

КАДАСТРОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Нуприенкова Анжела Витальевна,

*начальник отдела нормативно-правового регулирования
кадастрового учета и кадастровой деятельности
Департамента недвижимости
Минэкономразвития России*



С 1 января 2015 г. вступили в силу изменения Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее Закон о кадастре), внесенные Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон № 447-ФЗ).

Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» разрабатывался во исполнение Перечня поручений Президента РФ Правительству Российской Федерации (по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации 9 октября 2012 г.), а также 6 мероприятий 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» (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 2236-р).

Необходимость подготовки поправок в Закон о кадастре, предусматривающих возможность, прежде всего, массового уточнения границ земельных участков, вызвана тем, что в настоящее время значительное количество земельных участков, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости (далее также Кадастр недвижимости), не имеют точного описания местоположения границ.

Причин тому несколько. В период земельной реформы в Российской Федерации законодательство допускало оформление прав на земельные участки без точного описания их границ, а в ряде случаев до-

пускает подобное и в настоящее время, например, при проведении так называемой «дачной амнистии». Свою роль сыграло и несовершенство системы государственного земельного кадастра в советский период нашей истории, не позволившее сохранить и использовать сведения о местоположении границ, предоставленных в советский период землепользователями.

Отсутствие точных границ земельных участков в Кадастре недвижимости влечет за собой проблемы при формировании свободных земельных участков для их предоставления, затрудняет гражданский оборот, поскольку с участками без точных границ нельзя совершать сделки¹.

Закон № 447-ФЗ ввел в Закон о кадастре новую главу 4.1. «Комплексные кадастровые работы», которая устанавливает порядок проведения специальных кадастровых работ по определению в массовом порядке и обеспечению внесения в Кадастр недвижимости сведений о точных границах земельных участков и местоположении на них зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, что позволит, в том числе, установить взаимосвязь между такими объектами недвижимости. Новой главой Закона о кадастре предусматривается также возможность в ходе комплексных кадастровых работ образовывать земельные участки, занятые многоквартирными домами, территориями общего пользования и т.п. объектами. Таким образом, Закон № 447-ФЗ имеет большое социальное значение.

Главная особенность предложенного механизма — проведение кадастровых работ не точечно, по одному участку, а комплексно в отношении всех участков в границах определенной территории (одного или нескольких смежных кадастровых кварталов). Ранее установленные границы земельных участков уточ-

С 1 октября 2013 г. утратила силу часть 11 статьи 45 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», допускавшая возможность совершения сделок с объектами недвижимости, на которые распространялось действие «дачной амнистии»

няются только при выявлении кадастровой ошибки с целью ее исправления. Однако если границы земельных участков были установлены в соответствии с решением суда, такие границы ни уточнению, ни пересмотру не подлежат.

Предлагаемый «массовый» порядок проведения кадастровых работ позволит существенно снизить издержки на такие работы по сравнению с кадастровыми работами, выполняемыми в индивидуальном порядке, повысить качество результатов работ и снизить вероятность возникновения в дальнейшем кадастровых ошибок и споров о местоположении границ земельных участков.

Поправки в Закон о кадастре дают право и механизм уточнения границ земельных участков за счет бюджетных средств. Здесь важно подчеркнуть, что Закон устанавливает право, а не обязанность расходовать бюджетные средства на эти цели. В частности, финансирование выполнения комплексных кадастровых работ предусматривается осуществлять за счет средств бюджетов муниципальных районов, городских округов и (или) бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе за счет средств, направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации в виде субсидий из федерального бюджета.

Заказчиком комплексных кадастровых работ является уполномоченный орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, а в городах федерального значения — Москве, Санкт-Петербурге или Севастополе — орган исполнительной власти указанного субъекта Российской Федерации.

Комплексные кадастровые работы выполняются кадастровыми инженерами на основании государственного или муниципального контракта на выполнение комплексных кадастровых работ, заключенного заказчиком комплексных кадастровых работ с индивидуальным предпринимателем, указанным в статье 32 Закона о кадастре, или юридическим лицом, указанным в статье 33 Закона о кадастре.

