

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01-Юриспруденция
Профиль: гражданско-правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ П.Г. Алексеенко
« _____ » _____ 2016 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Правовое регулирование государственного кадастрового учёта земельных участков: федеральный и региональный аспект.

Исполнитель
студент группы 221об-1 _____ А.С. Сорокин
(подпись, дата)

Руководитель
доцент _____ Е.Г. Черкашина
(подпись, дата)

Нормоконтроль _____ О.В. Громова
(подпись, дата)

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ П.Г.Алексеевко
« » _____ 2016 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Сорокина Александра Сергеевича

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовое регулирование государственного кадастрового учёта земельных участков: федеральный и региональный аспект (утверждено приказом от _____ № _____)
 2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 июня 2016 года.
 3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, нормативно-правовые акты, федеральные законы.
 4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): становление и развитие российского законодательства о кадастровом учёте земель, общая характеристика государственного кадастрового учёта, функции государственного кадастрового учёта, особенности выполнения кадастровых работ в отношении земельных участков, документы государственного кадастрового учёта, Проблемы в российском законодательстве о государственном кадастровом учёте земельных участков.
 5. Перечень материалов приложения: федеральное и региональное законодательство в сфере государственного кадастрового учёта земельных участков.
 6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
 7. Дата выдачи задания: 15 октября 2015 года.
- Руководитель бакалаврской работы (проекта): Черкашина Елена Геннадьевна, доцент кафедры гражданского права.
- Задание принял к исполнению (дата): 15 октября 2015 года. _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 59 с., 39 источников.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЁТ, ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК, РОСРЕЕСТР, КАДАСТРОВЫЙ НОМЕР, КАДАСТРОВЫЙ ПЛАН, КАДАСТРОВАЯ КАРТА, ГРАНИЦЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, МЕЖЕВОЙ ПЛАН

Значение и роль земельного кадастра в России менялись в зависимости от того, какие цели и задачи государство ставило перед экономикой: либо это жёсткое планирование и управление территориями, либо совершенствование системы налогообложения и учёта доходности, либо необходимость учёта прав, количественных и качественных характеристик земли.

Недвижимое имущество как объект рассматриваемых отношений должно иметь минимально необходимые уникальные характеристики, которые характеризуют его как индивидуально-определённый объект. По общему правилу, только на такой объект может быть зарегистрировано право. Такие характеристики, как адрес земельного участка, категория земель, вид разрешённого использования, кадастровая стоимость земельного участка, сведения о правах, об ограничениях земельного участка и др.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) представлена фактически во всех субъектах Российской Федерации в виде управлений.

Региональный аспект заключается в том, что основной задачей является проверка соответствия деятельности субъектов земельных отношений требованиям земельного законодательства либо выявление случаев самовольного пользования земельными участками.

Немаловажную роль в судебной защите прав на земельные участки играют грамотно сформулированные иски и требования и правильное определение сторон в споре.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Становление и развитие российского законодательства о кадастровом учёте земель (конец XX начало XXI вв.)	9
2 Общая характеристика современной кадастрово-учётной деятельности в Российской Федерации	15
2.1 Цели, функции, принципы, кадастровой учётной деятельности	15
2.2 Система и полномочия органов, осуществляющих кадастровую деятельность: федеральный и региональный уровень	19
2.3 Особенности кадастрового учёта земельных участков	24
2.4 Порядок осуществления кадастрового учёта земельного участка	31
3 Характеристика некоторых проблем кадастровой деятельности	43
Заключение	50
Библиографический список	54

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

БТИ	– Бюро технической инвентаризации
ГКН	– Государственный кадастровый надзор
ГЗК	– Государственный земельный кадастр
ГК РФ	– Гражданский кодекс Российской Федерации
ЕГРП	– Единый государственный реестр прав
ЗСО	– Зона санитарной охраны
ЗК РФ	– Земельный кодекс Российской Федерации
ФЗ	– Федеральный Закон
ФГБУ	– Федеральное государственное бюджетное учреждение
ФКП	– Федеральное казённое предприятие

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы настоящей работы обусловлена тем, что за последние годы в Российской Федерации в целях ускорения социально-экономического развития страны произошли серьёзные изменения в сфере государственного управления. В 2003 - 2005 гг. были приняты важные решения по реализации административной реформы в Российской Федерации. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг.¹ определила в качестве целей административной реформы повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.²

Реализация административной реформы коснулась такой функции государственного управления в сфере использования и охраны земель, как государственный кадастровый учёт земельных участков, а с недавнего времени и объектов капитального строительства. Государственный кадастровый учёт земельных участков становится частью государственного кадастрового учёта объектов недвижимости.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного кадастрового учёта земельных участков.

Предмет исследования – федеральное и региональное законодательство.

Цель исследования заключается в комплексно-правовом исследовании федерального и регионального аспектов правового регулирования государственного кадастрового учёта земельных участков.

В соответствии с целью были поставлены следующие задачи:

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789 «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собр. законодательства РФ. 2005. N 46. Ст. 4720.

² Лисина, Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики / Н. Л. Лисина - М. : Журнал Экологическое право : Юрист, 2016. – 21 с.

- изучить и историю развития государственного кадастрового учёта;
- исследовать и охарактеризовать общую характеристику государственного кадастрового учёта земельных участков;
- рассмотреть государственный кадастровый учёт как способ индивидуализации земельного участка
- проанализировать развитие федерального и регионального нормотворчества в сфере регулирования законодательства о государственном кадастровом учёте земельных участков, ознакомиться с судебной практикой.

Методологическую основу исследования составляет комплексный анализ правового регулирования государственного учёта земельных участков, на основе изучения научной литературы, и практики применения законодательства в рассматриваемой области. В ходе исследования использованы сравнительно-правовой, дескриптивный (описательный), формально-юридический и иные методы научного познания.

Практическая значимость исследования состоит в том, что результаты исследования можно использовать при изучении правоприменения и регулирования государственного учёта земельных участков.

Основными источниками по данной теме являются Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, ФЗ от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости", Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 N 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы», научные статьи Лисиной Н.Л. «Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики», Карамышева О.В. «Некоторые правовые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях рынка», «Петров Д.А. Контрольная функция саморегулируемых организаций: содержание и проблемы осуществле-

ния», Боголюбов С.А., «Все о земельных отношениях», Зверева Е.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О государственном кадастре недвижимости», а также судебная практика.

1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КАДАСТРОВОМ УЧЁТЕ ЗЕМЕЛЬ (КОНЕЦ XX НАЧАЛО XXI ВВ.)

Значение и роль земельного кадастра в России менялись в зависимости от того, какие цели и задачи государство ставило перед экономикой: либо это жёсткое планирование и управление территориями, либо совершенствование системы налогообложения и учёта доходности, либо необходимость учёта прав, количественных и качественных характеристик земли.

Развитие рыночных отношений, переход экономики страны на иные экономические, проводимые земельные преобразования обусловили необходимость существования информационной системы государственного учёта объектов недвижимости и регистрации прав на совершенно новой нормативной правовой основе.

В 1990 - 1999 гг. ведение государственного кадастрового учёта земель было регламентировано поверхностно. Тогда действовали Земельный кодекс РСФСР, Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 N 622 (ред. от 04.08.1995) "О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации"³, Указ Президента Российской Федерации от 11.12.1993 г. N 2130 "О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость"⁴, Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".⁵ Характеристика законодательства в литературе о кадастровом учёте земельных участков в означенный период времени, анализ законодательства Российской Федерации о ГЗК, свидетельствует о его несовершенстве и отставании от требований време-

³ Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 N 622 (ред. от 04.08.1995) "О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 11.12.1993 г. N 2130 "О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость" [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" // Собр. законодательства РФ. 1997. N 30. - Ст. 3594.

ни. Нормативные правовые акты обеспечивают главным образом регистрационную часть ГЗК, тогда как другие его подсистемы (формирование земельного участка, государственный учёт и оценка земельного участка) остались без правового регулирования.⁶

В 1990-х гг. государство поставило задачу модернизации земельно-кадастровых отношений, смены на автоматизированную систему государственного кадастрового учёта. Было утверждено Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 №622 «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации». Комитету по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации было поручено разработать и утвердить порядок предоставления земельно-кадастровой информации заинтересованным юридическим и физическим лицам. В порядке указывался перечень сведений, включаемых в земельно-кадастровую документацию. В 1992 - 1995 гг. должен был быть осуществлён поэтапный переход на автоматизированный метод получения, обработки, хранения и предоставления данных государственного земельного кадастра. Финансирование должно было вестись за счёт взимания земельного налога и арендной платы за землю.⁷

Федеральная целевая программа "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра"⁸, предусматривающая разработку, развёртывание и функционирование автоматизированной системы ведения земельного кадастра, была разработана для обеспечения поступления платежей за землю, функционирования рынка земли и недвижимости и защиты прав на землю.

