001. – 39 с.
2. Российская Федерация. Законы. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 09 февраля 2009 № 8-ФЗ . – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84602/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/) ( дата обращения: 16.01.2017).
3. Российская Федерация. Законы. Водный Кодекс Российской Федерации: федер. закон от 3 июня 2006 г. №74-ФЗ // Собр. Зак-ва РФ. – 2006. – №23. – ст. 2381.
4. Российская Федерация. Законы. Земельный Кодекс Российской Федерации: федер. Закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. – 2001. – № 34. – 212с.
5. Российская Федерация. Законы. Лесной Кодекс Российской Федерации: федер. Закон от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ // Собр. Зак-ва РФ. – 2006. – №50. – ст. 5278.
6. Российская Федерация. Законы. О землеустройстве: федер.закон от 18.06.2001 г. №78-ФЗ // Собр. Зак-ва РФ от 25 июня 2001 г. №26- ст. 2582.
7. Российская Федерация. Законы. О недрах: федер. Закон от 21 февраля 1992 г. №2395-ФЗ// Российская газета.- 1992. – №102 – ст. 834.
8. Российская Федерация. Законы. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. Закон от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ //

9. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ //Собр. Зак-ва РФ. – 2016. – №26 – ст. 3890.

10. Российская Федерация. Правительство. Об установлении единых государственных систем координат: постановление Правительства РФ от 28 июля 2000г. N 568// Собр. Зак-ва РФ. – 2000. – №33 – ст. 3389.

11. Российская Федерация. Законы. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 09 февраля 2009 № 8-ФЗ . – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84602/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/) ( дата обращения: 16.01.2017).

12. Российская Федерация. Министерство экономического развития и торговли. Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги "Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства": приказ Минэкономразвития РФ от 14 ноября 2006 г. № 376. –Режим доступа <http://base.garant.ru/12150996/> (дата обращения 15.01.2017)

13. Абулова, Э.И. Приоритетные направления развития государственного кадастра недвижимости на современном этапе [Электронный ресурс] / Э.И. Абулова.- Международная научно-техническая интернет-конференция. - Режим доступа: <http://kadastr.org/conf/2015/pub/kadastr/prioritet-napravleniya-razvitiya-gkn-sovrem-etape.htm>

14. Алакоз, В. В Доклад о проблемах кадастра недвижимости и их преодолению [Электронный ресурс]// В.В. Алакоз. - Геоинформационный порта ГИС-ассоциаций. - Режим доступа:<http://www.gisa.ru/98067.html> (дата обращения: 1.02.2017).

15. Боголюбов, С. А. Земельное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова. – 2 –е изд.– М.: Проспект, 2007.-400 с.

16. Бойков В.Н. Приоритетные направления развития государственного кадастра недвижимости/ В.Н. Бойков, В.К. Попов, Н.И. Калачева // Современные проблемы науки и образования. - 2015. - №1.- С.246 – 248.

17. Бурмакина, Н. И. Актуальные проблемы в сфере реализации кадастровых отношений и возможные пути их решения [Электронный ресурс] // Отрасли права. Аналитический портал. – Режим доступа: <http://xn--7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/209> (дата обращения: 3.04.2017)

18. Варламов, А. А. Государственный кадастр недвижимости. Учебник для студентов высших учебных заведений /А.А.Варламов, С.А.Гальченко. - М.: Колос, 2012. - 680 с.

19. Варламов, А.А. Государственный кадастр недвижимости. Учебник для студентов. высших учебных заведений/ А.А. Варламов, С.А. Гальченко. - М.:КолосС.-2012. - 680 с.

20. Ефимов, А.Ф. Земельные споры. Особенности рассмотрения и разрешения. Учебное пособие/ А.Ф. Ефимов. - М.: Проспект, 2015.- 112 с.

21. Корнеев, А. Л. Сделки с земельными участками/ А.Л Корнеев.- М.: Городец, 2006. – 192с.

22. Коротеева, Л. И. Земельно-кадастровые работы. Технология и организация/ Л.И. Коротеева.- Ростов-на-Дону : Изд-во Феникс, 2007. -162с.

23. Корякин, В.И. Новое в правовом регулировании размещения линейных объектов [Электронный ресурс] / В. И. Корякин. - Отрасли права. Аналитический портал. - Режим доступа: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/209> (дата обращения: 3.02.2017)

24. Лунина, Н. А. Земельное право Российской Федерации : учеб.пособие / сост. Н. А. Лунина. - Воронеж. гос. ун-т. - М. : ВГУ, 2007. - 520 с.

25. О пересечении границ земельных участков с границами населенных пунктов, муниципальных образований [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. - Режим

доступа: [http://www.economy.gov.ru/minrec/references/faq/doc20130325\\_4.html](http://www.economy.gov.ru/minrec/references/faq/doc20130325_4.html) (дата обращения: 13.02.2017).

26. Официальный сайт Росреестр [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.rosreestr.ru/> (дата обращения: 16.02.2017).

27. Попов, В. И. Правовое регулирование линейных объектов [Электронный ресурс] / В.И. Попов, С.Н. Николаев, Д.Ю. Мыльников, Е.В. и др..- Геоинформационный портал ГИС - ассоциаций.- Режим доступа: <http://www.gisa.ru/79473.html>

28. Шмидт И.В. Ведение государственного кадастра недвижимости на региональном уровне: учебно-методическое пособие / Шмидт И.В. - Саратов: Диполь, 2014.- 206 с.





Отпечатано в типографии ООО «Бюро новостей»  
г. Ставрополь, ул. Лермонтова, 191 б