В результате выполнения комплексных кадастровых работ подготавливается карта-план территории, содержащая необходимые для кадастрового учета сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства (если строительство прекращено и на такой объект в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним зарегистрировано право), расположенных в границах территории выполнения комплексных кадастровых работ. В состав текстовой части карты-плана территории включаются сведения об объектах недвижимости, являющихся объектами комплексных кадастровых работ, и акт согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ. Карта-план территории подготавливается в форме электронного документа, заверяется усиленной квалифицированной электронной подписью кадастрового инженера.

Выполнение комплексных кадастровых работ включает в себя разработку проекта карты-плана территории, согласование местоположения границ земельных участков путем проведения заседаний согласительной комиссии по этому вопросу, утверждение

заказчиком комплексных кадастровых работ карты-плана территории и представление карты-плана территории в орган кадастрового учета.

Для максимального учета интересов правообладателей земельных участков и расположенных на земельных участках объектов недвижимости новой главой 4.1 Закона о кадастре предусматривается широкое информирование населения о начале проведения комплексных кадастровых работ и о проведении заседаний согласительной комиссии. Для этой цели предусматривается размещение соответствующих извещений на информационных щитах органов местного самоуправления муниципального района, городского округа, поселения, органов управления садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, на иных информационных щитах, расположенных на территории планируемых комплексных кадастровых работ, а также на информационных щитах (стендах) органа кадастрового учета. Кроме того, предусматривается обязательное опубликование на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (при их наличии) исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого выполняются комплексные кадастровые работы, органа местного самоуправления поселения, органа кадастрового учета; а так же опубликование в печатных СМИ и сетевых изданиях, в которых осуществляется обнародование (официальное опубликование) муниципальных правовых актов или правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Выполнение всех перечисленных действий обеспечивается заказчиком комплексных кадастровых работ. Помимо этого, исполнитель комплексных кадастровых работ направляет извещения о начале выполнения комплексных кадастровых работ по почтовым адресам и (или) адресам электронной почты правообладателей объектов недвижимости, являющихся объектами комплексных кадастровых работ. Важно отметить, что выполнить это условие кадастровый инженер — исполнитель комплексных кадастровых работ может только при наличии таких сведений в государственном кадастре недвижимости. Поэтому рекомендуется правообладателям объектов недвижимости заблаговременно предоставить в орган кадастрового учета подобную информацию.

В таком же порядке осуществляется информирование о заседаниях согласительной комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ. При этом, чтобы повысить эффективность информирования исполнителем комплексных кадастровых работ, для правообладателей объектов недвижимости, расположенных на территории выполнения комплексных кадастровых работ, главой 4.1 Закона о кадастре предусматривается возможность предоставления непосредственно кадастровому инженеру — исполнителю комплексных кадастровых работ сведений об адресе правообладателя или об адресе электронной почты правообладателя объекта недвижимости. Для кадастрового инженера в данном случае возникает обязанность не менее чем за пять дней до дня опубликования, размещения и направ-

ления извещения о проведении заседания согласительной комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков, представить в орган кадастрового учета заявление об учете адреса правообладателя с приложением сведений об адресах и (или) адресах электронной почты правообладателей для внесения соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости.

Кроме того, если кадастровому инженеру — исполнителю комплексных кадастровых работ после информирования о начале проведения комплексных кадастровых работ поступят от заинтересованных лиц копии документов, заверенные в установленном частью 2 статьи 22 Закона о кадастре порядке и устанавливающие или подтверждающие права на объекты недвижимости, которые расположены на территории выполнения комплексных кадастровых работ и в соответствии со статьей 45 Закона о кадастре считаются ранее учтенными объектами недвижимости, но сведения о которых отсутствуют в государственном кадастре недвижимости, кадастровый инженер также будет обязан до дня начала разработки проекта карты-плана территории обратиться в орган кадастрового учета с заявлениями о внесении сведений о ранее учтенных объектах недвижимости с приложением полученных копий документов. Впрочем, заинтересованные лица сохраняют свое право самостоятельно обратиться в орган кадастрового учета с соответствующим заявлением, приложив к нему документы (копии документов, заверенные в порядке, установленном частью 2 статьи 22 Закона о кадастре), устанавливающие или подтверждающие право на объект недвижимости, в том числе документы, указанные в пункте 9 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункте 2 статьи 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Согласительная комиссия создается органом местного самоуправления городского округа или городского (сельского) поселения, на территориях которых выполняются комплексные кадастровые работы, либо органом местного самоуправления муниципального района, если объекты комплексных кадастровых работ расположены на межселенной территории, либо исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, на территории которого выполняются комплексные кадастровые работы.

