

Научная статья

Original article

УДК 528.44

doi: 10.55186/2413046X_2022_7_10_619

**ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ КАДАСТРОВЫХ
РАБОТ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
PRINCIPLES FOR CARRYING OUT COMPREHENSIVE CADASTRAL
WORKS ON THE TERRITORY OF THE MUNICIPALITY**



Жукова Марина Александровна, доцент кафедры земельного кадастра, кандидат экономических наук, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I» (394043 Россия, г. Воронеж, ул. Ломоносова, д. 81д, корп. 2), marinazhukova8484@mail.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1046-7080>

Харитонов Александр Александрович, декан факультета землеустройства и кадастров, заведующий кафедрой земельного кадастра, кандидат экономических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I» (394043 Россия, г. Воронеж, ул. Ломоносова, д. 81д, корп. 2), kharitonov5757@mail.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9054-2174>

Ершова Наталья Викторовна, доцент кафедры земельного кадастра, кандидат экономических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I» (394043 Россия, г. Воронеж, ул. Ломоносова, д. 81д, корп. 2), i.ershova@mail.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5570-8642>

Викин Сергей Сергеевич, доцент кафедры земельного кадастра, кандидат экономических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный

аграрный университет имени императора Петра I» (394043 Россия, г. Воронеж, ул. Ломоносова, д. 81д, корп. 2), ser.vikin@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4566-7023>

Zhukova Marina Alexandrovna, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Associate Professor of the Department of Land Cadastre, Candidate of Economic Sciences, Russia, Voronezh, marinazhukova8484@mail.ru

Kharitonov Aleksandr Aleksandrovich, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Dean of the Faculty of Land Management and Cadastre, Head of the Department of Land Cadastre, Candidate of Economic Sciences, Docent, Russia, Voronezh, kharitonov5757@mail.ru

Ershova Natalya Viktorovna, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Associate Professor of the Department of Land Cadastre, Candidate of Economic Sciences, Docent, Russia, Voronezh, i.ershova@mail.ru

Vikin Sergey Sergeevich, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Associate Professor of the Department of Land Cadastre, Candidate of Economic Sciences, Docent, Russia, Voronezh, ser.vikin@yandex.ru

Аннотация. В процессе исследования установлены принципы проведения комплексных кадастровых работ на уровне муниципального образования. Выявлены объекты, субъекты и средства осуществления кадастровой деятельности. Выявлены проблемы реализации основных принципов проведения комплексных кадастровых работ. Предложены основные направления решения проблем, связанных с реализацией кадастровой деятельности.

Abstract. In the process of research established the principles of integrated cadastral work at the level of the municipality. Objects, subjects and means of carrying out cadastral activities was determined. Problems of implementation of the main procedures for conducting complex cadastral works are identified. The main directions for solving problems related to the implementation of cadastral activities are proposed.

Ключевые слова: муниципальное образование, кадастровая деятельность, комплексные кадастровые работы, реестр недвижимости

Keywords: municipality, cadastral activity, complex cadastral works, real estate register

В целях совершенствования основных, исходных положений выполнения комплексных кадастровых работ на территории муниципального образования, необходимо понять, что лежит у истоков проведения данного вида работ, на чем они базируются. Несомненно, идея разработки и проведения комплексных кадастровых работ носит дальновидный характер, в дальнейшем, оказывая лишь положительное влияние на экономическую и социальную составляющую развития страны, на развитие сферы кадастровой деятельности в целом.

Кадастровые работы нацелены на исследование исходной документации, обследование объекта кадастрового учета и подготовку технической документации. Основная задача кадастровых работ – внесение сведений об объектах кадастрового учета в Единый государственный реестр недвижимости (далее ЕГРН). Субъектом кадастровой деятельности выступают кадастровые инженеры – исполнители кадастровых работ и собственники объектов кадастрового учета – заказчики кадастровых работ. К объектам кадастрового учета относятся объекты недвижимости, установленные 218-ФЗ [1]. К средствам, с помощью которых осуществляется кадастровая деятельность, можно причислить спутниковое геодезическое оборудование, тахеометры и различные дальнометры, позволяющие определить основные характеристики объектов, вносимые в ЕГРН, а также программное обеспечение. Техническая документация, подготавливаемая в процессе выполнения кадастровых работ, включает в себя документы, формируемые в процессе кадастровой деятельности [2]. Поскольку комплексные кадастровые работы являются разновидностью кадастровых

работ, необходимо отметить, на каких принципах базируется кадастровая деятельность в целом [3].

Одним из принципов осуществления кадастровой деятельности является необходимость проведения всех технологических процедур единым образом на всей территории Российской Федерации, то есть на законодательном уровне необходимо поддерживать единство технологии проведения кадастровых работ. Современное законодательство в области учетно-регистрационных действий устанавливает требования к кадастровым инженерам в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» [2], к документам – результатам кадастровых работ, к межевому, техническому плану, акту обследования, карте-плану территории, в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 N 218-ФЗ [1]. Но, несмотря на это, все еще наблюдается возникновение ряда неопределенностей в процессе подготовки документов для кадастрового учета и дальнейшей регистрации объектов недвижимости в Росреестре [4].