⁶ Карамышева, О.В. Некоторые правовые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях рынка / О.В. Карамышева, Е.Л. Герасимова. – М. : Журнал Государство и право № 3: Наука, 2010. - 28 с.

⁷ Лисина, Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики / Н. Л. Лисина - М. : Журнал Экологическое право : Юрист, 2016. – 22 с.

⁸ Постановление Правительства РФ от 03.08.1996 N 932 "Об утверждении Федеральной целевой программы" Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра // Собр. законодательства РФ. 1996. N 33. - Ст. 4003.

Значение и содержание государственного кадастрового учёта земельных участков были расширены Федеральным законом от 02.01.2000 N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре".⁹ ГЗК представлял собой скомпонованный свод сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учёта земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках прочно связанных с этими земельными участками объектов. В документах отражались кадастровые номера; местоположение; площадь; категория земель и разрешённое использование земельных участков; описание границ земельных участков, их отдельных частей; зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения; экономические характеристики; качественные характеристики земель. Для отдельных категорий земель наличие объектов недвижимого имущества. В ст. 4 указанного Закона было определено, что государственный земельный кадастр создаётся и ведётся в целях информационного обеспечения государственного и муниципального управления земельными ресурсами; государственного контроля за использованием и охраной земель; мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель; государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; землеустройства; экономической оценки земель и учёта стоимости земли в составе природных ресурсов; установления обоснованной платы за землю; иной связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности. ГЗК был призван обеспечить достоверной информацией об экономических, природных, количественных и иных характеристиках земельных участков органы государственной власти и местного самоуправления, управления, физических и юридических лиц.

После 2000 г. государство продолжает принимать меры по совершенствованию системы унификации форм и методов учёта, стремится объединить су-

⁹ Федеральный закон от 02.01.2000 N 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // Собр. законодательства РФ. 2000. N 2. - Ст. 149.

ществующие информационные ресурсы по учёту и регистрации, усилить роль информационного обмена. В этот период времени разрабатывается и принимается Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (2002 - 2008 гг.)».¹⁰ Позднее утверждается подпрограмма «Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2012 гг.)» Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (2002 - 2008 гг.)».¹¹ Подпрограмма 2006 – 2012 гг. направлена на создание системы государственного кадастрового учёта объектов недвижимости, обеспечивающей реализацию государственной политики, эффективного и рационального использования и управления земельными ресурсами и иной недвижимостью, в интересах укрепления национальной экономики, повышения благосостояния граждан, обеспечения государственных гарантий права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, формирования полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости, а также на совершенствование государственных услуг. В рамках указанных программ государство обращает внимание на недостатки информационных систем учёта земли и объектов капитального строительства: их раздельное существование, увеличение временных затрат правообладателей при учёте недвижимости и регистрации прав на неё, а также при получении информации из систем учёта. Сведения об объектах недвижимости содержались в базах данных систем ГЗК,

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 25.10.2001 N 745 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (2002 - 2008 годы)» // Собр. законодательства РФ. 2001. N 45. - Ст. 4265.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 13.09.2005 N 560 «Об утверждении подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2012 годы)» Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (2002 - 2008 годы)» // Собр. законодательства РФ. 2005. N 39. - Ст. 3951.

технического учёта объектов капитального строительства и других природно-ресурсных кадастров.¹²

Деятельность государства по унификации информации об объектах недвижимости, совершенствованию системы оказания государственных услуг в результате выразилась в принятии и вступлении в силу с 1 марта 2008 г. Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».¹³ В соответствии со ст. 1 ФЗ "О ГКН" государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтённом, в соответствии с данным Федеральным законом, недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населённых пунктов, о территориальных зонах. Государственным кадастровым учётом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определённой вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных сведений о недвижимом имуществе. Объектом, подлежащим кадастровому учёту в государственном кадастре недвижимости, являются, в отличие от ранее действовавшего закона, не только земельные участки, но и объекты капитального строительства (здание, сооружение, помещение, объект незавершённого строительства).

Современный государственный кадастр недвижимости имеет не только информационное значение. Он предназначен обеспечить всех заинтересованных субъектов земельных и кадастровых (реестровых) отношений достоверной

¹² Лисина, Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики / Н. Л. Лисина - М. : Журнал Экологическое право : Юрист, 2016. – 23 с.

¹³ Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собр. законодательства РФ. 2007. N 31. - ст. 4017.

информацией об объектах недвижимости, их характеристиках, их изменениях, ограничениях использования, иной информацией, необходимой для осуществления использования и охраны земель, оценки объектов недвижимости и т.п. Сведения государственного кадастра недвижимости являются информационным ресурсом для осуществления иных функций государственного управления, а также для ведения реестров, кадастров и иных информационных источников. Значение современного государственного кадастра недвижимости заключается в том, что количество информации об объекте недвижимости, содержащейся в государственном кадастре, даёт возможность определить, может ли данный объект быть индивидуально-определённым объектом и, соответственно, находиться в обороте, быть предметом сделки с имеющимися характеристиками либо имеющихся характеристик о нём немного.¹⁴

Таким образом, изменилось значение государственного кадастра недвижимости: от исключительно учётной функции к функции индивидуализации земельного участка и объекта капитального строительства. При этом само по себе присвоение кадастрового номера объекту недвижимости не порождает для субъектов кадастровых отношений каких-либо обязанностей, не может нарушить чьих-либо прав. Это обусловлено тем, что после 1 марта 2008 г. инициировать постановку земельного участка на государственный кадастровый учёт может любое лицо, а также тем, что сведения об образованных земельных участках имеют временный статус до регистрации прав на них. Причём если право на них не будет зарегистрировано в течение пяти лет, то сведения об образованных земельных участках в кадастре аннулируются.¹⁵

¹⁴ Лисина, Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики / Н. Л. Лисина - М. : Журнал Экологическое право : Юрист, 2016. – 25 с.

¹⁵ Петров, Д.А. Конкурентное право: Контрольная функция саморегулируемых организаций: содержание и проблемы осуществления / Д.А. Петров – М. : Юрайт. 2014. - Ст. 30 - 35.

2 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОЙ КАДАСТРОВО-УЧЁТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Цели, функции, принципы, кадастровой учётной деятельности

Состав сведений, подлежащих включению в государственный кадастр недвижимости, подразделяется на две группы: уникальные и дополнительные. Уникальные характеристики перечислены в ч. 1 ст. 7 ФЗ "О ГКН", их значение состоит в том, что именно они характеризуют объект недвижимости как индивидуально-определённый объект, это основные, минимально необходимые характеристики объекта недвижимости. Недвижимое имущество как объект рассматриваемых отношений должно иметь минимально необходимые уникальные характеристики, которые характеризуют его как индивидуально-определённый объект. По общему правилу, только на такой объект может быть зарегистрировано право. Такие характеристики, как адрес земельного участка, категория земель, вид разрешённого использования, кадастровая стоимость земельного участка, сведения о правах, об ограничениях земельного участка и др., приобретают характер дополнительных характеристик земельного участка. При этом следует отметить, что дополнительные характеристики могут отсутствовать в государственном кадастре недвижимости, поскольку большинство из них определяется и устанавливается не органом кадастрового учёта, а иными органами власти, либо вносится по инициативе заинтересованных лиц. Если вид разрешённого использования земельного участка не был определён, то он может отсутствовать в кадастре, или, например, если адрес объекту учёта не был в установленном порядке присвоен, то он может также отсутствовать в кадастре.

Таким образом, современный государственный кадастровый учёт, обеспечивает индивидуализацию и идентификацию земельных участков и объектов капитального строительства как потенциальных объектов зарегистрированного права на них и объектов налогообложения. Подобный подход, определённый государством в последние годы, приобретает в большей степени экономическую "окраску", о природоохранной составляющей здесь речи, к сожалению, не

идёт. Вместе с тем в принимаемых программах о создании кадастра недвижимости определялось, что он создаётся для обеспечения реализации эффективного и рационального использования и управления земельными ресурсами.

Согласно ст. 2 ФЗ «О ГКН» государственный кадастр недвижимости является государственным информационным ресурсом. Основной задачей государственного кадастра недвижимости является обеспечение заинтересованных лиц признанными государством достоверными сведениями о характеристиках объектов учёта.

Целями государственного кадастра недвижимости являются:

- Создание условий для обеспечения государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество;
- Совершенствование системы налогообложения недвижимости;
- Обеспечение информационной поддержки субъектов земельно-имущественных отношений и повышение эффективности государственного и муниципального управления за счёт использования юридически значимой, актуальной информации об объектах недвижимости как объектах кадастрового учёта, их правовом статусе и режимах использования.

