

**О некоторых проблемах рассмотрения заявлений
об обжаловании решений о приостановлении
осуществления государственного кадастрового учета
(к вопросу о создании апелляционных комиссий)**

Вступившим в законную силу Федеральным законом от 30.12.2015 №452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и ст.76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров» (новая ст.26.1 Федерального закона от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»- далее по тексту- закон О ГКН) с 1 декабря 2016 года вводится обязательный досудебный порядок рассмотрения споров об отмене решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета объектов недвижимости. Это означает, что обжалование решения о приостановлении возможно только после подачи заявления в специально создаваемый для этого орган, что прямо предусмотрено в ч. 1 ст. 26.1 закона и соответствует ч.3 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее по тексту- КАС РФ).

Целью введения такого порядка является снижение количества решений о приостановлении, улучшение взаимодействия между органом регистрации и кадастровыми инженерами, выработка единых позиций в толковании и применении действующего законодательства.

Необходимо отметить, что под действие ст.26.1 закона о ГКН сегодня не подпадает обжалование решения об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета. Это означает, что такие важнейшие вопросы и проблемы единообразного толкования применения законодательства как согласование местоположения границ земельных участков (соблюдение порядка уведомления смежных землепользователей, правильность заполнения актов согласования границ, проверка полномочий лиц, имеющих право подписи акта) (п. 9) ч. 3 ст. 27, п.2) ч. 5 ст. 27 Закона о ГКН), при образовании и преобразовании земельных участков, в т.ч при

соблюдение местных правил землепользования и застройки (п.2) ч. 3 ст.27 Закона о ГКН), изменении разрешенного использования, порядка и пределов уточнения границ земельных участков (п. 1) ч. 5 ст. 27 Закона о ГКН) и др. по- прежнему пока останутся либо предметом разъяснений Минэкономразвития, Росреестра и кадастровой палаты в виде ответов на многочисленные жалобы и обращения, либо судебных разбирательств. Объяснение этого кроется в том, что с 1 января 2017 года вводится в действие новый Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", которым данные основания для отказа будут отнесены к основаниям для приостановления государственного кадастрового учета по решению государственного регистратора прав. Однако, учитывая, что соответствующий законопроект пока не разработан, представляется целесообразным дать анализ по принятым на момент написания статьи федеральным законам.

Необходимо отметить, что в законе также ничего не говорится о возможности обжалования в досудебном порядке решения об отказе в снятии приостановления. В соответствии с ч.2 ст. 26.1 закона о ГКН заявление об обжаловании решения о приостановлении подается в течение 30 календарных дней с даты принятия решения о приостановлении. Решение об отказе в снятии приостановления может быть вынесено в любой момент после подачи дополнительных документов к заявлению о кадастровом учете, т.е. на протяжении всего срока действия решения о приостановлении. Представляется, что в случае вынесения решения об отказе в снятии приостановления и последующего принятия органом кадастрового учета решения об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета предметом обжалования в суде будет являться именно решение об отказе, а не решение о приостановлении, хотя мотивы этого решения несомненно подвергнутся проверке при рассмотрении дела в порядке административного судопроизводства. На мой взгляд, в этой части ст. 26.1 нуждается в доработке, которая бы предусматривала возможность заинтересованному

лицу подать заявление еще и в течение 30 дней после принятия решения об отказе в снятии приостановки. При этом, срок вынесения решения об отказе по мотивам истечения срока приостановления и не устранения причин такого решения (п.6) ч.2 ст. 27 Закона о ГКН) должен быть продлен на срок рассмотрения заявления апелляционной комиссией.

Для рассмотрения заявлений об обжаловании решений о приостановлении органом государственной регистрации создаются апелляционные комиссии, в полномочия которых и входит их рассмотрение. Не касаясь вопросов формирования субъектного состава апелляционных комиссий, порядка их функционирования и других организационно-правовых вопросов, в настоящей статье автором предпринята попытка описать некоторые проблемы и нюансы, которые необходимо будет учесть в работе комиссий.