Зачастую, государственные регистраторы по тем или иным причинам, могут приостановить государственный кадастровый учет из-за субъективного мнения. Например, ранее земельные участки проходили государственный кадастровый учет с пересечением границ из-за округления координат характерных точек границ до 0,01 м. Если проводить кадастровые работы в отношении данных земельных участков в настоящее время, такие межевые планы получают приостановку, поскольку сейчас осуществление государственного кадастрового учета земельных участков с пересечением недопустимо. Данные пересечения могут возникнуть при осуществлении раздела, а также при объединении земельных участков и в результате округления составляют менее 0.01 метра. В соответствии с ФЗ № 921 от 08.12.2015 [8], значения координат пунктов опорной межевой сети, государственной геодезической сети или координат характерных точек границ земельных участков и их частей в межевом плане указываются в

метрах с округлением до 0.01 метра. Соответственно, данные пересечения попадают в допуск. Таким образом, получается, что исходные земельные участки, зарегистрированные в свое время с соблюдением всех, имеющихся на тот момент, нормативно-правовых актов находятся на государственном кадастровом учете вполне легитимно и, тем не менее, содержат техническую ошибку. В результате, при разделе или при объединении земельных участков, данная ошибка сохраняется, в силу чего, возникает необходимость дополнительного взаимодействия с представителями Росреестра. Другими словами саморегулируемые организации кадастровых инженеров в инициативном порядке обращаются в органы Росреестра, с целью получения дополнительных разъяснений по данному вопросу. Это свидетельствует о том, что, несмотря на то, что нормативно-правовая база, регламентирующая действия, связанные с формированием и регистрацией объектов недвижимости, достаточно обширна, охватить весь процесс осуществления кадастровой деятельности и учетно-регистрационных действий на настоящий момент ей так и не удалось. Следовательно, возникает необходимость совершенствования законодательной базы, с целью сохранения единства технологии осуществления кадастровой деятельности [4].

Следующий принцип – непрерывность внесения в ЕГРН характеристик объектов недвижимости, проходящих учетно-регистрационные процедуры. Однако собственники объектов недвижимости, проведя процедуру межевания в отношении земельного участка или постановки на государственный кадастровый учет здания, считают, что при изменении их основных характеристик, вносить новые сведения в реестр нет необходимости. В связи с этим, возникает ситуация, при которой собственником был осуществлен возможный раздел земельного участка, в процессе которого произошло увеличение его площади посредством присоединения к полученным в результате раздела земельным участкам земель общего пользования. Похожие ситуации возникают в процессе осуществления реконструкции объекта капитального строительства без его

регистрации в органах Росреестра. Выявить нарушения в сложившейся ситуации возможно только в результате инициирования проверки при поступлении жалобы. Считаем, что данная проблема наиболее актуальна в наше время, а причина ее кроется в отсутствии надлежащего информирования населения о необходимости проведения кадастровых работ в отношении объектов, изменивших свои основные характеристики. Тем более законодатель никаким образом, не обязывает собственников земельных участков осуществлять такого рода учетные действия, поскольку проведение кадастровых работ в нашей стране осуществляется по заявительному принципу.

Открытость ведения Единого государственного реестра недвижимости также один из наиболее важных принципов, позволяющих всем заинтересованным лицам получать сведения из ЕГРН. Публичная кадастровая карта, справочная информация об объектах недвижимости в режиме онлайн и другие сервисы Росреестра позволяют получить достоверную информацию об объектах недвижимости. Гражданам для обращения в многофункциональные центры «Мои документы» достаточно знать кадастровый номер объекта недвижимости для получения выписки из Единого государственного реестра недвижимости за определенную плату. Несмотря на доступность данных, в сервисах Росреестра зачастую бывают сбои на серверах, затормаживающие работу кадастровых инженеров, так как сведения приходится ждать длительный период времени [5].

Также данные, содержащиеся в кадастровой документации, при ее подготовке, должны сопоставляться с данными, содержащимися в иных информационных ресурсах. Так, на первом этапе, кадастровому инженеру необходимо ознакомиться с исходными документами. Помимо выписки из ЕГРН и свидетельства о государственной регистрации права, это могут быть документы, формируемые при отводе земель, такие как выписка из похозяйственной книги, акты органов государственной власти и местного самоуправления о предоставлении в собственность объекта и иные. Как

правило, после проведения геодезической съемки и камеральной обработки полученных результатов, кадастровый инженер сопоставляет полученные данные с имеющийся исходной документацией. Нередко на данном этапе возникает несоответствие полученных данных, и, если для подтверждения уменьшения площади достаточно приложить к межевому плану разъяснительное письмо органа муниципального управления, то для обоснования ее увеличения необходимы более весомые аргументы. При этом немаловажную роль играет тот факт, что данные в правоподтверждающих документах могут быть ошибочными, ввиду некорректной оцифровки исходной документации, оправдать которую весьма сложно [7]. Несмотря на то, что позиция Росреестра состоит в том, что кадастровый инженер при подготовке межевого плана в первую очередь должен руководствоваться данными, полученными в результате геодезической съемки границ земельного участка, которые сложились на местности пятнадцать и более лет тому назад и закреплены соответствующим образом, несоответствие данных о площади, содержащейся в межевом плане, предоставляемом кадастровым инженером для осуществления государственного кадастрового учета, с данными, имеющимися в правоподтверждающих документах, нередко приводят к приостановлению осуществления государственного кадастрового учета земельных участков. Данная проблема является достаточно распространенной и требует наиболее точных разъяснений со стороны Росреестра. Для снижения количества приостановок по подобным вопросам, в первую очередь, необходимо руководствоваться актуальными сведениями, полученными в ходе выполнения кадастровых работ.