Основными функциями органов кадастрово-учётной деятельности являются (ст. 16 Закона «О ГКН»):

- общедоступные сведения, внесённые в ГКН, предоставляются органом кадастрового учёта по запросам любых лиц в виде: копии документа, на основании которого сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости; кадастровой выписки; кадастрового паспорта; кадастрового плана территории; кадастровой справки;
- кадастровый учёт объекта недвижимости - осуществляется в связи с образованием или созданием объекта недвижимости, прекращением его существования либо изменением уникальных характеристик объекта недвижимости;
- постановка, учёт, снятие с учёта объектов недвижимости;

Ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется на основе следующих принципов:

- принципа единства технологии его ведения на всей территории Российской Федерации;

- принципа обеспечения общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем кадастровых сведений. Сведения являются общедоступными, за исключением тех сведений, доступ к которым ограничен федеральным законом. Постоянное обновление кадастровых сведений, отражает ценность государственного кадастра недвижимости как основного принципа сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах.

В ст. 4 ФЗ «О ГКН» сказано ведение государственного кадастра, недвижимости осуществляется на бумажных и (или) электронных носителях. При несоответствии между сведениями на бумажных носителях и электронных носителях приоритет имеют сведения на бумажных носителях. Основным источником информации при ведении государственного кадастра недвижимости законодательно признаются бумажные носители. Содержащиеся в государственном кадастре недвижимости документы подлежат постоянному хранению; их уничтожение и изъятие из них каких-либо частей не допускаются.¹⁶

Для оптимизации процедур государственного кадастрового учёта недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, а также для повышения качества оказания государственных услуг в этой сфере посредством внедрения принципа "одного окна", распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. N 2236-р утверждён 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.¹⁷ Таким образом, государство определило, что в результате реализации мероприятий, предусмотренных "дорожной картой" к 2018 г. будет создан единый госу-

¹⁶ Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собр. законодательства РФ. 2007. N 31. – Ст. 4017.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 N 2236-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты")» // Собр. законодательства РФ. 2012. N 50. - Ст. 7088.

дарственный информационный ресурс. В целях повышения качества предоставления государственных услуг, была разработана и утверждена концепция федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014 - 2019 гг.)».¹⁸ В дальнейшем - Федеральная целевая программа "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014 - 2019 гг.)".¹⁹ В указанных нормативных документах изложена позиция государства в сфере земельных и имущественных отношений, а именно: государственная политика Российской Федерации в сфере земельно-имущественных отношений направлена на рациональное использование земельных ресурсов и объектов недвижимости как важнейших составляющих национального богатства России, обеспечение государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество. Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости является составной частью задач обеспечения социально-экономического развития страны, решения социальных, экономических и экологических проблем, повышения качества жизни и содействия региональному развитию. В числе мероприятий указанной Федеральной целевой программы названы и те, которые имеют задачей рациональное и устойчивое использование земли и иных природных ресурсов. Например, образование земельных участков; проведение кадастровых работ в отношении земельных участков; проведение землеустроительных работ в отношении границ субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населённых пунктов; внесение сведений по итогам проведения кадастровых и землеустроительных работ в государственный кадастр недвижимости; разработка документов территориального планирования и градостроительного зонирования;

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 28.06.2013 N 1101-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014 - 2019 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2013. N 27. - Ст. 3634.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 N 903 «О федеральной целевой программе "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014 - 2019 годы)» // Собр. законодательства РФ. 2013. N 42. - Ст. 5364.

постановка на государственный кадастровый учёт и уточнение границ земельных участков, относящихся к федеральной собственности, за исключением земель лесного, водного фондов, земельных участков объектов культурного наследия, земель обороны и безопасности; оснащение территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии комплектами высокоточного геодезического оборудования и программным обеспечением для создания системы контроля соответствия данных, содержащихся в информационных ресурсах, в целях обеспечения государственных гарантий прав на недвижимое имущество и вовлечения в экономический оборот земельных участков, используемых с нарушением земельного законодательства; проведение кадастровых работ для целей постановки земельных участков на государственный кадастровый учёт и уточнение границ земельных участков, относящихся к федеральной собственности.²⁰

2.2 Система и полномочия органов, осуществляющих кадастровую деятельность: федеральный и региональный уровень

Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 №457 "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии" установлено, что ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется органом кадастрового учёта – Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по нормативно-правовому регулированию в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления кадастрового учёта и кадастровой деятельности.²¹

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии находится в ведении Министерства экономического развития Российской

²⁰ Лисина, Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики / Н. Л. Лисина - М. : Журнал Экологическое право : Юрист, 2016. – 23 с.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации и осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы и подведомственные организации.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) представлена фактически во всех субъектах Российской Федерации в виде управлений. В Центральном федеральном округе действует семнадцать таких управлений, в Приволжском – четырнадцать, в Сибирском – двенадцать, в Северо-Западном – десять, в Дальневосточном и Северо-Кавказском федеральных округах – по восемь, а в Уральском и Южном – по шесть. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области является территориальным органом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, сокращенное наименование - Управление Росреестра по Амурской области осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, наименований географических объектов, навигационного обеспечения транспортного комплекса, а также функции государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности на территории Амурской области. Управление состоит из структурных подразделений аппарата Управления и территориальных отделов, осуществляющих полномочия Управления на территориях муниципальных образований. Осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации,

постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, приказами и распоряжениями Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Управление реализует следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- Государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним;
- Ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- Прием на учет бесхозных недвижимых вещей;
- Предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним;
- Выдачу правообладателям по их заявлениям в письменной форме копий договоров и иных документов, передающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме;
- Ведение государственного кадастра недвижимости;
- Государственный кадастровый учет недвижимого имущества;
- Предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости;
- Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- Контроль за проведением землеустройства;
- Проведение государственной экспертизы землеустроительной документации.²²

Подведомственными учреждениями Росреестра являются ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистра-

²² Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 28 октября 2009 г. N 313 «Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области» [Электронный ресурс] Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

ции, кадастра и картографии» и ФГБУ «Федеральный научно-технический центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных». Подведомственным учреждением Росреестра Амурской области является Филиал ФГБУ Росреестра по Амурской области.

К полномочиям Росреестра относятся функции по организации единой системы государственного кадастрового учёта недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

В рамках своих полномочий Росреестр:

- ведёт Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП);
- ведёт Единый государственный реестр саморегулируемых организаций (ГРСО);
- ведёт Государственный кадастр недвижимости;
- ведёт Государственный каталог географических названий;
- ведёт сводный государственный реестр арбитражных управляющих;
- ведёт государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

В соответствии с приказом Росреестра от 11.03.2010 № П/93 "О наделении федеральных государственных учреждений "Земельная кадастровая палата" ("Кадастровая палата") по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учёта" полномочия по ведению государственного кадастра недвижимости, государственному кадастровому учёту недвижимого имущества и предоставлению сведений, внесённых в государственный кадастр недвижимости, были переданы ФГУ «Земельная кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации. Но уже через несколько лет в соответствии с приказом Министерства экономического развития России от 13.09.2011 № 473 «О реорганизации бюджетных учреждений «кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации» они были реорганизованы в филиалы федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата

Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии». Следует признать, что в современных условиях хозяйствования на земле управление земельными ресурсами как организующая деятельность государства не утратило своего значения, но понятие и содержание управления в сфере использования и охраны земель изменились. В Российской Федерации, как это сделано во многих зарубежных странах, системы учёта земель, государственной регистрации прав активно внедряются в практику и составляют неотъемлемую часть управления.

Региональный аспект заключается в том, что основной задачей является проверка соответствия деятельности субъектов земельных отношений требованиям земельного законодательства либо выявление случаев самовольного пользования земельными участками. Должностные лица и специалисты Росреестра и ее территориальных органов осуществляют государственный земельный контроль. Росреестр контролирует соблюдение земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. При этом ведомство осуществляет функцию по государственному земельному контролю на участках всех без исключения категорий.²³

2.3 Особенности кадастрового учёта земельных участков

Гражданский кодекс Российской Федерации относит земельные участки к объектам недвижимости (п. 1 ст. 130).

При этом Кодексом предусмотрен оборот земельных участков, но с учётом норм, содержащихся в законах о земле.

Земля может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле (ст. 129 ГК РФ).

Право собственности и другие вещные права на землю, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной ре-

²³ Ледовская, Н. В. Государственный контроль землепользования: региональный аспект / Н. В. Ледовская - М. : РИОР. 2011. - 150-153 с.

гистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней.

Земельный кодекс России в ст. 6 содержит определение земельного участка как объекта прав и понимает под ним недвижимую вещь, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить её в качестве индивидуально-определённой вещи²⁴.