Интересно, что закон не использует понятия, которые обычно применяются при судебном обжаловании- признание незаконными действий органа кадастрового учета по вынесению решения о приостановлении... и т.д. (см. н.п. п.10) ч. 2 ст. 220 КАС РФ). Закон весьма дипломатично (и это отражает его компромиссный характер) называет этот процесс признанием решений о приостановлении обоснованными (соответствующими основаниям ст.26 Закона о ГКН) или нет, что по- сути означает одно и то же, что и признание решений не соответствующими закону.

Важно отметить, что при рассмотрении заявления заинтересованного лица, предметом проверки будут являться не только основания, изложенные в решении, но и не нашедшие в нем отражения. Более того, из текста закона (ч.9 ст. 26.1) вытекает, что даже обстоятельства, которые не были указаны в решении о приостановлении, но существуют (в законе не указано на какой момент, но представляется, что по логике- на момент принятия решения о приостановлении, но не исключена ситуация, когда они могут возникнуть на момент принятия решения апелляционной комиссией), могут являться основанием для принятия решения об отклонении заявления. На мой взгляд,

прямое законодательное допущение на возможность отсутствия указания в решении о приостановлении исчерпывающего перечня причин и обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, без каких-либо предусмотренных законом отрицательных последствий для должностных лиц, принявших такие решения, не соответствует ч.ч. 3, 4 ст.26 Закона о ГКН, нарушает требования Росреестра, изложенные в письмах от 15 мая 2009 г. N 3-2864-ГЕ «О необходимости соблюдения норм Федерального закона от 27.04.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», от 29 января 2010 г. N 14-601-ВК «О мероприятиях по сокращению количества принимаемых органами кадастрового учета отрицательных решений». Например, на практике вполне возможны случаи, когда органом кадастрового учета может быть принято решение о приостановлении, которое будет признано обоснованным, но в котором будут отсутствовать конкретные обстоятельства, ставшие причиной принятых решений, либо принято повторное решение (н.п. решение об отказе в снятии приостановления) по причинам, не указанным в первом решении о приостановлении, либо в решении будут отсутствовать надлежащие рекомендации по доработке межевых планов, что будет препятствовать исправлению замечаний кадастровым инженером.

Представляется, что в таких случаях апелляционной комиссии необходимо информировать руководство филиала кадастровой палаты о подобных случаях с рекомендацией не допускать подобного впредь, а в решении, издаваемом по результатам рассмотрения, отражать всю необходимую информацию в части оснований и мотивов приостановления, отсутствующих в решении. В противном случае закон не выполнит поставленные перед ним цели, изложенные выше.

Закон не предусматривает требований к содержанию заявления, в отличие от его формы, которые указаны в ч.ч. 1, 2 ст. 26.1. Полагаем, что заявление должно содержать в себе следующую необходимую информацию:

сведения о заявителе;

сведения о кадастровом инженеру;

дата и номер заявления, представленного в орган кадастрового учета, по результатам рассмотрения которого принято решение о приостановлении;

дата и номер решения о приостановлении;

обоснование мотивов и причин, по которым заявитель считает решение о приостановлении необоснованным.

Последняя информация в этом перечне является крайне важной для обеспечения эффективной работы апелляционной комиссии. Вместе с заявлением заявитель должен предоставить копию решения о приостановлении и копию межевого или технического плана, либо акта обследования. Таким образом, без каких-либо предварительных объяснений и пояснений заявителя членам комиссии сложно будет сформировать даже предварительное мнение по существу дела. Кстати, в случае, если мотивы принятия решения будут изложены органом кадастрового учета неполно, на мой взгляд, также необходимо затребовать письменное пояснение и от кадастровой палаты.