Состав согласительной комиссии весьма представительный, что позволит максимально учесть интересы как граждан и юридических лиц, так и власти, действующей на соответствующей территории, а также максимально полно и всесторонне рассмотреть возможные возражения о местоположении границ земельных участков. Так в состав комиссии включаются представители исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого выполняются комплексные кадастровые работы; федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия

собственника в отношении соответствующих объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности; органа местного самоуправления городского округа, городского или сельского поселения, на территориях которых выполняются комплексные кадастровые работы, а также органа местного самоуправления муниципального района, если в состав его территории входят указанные поселения или если объекты комплексных кадастровых работ расположены на межселенной территории; органа кадастрового учета; органа, осуществляющего государственную регистрацию прав; саморегулируемой организации, членом которой является кадастровый инженер, если он является членом такой организации; а также представитель уполномоченного в области градостроительной деятельности органа местного самоуправления городского округа или поселения либо представитель уполномоченного в области градостроительной деятельности исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, на территориях которых выполняются комплексные кадастровые работы, председатели правлений садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, если комплексные кадастровые работы выполняются в отношении объектов недвижимости, расположенных на территориях таких объединений граждан. Председателем согласительной комиссии является глава городского округа или поселения, на территориях которых выполняются комплексные кадастровые работы, либо глава муниципального района, если объекты комплексных кадастровых работ расположены на межселенной территории, либо уполномоченное ими лицо. Председателем согласительной комиссии, формируемой в связи с выполнением комплексных кадастровых работ на территориях субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, является лицо, уполномоченное органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации — города федерального значения.

К полномочиям согласительной комиссии по вопросу согласования местоположения границ земельных участков, в отношении которых выполняются комплексные кадастровые работы, отнесено обеспечение ознакомления любых лиц с проектом карты-плана территории, в том числе в форме документа на бумажном носителе, разъяснение указанным в части 3 статьи 39 Закона о кадастре заинтересованным лицам порядка согласования границ земельных участков, оформление акта согласования местоположения границ при выполнении комплексных кадастровых работ; рассмотрение возражений заинтересованных лиц относительно местоположения границ земельных участков; подготовка заключения согласительной комиссии о результатах рассмотрения возражений заинтересованных лиц относительно местоположения границ земельных участков, в том числе о необходимости изменения исполнителем комплексных кадастровых работ карты-плана территории в соответствии с такими возражениями или о нецелесообразности изменения проекта карты-пла-

на территории в случае необоснованности таких возражений; а также разъяснение возможности разрешения земельного спора о местоположении границ земельных участков в судебном порядке в случае выявления при комплексных кадастровых работах такого спора.

Необходимо отметить, что отличительной чертой согласования местоположения границ земельных участков при комплексных кадастровых работах является возможность описания местоположения границ земельных участков и оформление соответствующего акта с отметкой либо о согласовании местоположения границ земельных участков либо о наличии спора о местоположении границ земельных участков. Местоположение границ земельных участков считается согласованным, если указанными в части 3 статьи 39 Закона о кадастре заинтересованными лицами не представлены возражения относительно местоположения границ или частей границ земельного участка, а также в случае, если местоположение таких границ или частей границ установлено на основании вступившего в законную силу судебного акта, в том числе в связи с рассмотрением земельного спора о местоположении границ земельного участка.