Таким образом, для введения земельного участка в оборот необходимо определение границ данного участка, что позволит в дальнейшем осуществить его постановку на кадастровый учёт и соответственно присвоение кадастрового номера.

Согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона от 24.07.2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" государственным кадастровым учётом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определённой вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе.

При этом в соответствии со ст. 16 указанного Закона кадастровый учёт осуществляется в связи с образованием или созданием объекта недвижимости (постановка на учёт объекта недвижимости), прекращением его существования (снятие с учёта объекта недвижимости) либо с изменением уникальных характеристик объекта недвижимости или любых иных сведений об объекте недвижимости.

В ст. 11.2 ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из

²⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. – Ст. 4147.

земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Согласно ст. 11.5 ЗК РФ при выделе земельного участка образуются один или несколько земельных участков. При этом земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок).

Согласно ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права.

На практике имеют место случаи, когда при наличии зарегистрированного права собственности и/или права аренды на земельный участок из одного участка образуются иные участки, первоначальному присваивается статус "архивный", новый участок ставится на кадастровый учет и происходит регистрация собственности и/или права аренды.

В случае если не подано заявление о внесении изменений в сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав на недвижимость и сделок с ним, создается парадоксальная ситуация - в реестре прав одновременно имеются записи о регистрации права как на основной земельный участок, обозначенный в первоначальных границах, так и на выделенный участок.

Часто можно встретить такие примеры: отдельному земельному участку присвоен кадастровый номер, но согласно кадастровому паспорту "границы в установленном порядке не определены", либо присвоен кадастровый номер, имеется свидетельство о праве собственности, но площадь участка "декларированная" либо в кадастровом паспорте указывается: "сведения о границах объекта отсутствуют", "площадь ориентировочная, подлежит уточнению при межевании". Во всех этих случаях фактически границ земельного участка нет, следовательно, возникает вопрос: можно ли считать такие участки объектами гражданского оборота?

До настоящего времени многие землепользователи (садовые некоммерческие товарищества, сельскохозяйственные предприятия и другие) имеют документы о предоставлении им земельных участков в 60 - 80-х годах прошлого века, и даже если есть описание участков, то определить в натуре границы невозможно. При этом фактически используемый участок может быть как больше, так и меньше предоставленного. Как в такой ситуации землепользователям защищать свои права?

Подобное происходит по разным причинам: проведение кадастровых работ в отношении одного и того же земельного участка по заданию разных органов власти, полагающих, что именно они распоряжаются земельными участками, подача заявлений о постановке на кадастровый учет участков арендодателями, последующее предоставление образованных земельных участков иным лицам без оглядки на права арендатора по первоначальному договору, недостаточность информации либо вообще отсутствие сведений в государственном кадастре недвижимости, технические ошибки и др.

К разрешению указанных ситуаций имеются разные подходы.

Первый подход заключается в следующем. Анализ вышеприведенных норм российского законодательства позволяет прийти к следующему выводу: поскольку земельный участок с кадастрового учета снят, его границы в установленном порядке не определены, это влечет прекращение земельного участка как объекта гражданских прав, следовательно, любые права на земельный участок прекращаются автоматически.

Такие выводы имеют крайне негативные последствия для правообладателей, которые в один момент лишаются прав на имущество, при том что сам земельный участок никуда не делся.

Многочисленная судебная практика до последнего времени шла именно таким путем²⁵.

²⁵ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 02.09.2013 N Ф03-2940/2013, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 09.09.2013 N Ф03-3988/2013 // [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

Второй подход, сформулированный Президиумом ВАС РФ, состоит в следующем:

Специфической особенностью земельных участков как объектов недвижимости служит то обстоятельство, что они являются природными объектами, частью поверхности земли, формирование их границ осуществляется посредством землеустройства. В последующем в отношении таких участков производится государственный кадастровый учет. При образовании новых земельных участков прежний земельный участок как природный объект не исчезает, меняется лишь описание границ. Этот факт сам по себе не препятствует восстановлению земельного участка в прежних границах с присвоением соответствующего кадастрового номера.

В силу ч. 7 ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" в случае изменения кадастровых сведений ранее внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения сохраняются, если иное не установлено названным Законом.

Следовательно, государственный кадастр недвижимости позволяет определить спорный земельный участок в качестве индивидуально-определенной вещи. Изменение границ земельного участка не означает невозможности их восстановления в прежнем виде.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним - юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ.

Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

Между тем внесение в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним записи о прекращении права собственности

на земельный участок или записи о праве собственности других лиц на часть спорного земельного участка не влечет прекращения существования спорного земельного участка в натуре.

Спорный земельный участок и соответствующие записи о нем как самостоятельном объекте недвижимости в государственном кадастре недвижимости могут быть восстановлены.

Таким образом, снятие с учета (аннулирование) земельного участка не дает оснований полагать, что договор аренды прекращен в связи с прекращением существования объекта аренды. Эта позиция также поддержана судебной практикой²⁶.

Согласно ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации объектами земельных отношений являются части земельного участка. Законодательство прямо не называет их объектами гражданских прав.

Внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения при постановке на учет земельного участка носят временный характер. К таким сведениям применяются правила, установленные частью 4 статьи 24 ФЗ «О ГКН». Орган кадастрового учета снимает с учета земельный участок только в случае, если такой земельный участок является преобразуемым объектом недвижимости и подлежит снятию с учета.

Если при постановке на учет или при учете изменений земельного участка в связи с уточнением части границ земельного участка, которая одновременно является частью границ других земельных участков, и (или) изменением площади земельного участка требуется внесение изменений в сведения государственного кадастра недвижимости о смежных с ним земельных участках, орган кадастрового учета одновременно с осуществлением кадастрового учета вносит соответствующие изменения в сведения государственного кадастра недвижимости о местоположении границ и площади таких смежных земельных участков. При этом представление дополнительных заявлений о внесении из-

²⁶ Постановление Президиума ВАС РФ от 13.09.2011 N 3413/11 // [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

менений в сведения государственного кадастра недвижимости в отношении смежных земельных участков не требуется. В указанном случае местоположение границ земельных участков считается согласованным только при наличии в акте согласования местоположения границ личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей. В случае, если площадь земельного участка, границы которого уточняются в ходе кадастровых работ, соответствует утвержденным в соответствии с земельным законодательством нормам отвода земель и на этом земельном участке находятся здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие правообладателю этого земельного участка, местоположение границ земельных участков считается согласованным в случаях, указанных в статье 40 ФЗ «О ГКН».

Приведенные толкование норм процессуального и материального права по вопросу рассмотрения в судебном порядке земельных споров, также нашло отражение в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.09.2014 по делу № А04-59/2014 Арбитражного суда Амурской области.

Решением Арбитражного суда Амурской области признаны незаконными действия администрации, выразившиеся в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории кадастрового квартала; недействительными результаты кадастровых (межевых) работ в виде межевого плана по образованию земельного участка; а также признано незаконным решение ФГБУ «ФКП Росреестра» о постановке на кадастровый учет земельного участка с присвоением кадастрового номера. Спор заключался в том числе во включение в границы сформированного земельного участка межквартального проезда, необходимого для использования смежными землепользователями. Арбитражным судом Дальневосточного округа отменено постановление Шестого арбитражного апелляционного суда.²⁷

Нельзя не отметить закономерности, со всей отчетливостью проступающей сквозь массив законодательных актов, содержащих нормы гражданского

²⁷ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.09.2014 по делу № А04-59/2014 Арбитражного суда Амурской области. [Электронный ресурс]. Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

права: нормы о возможности частей земельных участков быть объектами конкретных субъективных имущественных прав отражены в различных федеральных законах, но только не в ГК РФ. Последнее означает, что рассмотрение части вещи (земельного участка) как объекта гражданских прав плохо согласуется с концепцией, на которой основан подход разработчиков кодифицированного закона.

Судебная практика признает объектами гражданских прав не только части земельных участков, прошедшие кадастровый учет. Обращая внимание на содержание приведённой ранее нормы п. 2 ст. 26 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", ФАС Поволжского округа в другом деле подчеркнул, что присвоение кадастрового номера части земельного участка не обязательно для того, чтобы иметь возможность на законных основаниях передать ее в аренду.²⁸

Как видится, то, каким способом будет осуществлена индивидуализация передаваемой части земельного участка в договоре аренды, заключенном на срок менее года, или бессрочном договоре, юридически безразлично, лишь бы с учетом его содержания (текстового или графического) можно было точно установить (индивидуализировать) не только площадь, но и координаты части земельного участка на местности. Постановка части земельного участка на кадастровый учет, чтобы считать его объектом гражданского права (субъективного права аренды), по нашему мнению, не требуется. Часть земельного участка становится объектом права аренды с момента, когда можно констатировать заключение соответствующего договора.