По результатам рассмотрения апелляционная комиссия может принять следующие решения:

- об отказе в принятии к рассмотрению заявления об обжаловании решения о приостановлении (ч.4 ст. 26.1);
- об удовлетворении заявления об обжаловании решения о приостановлении и признании решения о приостановлении необоснованным (ч.ч. 11, 12 ст. 26.1. закона);
- об отклонении заявления об обжаловании решения о приостановлении (ч. 9 ст. 26.1. закона).

Рассмотрим, кратко, основания, по которым сегодня наиболее часто принимаются решения о приостановлении и которые с наибольшей долей вероятности станут предметом рассмотрения апелляционных комиссий.

К ним, прежде всего, будут относиться решения, вынесенные на основании ч. 5) ст. 26 Закона о ГКН (заявление о кадастровом учете или

необходимые для кадастрового учета документы по форме либо содержанию не соответствуют требованиям закона).

Представляется, что заявления по решениям о приостановлении, вынесенным по данному основанию будут касаться тех случаев, когда допущенные несоответствия являются незначительными, формальными, не влияющими на возможность проведения кадастрового учета, но тем не менее по ним вынесено решение о приостановлении. Также, не менее частыми будут являться обращения по тем случаям, когда решения выносятся без ссылки на соответствующий пункт требований к подготовке межевого или технического плана, отсутствует обоснование принятого решения и кадастровому инженеру непонятно, чем обусловлены те или иные требования органа кадастрового учета. Это может касаться как существа отношений (т.е. соблюдения требований заполнения граф межевого или технического плана именно таким образом, а не иначе, определенных формулировок заключения кадастрового инженера, которые отсутствуют и т.п.), так и их формы – например, возможности применения определенной версии XML-схемы (особенно актуально это в переходный период, когда приказ Росреестра об утверждении новой схемы уже вышел, а схема еще не внедрена для работы с программным продуктом по ведению ГКН).

Рассмотрим возможность применения досудебной административной процедуры обжалования к исправлению кадастровых ошибок, связанных с неправильным определением координат характерных точек границ земельных участков и выявлением пересечения границ в ГКН- эта проблема является весьма актуальной и при работе над проектом закона определенные надежды разработчиков были связаны и с необходимостью разрешения этого вопроса.

Представляется, что именно для этого закон вводит институт экспертизы саморегулируемой организации (в отношении других случаев приостановления члены комиссии вполне могут разобраться сами без экспертизы СРО).

Саморегулируемая организация кадастровых инженеров, членом которой является выполнивший кадастровые работы кадастровый инженер, по запросу апелляционной комиссии бесплатно в срок не более чем десять рабочих дней со дня получения соответствующего запроса обеспечивает проведение экспертизы документов, которые представлены в орган кадастрового учета и по результатам рассмотрения которых органом кадастрового учета было принято решение о приостановлении, и подготовку по ее результатам заключения. В рамках экспертизы проводится проверка на предмет наличия допущенных кадастровым инженером в документах, подготовленных таким кадастровым инженером при выполнении кадастровых работ, ошибок либо их отсутствия, а также на предмет наличия допущенных кадастровым инженером при выполнении кадастровых работ нарушений требований настоящего Федерального закона, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области кадастровых отношений либо отсутствия таких нарушений (ч. 6 ст. 26.1).

Внешним признаком существования кадастровой ошибки является выявление кадастровым инженером или органом кадастрового учета пересечения одной из границ земельного участка одну из границ другого земельного участка, сведения о котором содержатся в ГКН. В последнем случае этот факт получает свое отражение в решении о приостановлении, вынесенном на основании ч.2) ст. 26 Закона о ГКН.