Местоположение границ земельных участков считается спорным, если заинтересованными лицами представлены возражения относительно местоположения границ или частей границ земельного участка и такие возражения не были устранены в процессе работы согласительной комиссии, за исключением случаев, если земельный спор о местоположении границ земельного участка был разрешен в судебном порядке.

Для внесения в Кадастр недвижимости сведений, полученных в результате выполнения комплексных кадастровых работ, исполнитель комплексных кадастровых работ представляет в орган кадастрового учета заявление о внесении сведений о земельных участках и местоположении на них зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и карту-план территории. При внесении сведений органом кадастрового учета осуществляются:

- ✓ кадастровый учет изменений в связи с изменением уникальных характеристик объекта недвижимости или постановка на кадастровый учет — в отношении земельных участков, местоположение границ которых считается согласованным;
- ✓ постановка на кадастровый учет, в том числе с отметкой о наличии земельного спора о местоположении границ земельных участков — в отношении земельных участков, которые в соответствии с утвержденным проектом межевания территории будут относиться к территориям общего пользования;
- ✓ внесение сведений о местоположении границ земельного участка — в отношении земельных участков, местоположение границ которых считается спорным.

Отметка о наличии земельного спора о местоположении границ земельных участков может быть исключена из записей Кадастра недвижимости в одном из трех случаев:

- 1) поступления в орган кадастрового учета заявлений об учете изменений земельных участков, местоположение границ которых считается спорным,

в связи с изменением описания местоположения границ земельного участка и (или) его площади; в этом случае местоположение границ земельных участков считается согласованным только при наличии в акте согласования местоположения границ при выполнении комплексных кадастровых работ личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей;

- 2) поступления в орган кадастрового учета копии документа о разрешении земельного спора о местоположении границ земельных участков в судебном порядке;

- 3) истечения пятнадцати лет со дня внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о спорном местоположении границ земельных участков.

Необходимо отметить также другие изменения Закона о кадастре в связи с вступлением в силу Закона № 447-ФЗ.

К их числу можно отнести такие изменения как сокращение срока кадастрового учета до 10 рабочих дней. Аналогичные изменения внесены и в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», срок осуществления регистрационных действий в общем случае также сокращен до 10 рабочих дней.

В Минэкономразвития России поступают жалобы правообладателей объектов недвижимости — заказчиков кадастровых работ (выполняемых на основании договора подряда в индивидуальном порядке), столкнувшихся с недобросовестностью отдельных кадастровых инженеров, отказывающихся исправлять ошибки или устранять замечания, выявленные при кадастровом учете на основании подготовленных такими инженерами межевых или технических планов. В интересах заказчиков кадастровых работ дополнениями, внесенными Законом № 447-ФЗ, предусматривали возможность включения в договор подряда обязательства заказчика уплатить обусловленную договором подряда на выполнение кадастровых работ цену в полном объеме после осуществления государственного кадастрового учета объектов недвижимости, в отношении которых выполнялись кадастровые работы в соответствии с таким договором подряда. Однако в этой связи хотелось бы обратить внимание на то, что данные положения Закона о кадастре могут применяться с 1 января 2015 г. Иными словами, такие положения не могут быть применены к договорам подряда, заключенным или исполненным до указанной даты. Заключенные до 1 января 2015 г. договоры подряда на выполнение кадастровых работ могут быть дополнены соответствующими положениями только в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке.

Еще одной новеллой, внесенной в Закон о кадастре Законом № 447-ФЗ, стала возможность исправления кадастровой ошибки в местоположении границ земельных участков органом кадастрового учета. Вопросы исправления ошибок в записях Кадастра недвижимости регулируются статьей 28 Закона о кадастре, соответственно, данная статья дополнена положениями, определяющими некоторые условия, при которых орган кадастрового учета вправе самостоятельно исправить кадастровые ошибки

в местоположении границ земельных участков. К таким условиям отнесено, во-первых, истечение определенного периода времени (шесть месяцев) со дня направления правообладателям земельных участков решения о необходимости исправления кадастровой ошибки. Во-вторых, отсутствие документов, свидетельствующих о выполнении правообладателями земельных участков действий, направленных на исправление кадастровой ошибки (заявления о кадастровом учете изменений объекта недвижимости связи с исправлением кадастровой ошибки с приложением межевых планов, вступившего в законную силу решения суда). В-третьих, наличие картографической основы кадастра недвижимости, позволяющей установить местоположение границ земельных участков с надлежащей точностью. В-четвертых, отклонение полученного в результате исправления кадастровой ошибки в местоположении границ земельного участка значения площади такого участка не более чем на 5% от значения площади, указанного в записях Кадастра недвижимости.