Судебная практика по данному вопросу не устоялась. Есть диаметрально противоположные примеры, относящиеся к современному периоду (который можно условно отсчитывать с момента появления государственного кадастра недвижимости), когда части земельных участков рассматриваются юрисдикци-

²⁸ Постановление ФАС Поволжского округа от 27 апреля 2009 г. по делу N А72-4569/2008// [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

онными органами как объекты гражданских прав при условии их постановки на учет в кадастре недвижимости.²⁹

2.4 Порядок осуществления кадастрового учёта земельного участка

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" (далее - Закон о кадастре недвижимости), направлен на решение вопросов регистрации недвижимого имущества, информационного обеспечения процессов государственного контроля, управления, экономической оценки и налогообложения недвижимости.

В соответствии со ст. 4 Закона о кадастре недвижимости, ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется на основе принципов единства технологии его ведения на всей территории Российской Федерации, обеспечения в соответствии с настоящим Федеральным законом общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений (далее - кадастровые сведения), сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах.

Приказом Росреестра от 28.10.2009 N 313 "Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области" утверждено Положение об управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области³⁰.

Управление реализует следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

Государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним;

²⁹ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 15 февраля 2013 г. N Ф03-91/2013 по делу N А73-8780/2012// [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ Приказ Росреестра от 28.10.2009 N 313 «Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области» // [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

Ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

Прием на учет бесхозных недвижимых вещей;

Предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним;

Выдачу правообладателям по их заявлениям в письменной форме копий договоров и иных документов, передающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме;

В установленном порядке и в пределах установленной компетенции обеспечение представления в арбитражный суд по его обращению кандидатуры арбитражного управляющего саморегулируемой организации арбитражных управляющих из числа саморегулируемых организаций, сведения о которых включены в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

Ведение государственного кадастра недвижимости;

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества;

Предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости;

Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

Контроль за проведением землеустройства;

Государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

Государственный земельный контроль;

Представление органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации результатов государственной кадастровой оценки земель в соответствии с законодательством Российской Федерации;

Контроль за осуществлением федеральным государственным учреждением "Земельная кадастровая палата" по Амурской области полномочий по ведению государственного кадастра недвижимости,

предоставлению сведений из него, по проведению государственного кадастрового учета недвижимого имущества;

Если в соответствии с актом Росреестра данные полномочия вправе осуществлять указанное федеральное государственное учреждение;

Проведение государственной экспертизы землеустроительной документации;

Составление и представление в Росреестр ежегодного доклада о состоянии и использовании земель в субъекте Российской Федерации;

Представление в Росреестр предложений по изменению кадастрового деления территории кадастрового округа;

Участие в работах по созданию, внедрению, сопровождению и ведению автоматизированной системы Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, автоматизированной системы государственного кадастрового учета объектов недвижимого имущества, а также информационно-коммуникационной системы, необходимой для функционирования данных автоматизированных систем»;

Сложившаяся с советских времен практика земельного контроля оказалась вполне применима к нынешним рыночным земельным отношениям. Но ряд положений все-таки потребовал несколько иных подходов. В качестве основных неурегулированных вопросов земельного надзора в последние годы отмечались: 1) необходимость уточнения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при осуществлении контрольно-надзорных функций в данной сфере; 2) возможность привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования; 3) повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой

стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение³¹.

С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"³² который урегулировал большую часть остальных проблемных вопросов в данной сфере.

Решены вопросы взаимодействия при осуществлении государственного земельного надзора (Росреестр и др. федеральные органы) и муниципального земельного контроля. Так, в случае выявления при муниципальном земельном контроле нарушения земельного законодательства копия акта об этом направляется в орган государственного земельного надзора, который в 5-дневный срок принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в таком возбуждении (новая ред. ст. 72 ЗК РФ) и др.

В соответствии с действующим законодательством часть поверхности земли становится земельным участком с момента прохождения кадастрового учета.

Основными характеристиками, индивидуализирующими земельный участок, в силу ч. 1 ст. 7 Закона о ГКН выступают кадастровый номер и дата его внесения в ГКН, описание местоположения границ земельного участка и его площадь.

При образовании земельного участка датой завершения его кадастрового учета признается день внесения в ГКН уполномоченным органом государственной власти сведений о присвоенном участку кадастровом номере (ч. 3 ст. 17 Закона о ГКН). То есть фактически днем формирования земельного участка можно считать день внесения в ГКН его кадастрового номера.

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 N 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы»// Собрание законодательства РФ. 2012. N 12. - Ст. 1425.

³² Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. N 30 (Часть I). - Ст. 4235.

Важно, что, помимо закрепления в ст. 45 Закона о ГКН определения понятия "ранее учтенный земельный участок", законодательство предусматривает заявительный порядок осуществления кадастрового учета. Иными словами, правообладатели земельных участков, права на которые возникли и/или кадастровый учет которых был проведен до вступления в силу Закона о ГКН (до 1 марта 2008 г.), не обязаны уточнять характеристики (в первую очередь границы) принадлежащих им участков для приведения их в соответствие с требованиями действующего законодательства. Необходимость в уточнении возникает только в случае совершения сделки с таким участком. Однако Законом о дачной амнистии и последующими изменениями, внесенными в законодательство, из этого правила установлен ряд исключений. Так, согласно п. 1 ст. 19 и п. 1 ст. 20 Закона о государственной регистрации регистрация прав на земельный участок приостанавливается и в регистрации может быть отказано, если в ГКН отсутствуют сведения о координатах характерных точек его границ или одна из границ такого земельного участка пересекает одну из границ другого земельного участка в соответствии с внесенными в ГКН сведениями о последнем, за исключением, в частности, следующих случаев:

- если право на такой земельный участок ранее зарегистрировано в установленном Законом о государственной регистрации порядке;
- если такой земельный участок предоставлен для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства;
- если подано заявление о государственной регистрации возникновения, перехода или прекращения права собственности на земельную долю;
- если права возникают в связи с переоформлением права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками;
- в иных установленных федеральным законом ситуациях.

С одной стороны, кадастровые работы, проведение которых необходимо для кадастрового учета земельного участка, весьма затратны для

правообладателя как с материальной, так и с временной точки зрения. С другой стороны, участки, учтенные в ГКН с приблизительными характеристиками, порождают немало проблем не только для государства в плане их кадастровой оценки, исчисления и взимания земельного налога, но и для самих правообладателей таких участков.

Например, в практике встречаются случаи, когда на месте ранее учтенного земельного участка местная администрация формирует новый участок и предоставляет его третьему лицу. При этом правообладатель ранее учтенного земельного участка может узнать об этом не сразу и будет вынужден защищать свои права в судебном порядке.

Немаловажную роль в судебной защите прав на земельные участки играют грамотно сформулированные иски и правильное определение сторон в споре, что не всегда является простой задачей даже для юридически грамотных граждан. В случаях же, когда речь идет о защите прав на ранее учтенный земельный участок, т.е. участок, не имеющий точных идентифицирующих его характеристик, данная проблема приобретает особо острый характер. Неправильно сформулированное требование ведет к отказу в его удовлетворении судом. Решением Благовещенского городского суда Амурской области по Делу №2 - 8460/10 о признании незаконным отказа в формировании земельного участка, возложении обязанности сформировать земельный участок, передать документы о государственном кадастре учета земельного участка было установлено признать отказ администрации г. Благовещенска *** от *** в формировании земельного участка для многоквартирного жилого дома по адресу: г. Благовещенск, *** незаконным, обязать администрацию гор. Благовещенска сформировать земельный участок, на котором расположен многоквартирный жилой дом по *** г. Благовещенске, в удовлетворении остальной части иска отказать.³³

³³ Решение Благовещенского городского суда Амурской области по Делу №2 - 8460/10 «О признании незаконным отказа в формировании земельного участка, возложении обязанности сформировать земельный участок, передать документы о государственном кадастре учета

Таким образом, на основании анализа практических примеров можно сделать некоторые выводы. Система кадастрового учета земельных участков в России меняется достаточно часто (как минимум каждые десять лет). По всей видимости, именно в связи с этим государство не обязывает правообладателей земельных участков периодически проводить за счет своих средств (материальных и временных) обмер (межевание, кадастровые работы) и кадастровый учет земельных участков по "новой системе".

В то же время права правообладателя земельного участка с приблизительными границами защищены весьма условно.

Во-первых, если он по каким-то причинам не сможет участвовать в согласовании границ смежных земельных участков, то велика вероятность того, что его участок может изменить свою исходную конфигурацию и площадь по принципу "кто раньше провел уточнение границ своего участка, тот и прав". А во-вторых, если его участок понадобится для государственных или муниципальных нужд, то существует вероятность, что такой правообладатель лишится своего участка без выплаты ему какой-либо компенсации.