На практике, получив решение о приостановлении по мотивам пересечения, кадастровый инженер стремится разобраться в причинах произошедшего и устранить данное препятствие для завершения своей работы. Для этого им запрашиваются актуальные сведения кадастра, проверяется качество своей работы, в т.ч. могут осуществляться повторные геодезические измерения на местности, с правообладателем смежного участка в части пересечения границ проводится их согласование, после чего кадастровым инженером принимается окончательное решение о последующей подготовке межевого плана- либо в целях исправления

кадастровой ошибки, либо для обращения правообладателя (или самого инженера) в суд с соответствующим иском. К сожалению, в законе о ГКН прямо не предусмотрены действия кадастрового инженера при отказе правообладателя смежного участка согласовать «новые» для него границы (зачастую отказ смежника связан с требованием исправить кадастровую ошибку по всем границам его участка за счет кадастрового инженера), но указанные выше действия вытекают из системного анализа норм ч.ч. 1,2 ст. 36, ст. 37, ч. 2 ст. 39, ч.ч. 4, 5 ст. 40 закона о ГКН в их взаимосвязи. На практике, зачастую, такое косвенное регулирование приводит к конфликтам между кадастровым инженером и заказчиком кадастровых работ, который всенепременно ждет от кадастрового инженера разрешения всех своих проблем по оформлению участка, в т.ч. и со своим соседом, не желая при этом нести дополнительные затраты.

Поэтому, можно предположить, что с заявлением об обжаловании решения о приостановлении в апелляционную комиссию при пересечении границ может обратиться правообладатель. Проблема заключается в том, что решение о приостановлении в этом случае всегда будет обоснованным, т.к. выявление пересечения является результатом автоматизированной стандартной проверки АИС ГКН и не зависит от человеческого фактора. Таким образом, фактически, заявление об обжаловании будет подаваться правообладателем для подтверждения правильности результатов геодезических работ кадастрового инженера через получение экспертного заключения СРО на межевой план. Результат же рассмотрения заявления апелляционной комиссии в этих случаях всегда будет отрицательным для заявителя. Тогда возникает вопрос, а в чем все-таки смысл института экспертизы СРО, если он не может быть востребован в работе апелляционной комиссии? Представляется, что специалистам Росреестра и Минэкономразвития, членам Национальной палаты кадастровых инженеров, представителям саморегулируемых организаций необходимо вернуться к

вопросу об использовании экспертизы СРО в целях исправления кадастровых ошибок и найти вариант его применения на благо общему делу.

И последнее, на что хотелось бы обратить внимание. Свою работу апелляционные комиссии должны начать после 1 декабря 2016 года. Именно с этой даты изменения вступают в силу. Однако, уже с 1 января 2017 года вступает в силу Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», статья 26 которого предусматривает 51 основание принятия решения о приостановлении по решению государственного регистратора прав, 26 из которых связаны с кадастровым учетом земельных участков. В связи с этим, возникают вопросы, на которые сегодня нет ответов- будет ли с 1 января 2017 года применяться закон о ГКН и в какой его части, каким образом апелляционные комиссии будут работать с этой даты, каким нормативным актом будет регулироваться кадастровая деятельность в общем и кадастровые работы, в частности, каким нормативным документом после 1 января 2017 года будут регулироваться отношения по саморегулированию? Кажется, что для разрешения этих проблем достаточно времени- ведь до Нового года еще долго. Но это только так кажется, учитывая российские реалии. Уже сейчас необходимо начинать работу над соответствующим законопроектом, чтобы к концу года все участники этого процесса четко и ясно представляли, что и как им предстоит делать

В целом же, несмотря на изложенные выше недостатки, сама идея создания апелляционной комиссии для внесудебного рассмотрения споров между кадастровыми инженерами и органом кадастрового учета является революционной, способной оказать колоссальное положительное влияние на формирование достоверных данных ГКН и надлежащее оказание государственных услуг по государственной регистрации прав на недвижимое имущество нашим гражданам.

Антонов А.А.

Председатель Совета кадастровых инженеров Подразделения А СРО
кадастровые инженеры по Владимирской области, директор ООО
«Владимирский центр кадастровых работ, геодезии и картографии»
Член ВРОО «Ассоциация юристов России».