Перечисленные условия являются довольно серьезными ограничениями для внедрения в практику органа кадастрового учета новых положений статьи 28 Закона о кадастре, однако при наличии качественной картографической основы кадастра недвижимости позволят исправить часть кадастровых ошибок в описании местоположения границ земельных участков. И, наконец, Законом № 447-ФЗ расширены положения статьи 45 Закона о кадастре, связанные с внесением сведений о ранее учтенных объектах недвижимости. Так, установлен срок, в течение которого органом кадастрового учета рассматриваются заявления о внесении сведений о ранее учтенных объектах недвижимости. Указанный срок приравнен к сроку постановки на кадастровый учет.

Определены ситуации, при которых органом кадастрового учета осуществляются действия, обеспечивающие внесение в Кадастр недвижимости сведений о ранее учтенном объекте недвижимости: обращение в орган кадастрового учета с запросом о предоставлении сведений, внесенных в Кадастр недвижимости, или с межведомственным запросом или с заявлением о внесении сведений о ранее учтенном объекте недвижимости.

Определены документы, на основании которых могут быть внесены соответствующие сведения в Кадастр недвижимости:

- документы (копии документов, заверенные в порядке, установленном частью 2 статьи 22 Закона о кадастре), приложенные к заявлению о внесении сведений о ранее учтенном объекте недвижимости, устанавливающие или подтверждающие право на объект недвижимости, в том числе документы, указанные в пункте 9 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункте 2 статьи 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- документы, представленные по запросу органа кадастрового учета органами государственной власти (в том числе органами, осуществляющими государ-

ственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним), органами местного самоуправления либо органами и организациями по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации, подтверждающие ранее осуществленный государственный учет указанного объекта недвижимости или государственную регистрацию права на него либо устанавливающие или подтверждающие право на него.

Установлены основания для отказа во внесении сведений о ранее учтенном объекте недвижимости, в частности, если:

- имеется несоответствие представленных документов требованиям, установленным законодательством, действовавшим в месте издания документа на момент его издания;
- сведения о таком объекте недвижимости содержатся в государственном кадастре недвижимости;
- в представленных или поступивших документах отсутствуют сведения, позволяющие считать такой объект недвижимости ранее учтенным, а также сведения о площади объекта недвижимости (если объектом недвижимости является земельный участок, здание или помещение), либо об основной характеристике объекта недвижимости (протяженности, глубине, глубине залегания, площади, объеме, высоте, площади застройки) и о ее значении (если объектом недвижимости является сооружение), и (или) не поступил ответ органа государственной власти (в том числе органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним), органа местного самоуправления либо органа или организации по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации на запрос органа кадастрового учета;
- ответ органа государственной власти (в том числе органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним), органа местного самоуправления либо органа или организации по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации на запрос органа кадастрового учета свидетельствует об отсутствии необходимых документа и (или) сведений и соответствующий документ не был представлен заявителем по собственной инициативе.

Вместе с тем, предусмотрена обязанность органа кадастрового учета внести сведения о ранее учтенном объекте недвижимости, даже если необходимые документы поступили по запросу органа кадастрового учета после истечения срока рассмотрения заявления или запроса о предоставлении сведений Кадастра недвижимости (межведомственного запроса), и направить (выдать) кадастровый паспорт или кадастровую выписку о соответствующем объекте недвижимости.

Как видим, работа по совершенствованию законодательства в сфере кадастровых отношений продолжается, в том числе в ближайшие шесть месяцев предстоит подготовка проектов приказов Минэкономразвития России, обеспечивающих выполнение комплексных кадастровых работ.