Следовательно, несмотря на то, что законодательством предусмотрен заявительный порядок осуществления кадастрового учета и проводить его в отношении земельного участка, о котором в ГКН содержатся приблизительные сведения, его правообладатель не обязан, фактически же он несет риски вплоть до лишения его такого земельного участка.

Однако далеко не всегда и проведенный по всем правилам в соответствии с действующим законодательством кадастровый учет является надежной защитой граждан от излишней траты времени и нервов. Речь идет об ошибках, закрывшихся в кадастр в результате неправильно проведенных кадастровым инженером работ и представленного на кадастровый учет составленного им с ошибками межевого плана участка, сведения из которого были внесены в ГКН.

Примечателен случай из судебной практики, когда из-за кадастровой ошибки земельный участок, изъятый у гражданина в целях размещения олимпийского объекта, на основании решения суда был возвращен его правообладателю, при этом гражданин также должен был вернуть уплаченную ему выкупную цену земельного участка.

Из-за кадастровой ошибки в границы размещения олимпийского объекта попал земельный участок, с правообладателем которого было заключено соглашение об изъятии участка. Ошибка была обнаружена и исправлена: установлено, что земельный участок не подпадает под размещение олимпийских объектов и изъятию не подлежит. Поэтому суды пришли к выводу о том, что соглашение в части распоряжения объектом недвижимого имущества не удовлетворяет требованиям ст. 209 ГК РФ, а потому в силу ст. 168 ГК РФ является ничтожной сделкой, не влекущей юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительной с момента ее совершения.

Суд разрешает спорные вопросы, связанные с границами данного земельного участка, в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности (ч. 1 ст. 36 Кодекса). При этом обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для формирования земельного участка в оспариваемых границах и размере, возлагается на соответствующий орган власти.

Заслуживают внимания и новеллы, которые нашли правовое закрепление в Законе о кадастре недвижимости. Так, работы по описанию недвижимости и подготовке документов возложены на кадастровых инженеров. До вступления Закона в силу технический учет и техническую инвентаризацию осуществляли органы БТИ, теперь же эти функции возложены на Росреестр. Из сферы действия Закона исключены такие объекты, как леса, многолетние насаждения и водные объекты, участки недр, морские и воздушные суда, суда внутреннего плавания и космические объекты, предприятия как имущественные комплексы.

Законом значительно упрощен порядок оформления объектов капитального строительства, постановки их на кадастровый учет при условии, что было получено разрешение на ввод их в эксплуатацию.

Однако не все аспекты кадастровой деятельности урегулированы Законом. К примеру, Закон недостаточно подробно регулирует процедуры приема документов и осуществления кадастрового учета.³⁴

В соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» существует следующая классификация кадастровых процедур:

- 1) внесение сведений о ранее учтенных объектах недвижимости;
- 2) постановка на государственный кадастровый учет объекта недвижимости;
- 3) учет изменений объекта недвижимости (включая учет части объекта и учет адреса правообладателя объекта);
- 4) снятие с кадастрового учета объекта недвижимости;
- 5) внесение кадастровых сведений в соответствии с документами, поступающими в орган кадастрового учета (далее-ОКУ) из органов государственной власти и местного самоуправления в порядке информационного взаимодействия;
- 6) исправление технических и кадастровых ошибок в кадастровых сведениях.

Алгоритм проведения в соответствии со статьёй 14 ФЗ «О ГКН» государственного кадастрового учета состоит из последовательного выполнения следующих действий:

- 1) прием документов, необходимых для проведения учета, формирование «учетного дела»;
- 2) сканирование представленных документов;
- 3) внесение сведений в ГКН и отражение объектов на дежурных кадастровых картах;

³⁴ Зверева Е.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону "О государственном кадастре недвижимости" // Е.А Зверева. - М. : Юрист. 2012. – ст. 263.

4) проверка сведений об объектах недвижимости и содержащих их документов на предмет выявления оснований для отказа в учете или приостановления учета. Оформление и удостоверение протокола проверки и принятие решения;

5) отражение в ГКН результатов проверки и принятого решения, присвоение кадастрового номера объекту;

6) формирование кадастровых дел. Изготовление кадастрового паспорта или кадастровой выписки, либо решение о приостановлении или отказе;

7) удостоверение кадастрового паспорта или кадастровой выписки, либо решения о приостановлении или отказе и предоставление заинтересованным лицам.

Заявление и необходимые документы представляются в орган кадастрового учета непосредственно либо через многофункциональный центр заявителем или его представителем, посредством почтового отправления с описью вложения и с уведомлением о вручении, с использованием сетей связи общего пользования (при постановке на учёт и осуществлении информационного взаимодействия).

Заявление должно быть удостоверено подписью заявителя или подписью его представителя. При представлении заявления лично заявитель или его представитель должен предъявить документ, удостоверяющий личность (если заявление представляется данным лицом). Если заявление представляется заявителем или его представителем не лично, а другим лицом, подлинность такой подписи должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке. Если заявление и документы представлены заявителем или его представителем посредством почтового отправления, подлинность такой подписи должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке. Если заявление и документы представлены с использованием сетей связи общего пользования, заявление должно быть заверено электронной цифровой подписью заявителя или его представителя.

Документы, необходимые для кадастрового учета, представляемые вместе с заявлением, должны быть представлены:

- в подлиннике: межевой план, технический план, акт обследования, документ, подтверждающий соответствующие полномочия представителя заявителя;

- в виде копии документа: разрешение на ввод объекта капитального строительства (далее-ОКС) в эксплуатацию; документ, подтверждающий разрешение земельного спора о согласовании местоположения границ земельного участка (ЗУ); документ, устанавливающий или удостоверяющий право заявителя на объект недвижимости или устанавливаемое ограничение (обременение) вещных прав; документ, подтверждающий принадлежность земельного участка к определённой категории земель; документ, подтверждающий установленное разрешённое использование земельного участка; документ, подтверждающий изменение назначения здания, помещения.

При представлении заявления о постановке на учет объекта, это заявление и необходимые для учета документы могут быть представлены с использованием сетей связи общего пользования.

Правила представления при постановке на государственный учет объекта недвижимости заявления и необходимых для учета документов в форме электронных документов с использованием сетей связи общего пользования; подтверждения получения ОКУ представленных в форме электронных документов с использованием сетей связи общего пользования заявления и необходимых для учета документов; засвидетельствования верности электронного образа необходимого для учета документа, представляемого в ОКУ в форме электронного документа с использованием сетей связи общего пользования, установлены Приказом Минэкономразвития России от 08.11.2013 N 662³⁵

³⁵ Приказ Минэкономразвития России от 08.11.2013 N 662 «О порядке представления в орган кадастрового учета заявления о кадастровом учете и необходимых для кадастрового учета

3 ХАРАКТЕРИСТИКА НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМ КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Правовую основу регулирования кадастровых отношений составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости, другие федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

В законе определена правовая основа регулирования кадастровых отношений, т.е. определен перечень источников норм права, которыми осуществляется регулирование данных отношений. Особо необходимо отметить следующее.³⁶

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в соответствии с п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009, издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Для оптимизации процедур государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок, а также для повышения качества оказания

документов, заявления об исправлении технической ошибки, в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети "Интернет", включая Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), подтверждения получения органом кадастрового учета указанных заявлений и документов, а также засвидетельствования верности электронного образа документа, необходимого для кадастрового учета объекта недвижимости» // Российская газета. N 89. – 2014.

³⁶ Богданова А.В., Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

государственных услуг в этой сфере посредством внедрения принципа "одного окна", распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. N 2236-р утвержден План мероприятий ("дорожная карта ") Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"³⁷. Таким образом, государство определило, что в результате реализации мероприятий, предусмотренных "дорожной картой" к 2018 г. будет создан единый государственный информационный ресурс в сфере недвижимости. В целях повышения качества предоставления государственных услуг посредством внедрения принципа "одного окна", в соответствии с которым у граждан появится возможность получения полного комплекса услуг в одном месте, была разработана и утверждена Концепция федеральной целевой программы "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 гг.)"³⁸ и в дальнейшем - Федеральная целевая программа "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 гг.)".

Безусловно, для достижения поставленных государством задач по переходу на единую государственную систему регистрации прав и кадастрового учета недвижимости необходимо внесение изменений в действующее законодательство, определение полномочий участников кадастровых и регистрационных отношений и др. Главное - при осуществлении данных мероприятий не стоит забывать, что земля представляет собой уникальный природный объект и природный ресурс, основу жизни и деятельности народов, проживающих в Российской Федерации, и что земля

³⁷ Распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 N 2236-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собр. законодательства РФ. - 2012. - N 50. - Ст. 7088.

³⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июня 2013 г. N 1101-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2019 гг.)» // Собр. законодательства РФ. - 2013. - N 27. - Ст. 3634.

экономически будет привлекательна тогда, когда сохранены ее полезные свойства. Государство, определяя политику использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 гг., исходит из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

В числе основных задач государственной политики по управлению земельным фондом названы: создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений; обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия; сохранение и повышение качественного состояния земель; сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда; обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости. Обозначенные положения и приоритеты следует учитывать при реализации задач по переходу на единую государственную систему регистрации прав и кадастрового учета недвижимости.³⁹

В законодательстве должны найти отражение вопросы обязанности органа государственного кадастрового учета вносить в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках, отвечающие критериям достоверности, даже если заинтересованным лицом будет пропущен срок для обращения в суд с требованием об оспаривании действий (решений)

³⁹ Лисина, Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики / Н. Л. Лисина - М. : Журнал Экологическое право : Юрист, 2016. – 25 с.

государственных органов и должностных лиц или не будет доказан факт нарушения такими ошибками прав и законных интересов землепользователя.

Думается, что предложенные меры повысят ответственность должностных лиц при принятии решений о проведении государственного кадастрового учета.

Органы местного самоуправления не должны утверждать схему земельного участка, если для этого потребуется изменить границы земельных участков, сведения о которых уже внесены в государственный кадастр недвижимости, но носят временный характер. Если в отношении границ и площади таких участков существует спор между несколькими заявителями, то схема земельного участка может быть утверждена только после разрешения этого спора по существу.

В России кадастровая система до сих пор находится в стадии реформирования, однако необходимо отметить, что действующий Федеральный закон от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" сохранил логический стержень Федерального закона от 2 января 2000 года N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре", который действовал в России почти 10 лет, практически без каких-либо серьезных изменений. Это является определенным показателем стабильности и последовательности в развитии кадастровой системы страны.

Министерство экономического развития Российской Федерации определило следующие направления изменения законодательства в кадастровой сфере:

- 1) объединение трех разрозненных учетных систем: учет объектов капитального строительства, учет земельных участков и регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- 2) централизация информационных ресурсов и регистрационно-учетных процедур, то есть переход от ведения реестров и кадастров с уровня муниципальных образований на уровень субъекта Российской Федерации.

В настоящее время активно обсуждается вопрос эффективности формируемой кадастровой системы. Актуальность этой темы обусловлена задачами государственного кадастра недвижимости. Основой формирующегося сегодня государственного кадастра недвижимости является государственный земельный кадастр, создание которого было определено Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года N 932, утвердившим Федеральную целевую программу "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра". В 2000 году был принят и вступил в силу Федеральный закон от 2 января 2000 года N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре" (далее - Закон о земельном кадастре). В соответствии с нормами этого Закона был утвержден ряд подзаконных актов, введен в действие Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ), в котором содержатся сведения о правах, обременениях, базовых платежах и об оценке, о наличии объектов недвижимости, а также описание границ земельных участков.

Важнейшими целями программных мероприятий были выбраны следующие:

- завершение формирования информационно-технической инфраструктуры автоматизированной системы государственного земельного кадастра на всей территории Российской Федерации;
- подготовка и переподготовка кадров;
- проведение государственной кадастровой оценки всех земель;
- продолжение работ по информационному обеспечению государственного земельного кадастра;
- инвентаризация, картографирование, межевание земель, формирование объектов кадастрового учета, конвертация ранее накопленной информации и актуализация баз данных.

В целях обеспечения ведения государственного земельного кадастра были созданы земельные кадастровые палаты, проведено разграничение исполнительных функций. Так, органом, принимающим решение о внесении

сведений в кадастр, был определен территориальный отдел Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (далее - Роснедвижимость), а непосредственное внесение сведений, проверку и подготовку необходимых документов осуществляла земельная кадастровая палата.

При использовании сведений о ранее учтенных земельных участках, внесенных по материалам инвентаризации, сотрудники кадастровой палаты сталкиваются со следующими проблемами:

1) неактуальность сведений (земельные участки не используются, и на них отсутствуют правоустанавливающие документы, либо отсутствует информация о выдаче таких документов);

2) ошибки, допущенные при проведении инвентаризации:

а) ошибки при определении координат (земельный участок существует, но с иными координатами; это приводит к приостановлению проведения кадастрового учета другого земельного участка в связи с пересечением его границ с границами участка, внесенного по материалам инвентаризации);

б) ошибки, допущенные в сведениях об адресах и пользователях земельных участков, на часть из которых:

- имеются правоустанавливающие документы (из-за указанных расхождений при учете изменений невозможно идентифицировать участок в государственном кадастре недвижимости с участком в документе);

- отсутствуют правоустанавливающие документы (органы местного самоуправления при предоставлении земельных участков, на которые предъявлены кадастровые паспорта с такими расхождениями, не могут идентифицировать объект капитального строительства, под который предоставляется участок, с соответствующим земельным участком. В результате заявители просят внести изменения в сведения государственного кадастра недвижимости, для чего отсутствуют основания).

В связи с этим необходимо было разработать и законодательно закрепить порядок снятия с государственного кадастрового учета (в досудебном порядке) неиспользуемых земельных участков, внесенных в кадастр по материалам

инвентаризации, а также порядок исключения из кадастра ошибочных сведений о границах (координатах), об адресах и о правообладателях (пользователях).

Разрозненная система учета противоречила принципу единства судьбы земельного участка и иных объектов недвижимости (Земельный кодекс Российской Федерации). Государственным органом отдельно проводился кадастровый учет земельных участков, организациями технической инвентаризации отдельно проводился учет объектов недвижимости, расположенных на земельных участках, органами Министерства юстиции Российской Федерации отдельно осуществлялась регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Это приводило к внесению противоречивой информации об объектах недвижимости в разные информационные ресурсы, к увеличению сроков учетных и регистрационных действий и т.д.

Эти недостатки и другие причины явились толчком к принятию Федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 - 2008 годы)", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года N 745.

Наделение кадастровых палат субъектов РФ с 1 июня 2009 года полномочиями органа кадастрового учета позволило включить широкий спектр фактически выполняемых видов деятельности учреждения в его функциональные обязанности, установить границы расплывчатого термина "исполнительные функции". Закрепление на нормативном правовом уровне функций органа кадастрового учета за кадастровой палатой позволило более рационально и оперативно осуществлять свою обычную текущую деятельность по ведению государственного кадастра недвижимости. При этом каждое решение принимается органом, который осуществляет кадастровую процедуру от начала до конца, и ответственность за принятое решение несет тот же орган - земельная кадастровая палата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для достижения поставленных государством задач по переходу на единую государственную систему регистрации прав и кадастрового учета недвижимости необходимо внесение изменений в действующее законодательство, определение полномочий участников кадастровых и регистрационных отношений и др. Главное - при осуществлении данных мероприятий не стоит забывать, что земля представляет собой уникальный природный объект и природный ресурс, основу жизни и деятельности народов, проживающих в Российской Федерации, и что земля экономически будет привлекательна тогда, когда сохранены ее полезные свойства. Государство, определяя политику использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 гг., исходит из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

В числе задач государственной политики по управлению земельным фондом названы: создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учёт общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений; обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия; сохранение и повышение качественного состояния земель; сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда; обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Обозначенные положения и приоритеты следует учитывать при реализации задач по переходу на единую государственную систему регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости.

Государственный кадастровый учет земельных участков - описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земель земельных участков, в результате чего каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки.

Росреестр стал органом, в котором объединены функции технического и кадастрового учета объектов недвижимости. Все это должно способствовать упрощению административных процедур регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Росреестром уже разработана и введена в промышленную эксплуатацию автоматизированная информационная система «Мониторинг рынка недвижимости», являющаяся одним из составных элементов фонда данных кадастровой оценки.

Фактор, влияющий на эффективность управления земельными ресурсами с позиции ведения государственного кадастрового учёта земельных участков, заключается в межведомственном информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости. С одной стороны, правовые основы для осуществления информационного взаимодействия созданы. Так, ст. 15 ФЗ "О ГКН" устанавливает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по направлениям своей деятельности направлять в орган кадастрового учёта соответствующие документы и материалы для внесения в ГКН сведений. Постановлением от 3 февраля 2014 г. N 71 Правительство России определило перечень, содержание направляемых документов и порядок их направления, в том числе с использованием системы электронного взаимодействия, и требования к формату документов в электронной форме. Однако на практике положения законодательства об информационном взаимодействии реализуются достаточно сложно по причине отсутствия у органов государственной власти и органов местного

самоуправления должного объёма передаваемой в орган кадастрового учёта информации и документов о земельных участках, территориальных зонах, о границах зон с особыми условиями использования территорий и т.п., отсутствия требуемого формата сведений и документов и др.

Указанные обстоятельства негативно сказываются на достоверности сведений государственного кадастра недвижимости и своевременности их внесения в кадастр, на эффективности государственной учётной и регистрационной функции в отношении земельных участков. Поэтому для полноценной реализации норм законодательства о государственном кадастровом учёте земельных участков и регистрации прав на них необходимо налаживание чёткого информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и обмена информацией о земельных участках (о видах разрешённого использования, категории земель, ограничениях прав, территориальных зонах и т.п.) на новой правовой основе. Законодателю важно определиться с необходимостью наличия и содержанием информационных систем о территориях, земельных участках, объектах капитального строительства и иных объектах, поскольку существование множества реестров, кадастров и иных информационных систем об объектах учёта приводит к дублированию функций и информации, несовместимости и несопоставимости сведений, а это снижает эффективность управления в сфере использования и охраны земель.

Таким образом, происходящие изменения в законодательстве позволяют говорить о создании новой системы государственного кадастрового учёта земельных участков, ориентированной на индивидуализацию объекта учёта в целях государственной регистрации права на него. Государственному кадастровому учёту земельных участков придаётся иное правовое значение: от исключительно учётной, фискальной, информационной функции до учётно-регистрационной. Государство активно и последовательно решает задачи по созданию полноценной, открытой и актуальной федеральной информационной системы государственного кадастра недвижимости с переходом на развитие

единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости. Однако, решая указанные задачи, зачастую не принимаются во внимание приоритетные задачи управления в сфере использования и охраны земель, обозначенные в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации до 2020 г. Безусловно, создание совершенной системы государственного кадастра недвижимости и регистрации прав необходимо в экономических и социальных интересах, но с приоритетным пониманием того, что в основе земельного участка всегда присутствует природная составляющая, это особый объект прав и обязанностей, требующий всегда специального правового регулирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. ФЗ от 21.07.2014) // Собр. законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
- 2 Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 №57-ФЗ (в ред. ФЗ от 31.01.2016 №7-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 1994. - № 32. - Ст. 3301.
- 3 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4147.
- 4 Федеральный закон от 16.07.1998 №102-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» // Собр. законодательства РФ. - 1998. - № 29. - Ст. 3400.
- 5 Федеральный закон от 18.06.2001 №78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О землеустройстве» // Собр. законодательства РФ. - 2001. - № 26. - Ст. 2582.
- 6 Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собр. законодательства РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3594.
- 7 Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О государственном кадастре недвижимости» // Собр. законодательства РФ. - 2007. - № 31. - Ст. 4017.
- 8 Федеральный закон от 25.10.2001 №137-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4148.
- 9 Федеральный закон от 02.01.2000 №28-ФЗ (ред. от 04.12.2006) «О государственном земельном кадастре» // Собр. законодательства РФ. - 2000. - № 2. - Ст. 149.
- 10 Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2008 №1847 (ред. от 21.05.2012) «О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. 2008. - № 266.

11 Постановление правительства Российской Федерации от 03.02.2014 №-71 (ред. от 17.05.2016) «Об утверждении правил направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учёта и ведения государственного кадастра недвижимости, а также требований к формату таких документов в электронной форме» // Собр. законодательства РФ. - 2014. - № 6. - Ст. 586.

12 Постановление правительства Российской Федерации от 03.08.1996 №932 (с изм. от 30.12.2000) «Об утверждении федеральной целевой программы Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра» // Собр. законодательства РФ. - 1996 - № 33. - Ст. 4003.

13 Постановление правительства Российской Федерации от 04.04.2002 №214 «Об утверждении положения о государственной экспертизе землеустроительной документации» // Собр. законодательства РФ. - 2002. - № 15. - Ст. 1432.

14 Постановление правительства Российской Федерации от 10.10.2013 №903 (ред. от 25.05.2016) «О федеральной целевой программе Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014 – 2019 годы)» // Собр. законодательства РФ. - 2013. - № 42. - Ст. 5364.

15 Постановление правительства Российской Федерации от 13.09.2005 №560 (ред. 22.11.2012) «Об утверждении подпрограммы Создание систем кадастра недвижимости (2006 – 2012 годы) Федеральной целевой программы Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (2002 – 2008 годы)» Собр. законодательства РФ. - 2005. № 39. - Ст. 3951.

16 Постановление правительства Российской Федерации от 25.10.2001 №745 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Федеральной целевой программы

Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (2002 – 2008 годы)» // Собр. законодательства РФ. - 2001. - № 45. - Ст. 4265.

17 Распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 N 2236 (ред. от 11.02.2016) «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учёта недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собр. законодательства РФ. - 2012. - N 50 (ч. 6). - Ст. 7088.

18 Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 N 297 (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» // Собр. законодательства РФ. - 2012. - N 12. - Ст. 1425.

19 Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789 «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собр. законодательства РФ. - 2005. N 46. - Ст. 4720.

20 Распоряжение Правительства РФ от 28.06.2013 N 1101 «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014 - 2019 годы)» // Собр. законодательства РФ. - 2013. - N 27. - Ст. 3634.

21 Приказ Минэкономразвития России от 08.11.2013 N 662 «О порядке представления в орган кадастрового учёта заявления о кадастровом учёте и необходимых для кадастрового учёта документов, заявления об исправлении технической ошибки, в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети "Интернет", включая Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), подтверждения получения органом кадастрового учёта указанных заявлений и документов, а также засвидетельствования верности электронного образа документа, необходимого

для кадастрового учёта объекта недвижимости» // Российская газета. - 2014. N 89.

22 Приказ Минэкономразвития РФ от 28.07.2011 N 375 «Об определении требований к картам и планам, являющимся картографической основой государственного кадастра недвижимости» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2011. N 38.

23 Приказ Росреестра от 11.03.2010 N П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений "Земельная кадастровая палата" ("Кадастровая палата") по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учёта"(Зарегистрировано в Минюсте РФ 15.04.2010 N 16909)» // Российская газета. - 2010. - N 82.

24 Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

25 Зверева Е.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону "О государственном кадастре недвижимости" // Е.А Зверева. - М. : Юрист. 2012. – ст. 263.

26 Иванова, Е.Н. Дискуссионные вопросы арбитражной практики в сфере государственного кадастрового учета земельных участков // Е.Н. Зверева Арбитражный и гражданский процесс. 2011. N 1.

27 Карамышева, О.В. Некоторые правовые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации в условиях рынка / О.В. Карамышева, Е.Л. Герасимова. – М. : Журнал Государство и право № 3: Наука, 2010. - 28 с.

28 Лисина, Н.Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики // Н. Л. Лисина - М. : Журнал Экологическое право : Юрист, 2016. - 21-26 с.

29 Козлов, Ю.М. Исполнительная власть: исходные позиции // Ю. М. Козлов - М. : Вестник Московского ун-та. Серия 11 "Право". 2010. N 3.

30 Колесникова, И.А. Часть земельного участка как объект правоотношений // И. А Колесникова - М. : Право и экономика. 2013. N 5. - 12 с.

31 Манохин, В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах РФ // В.М. Манохин М. : Саратов: Изд-во СГАП, 2012. - 132 с.

32 Петров, Д.А. Конкурентное право: Контрольная функция саморегулируемых организаций: содержание и проблемы осуществления // Д.А. Петров - М. : Юрайт. 2014. - 30 - 35 с.

33 Фиошин, А.В. К вопросу о совершенствовании правового регулирования ипотеки земельных участков // А.В. Фиошин - М. : Юрист. 2012. N 3. - 43 с.

III Судебная практика

34 Определение ВАС РФ от 19.11.2010 N ВАС-15109/10 по делу N А68-11892/09// [Электронный ресурс]. Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

35 Постановление ФАС Дальневосточного округа от 15 февраля 2013 г. N Ф03-91/2013 по делу N А73-8780/2012// [Электронный ресурс]. Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

36 Постановление ФАС Поволжского округа от 27 апреля 2009 г. по делу N А72-4569/2008// [Электронный ресурс]. Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

37 Решение ВАС РФ от 05.07.2013 N ВАС-1294/13 "О признании Приказа Минюста РФ от 19.03.2008 N 66 в части первого предложения примечания 14 Приложения N 1 соответствующим пункту 1 статьи 4 Гражданского кодекса РФ, части 6 статьи 4, части 7 статьи 14, части 1 статьи 45 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ, пункту 8 статьи 9 Федерального закона от 05.04.2013 N 43-ФЗ"// [Электронный ресурс]. Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

38 Определение ВАС РФ от 03.04.2008 N 3928/08 по делу N А60-7265/2007-С10// [Электронный ресурс]. Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

39 Постановление ФАС Дальневосточного округа от 15 февраля 2013 г. N Ф03-91/2013 по делу N А73-8780/2012// [Электронный ресурс]. Доступ и справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».