Учет всех объектов, независимо от категории земель, вида разрешенного использования и формы собственности относится к одному из основных принципов осуществления кадастровых работ. Данный принцип основывается на функции государственного управления, являющейся базисом для рационального использования и охраны земельных ресурсов.

Считаем, что для успешного разрешения, обозначенных выше проблем, необходимо усовершенствовать процедуру взаимодействия кадастровых инженеров и органов Росреестра в части предоставления сведений о пунктах опорной межевой сети, государственной геодезической сети, что зачастую бывает проблематичным. Основная причина такого рода несоответствия заключается в том, что точность используемого материала имеет тесную корреляционную связь с качеством подготовленных документов, из-за которых в настоящее время возникают смещения кадастровых кварталов в результате использования неточных координат пунктов съемочного обоснования. К тому же, законодательная база по исправлению такого рода реестровых ошибок также недостаточно полна, поскольку отсутствует методика их определения, исправления и источник финансирования [6]. Внедрение в практику и закрепление тесной связи саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и органов Росреестра, по поводу оспаривания и отмены неправомερных решений органов Росреестра, позволит повысить качество кадастровых работ, снизить количество земельных споров, приостановок и отказов.

Проблемы, возникающие в процессе осуществления кадастровой деятельности, отражаются на качестве выполнения комплексных кадастровых работ. Этот факт указывает на необходимость совершенствования принципов их выполнения посредством совершенствования законодательной базы, применения технологических средств мониторинга земельных участков в целях актуализации данных, поскольку заявительный порядок государственного кадастрового учета не может гарантировать рациональное, правомερное использование земель. Основные принципы проведения комплексных кадастровых работ на территории муниципального образования представлены на рисунке 1.



Рисунок 1 – Принципы проведения комплексных кадастровых работ на территории муниципального образования представлены

Комплексные кадастровые работы также базируются на достоверности содержащихся в карте-плане сведений, которые являются открытыми, поскольку любое заинтересованное лицо вправе ознакомиться с кадастровой документацией [9]. Комплексные кадастровые работы должны быть эффективными не только с экономической точки зрения, но и в качестве инструмента для решения земельных споров и исправления реестровых ошибок [8]. В процессе исследования нами сформулированы основные подходы к совершенствованию организации комплексных кадастровых работ (ККР) на территории муниципального образования (рисунок 2).



Рисунок 2 – Основные подходы к совершенствованию организации комплексных кадастровых работ на территории муниципального образования

Установив основные принципы проведения комплексных кадастровых работ, стало возможным предположить, какие действия необходимо предпринять в целях рационализации выполнения комплексных кадастровых работ.

Если государство на начальном этапе уже определило, что данный вид работ необходим и выгоден, почему на настоящий момент времени комплексные кадастровые работы не проводятся повсеместно? Ответ достаточно прост. Нет необходимой финансовой базы для их проведения. Для решения этой проблемы требуется найти дополнительные источники доходов. Помимо субвенций в муниципальный бюджет из бюджета высшего уровня, необходимо осуществить создание специального фонда комплексных кадастровых работ и привлекать инвесторов. Помимо этого, в связи с изменением законодательства и предоставления возможности некоммерческим объединениям граждан выступать в роли заказчиков работ, необходимо популяризировать комплексные кадастровые работы путем их

освещения в средствах массовой информации, донесения до населения их выгоды и эффективности. Также гражданам, состоящим в некоммерческих организациях, решившим провести комплексные кадастровые работы и инвесторам в фонд ККР, возможно предоставление льготных условий по уплате земельного налога.

Если говорить о нормативно-правовой базе, то здесь изменения должны коснуться регулирования процедур формирования и регистрации объектов, границы которых не уточнены. Считаем необходимым наложить запрет на осуществление учетно-регистрационных действий в их отношении, а также ввести обязательной норму по регистрации хозяйственных построек и внесения их в перечень объектов, в отношении которых выполняются комплексные кадастровые работы. Уверены, подобные меры повлияют на востребованность комплексных кадастровых работ, а, следовательно, и на экономическую составляющую бюджета, как самих собственников, так и бюджетов муниципальных образований, так как правообладателям оплачивать выполнение комплексных кадастровых работ значительно выгоднее, чем регистрировать объект в индивидуальном порядке, а органам государственной власти и местного самоуправления стоит ожидать значительный приток в бюджет денежных средств от уплаты земельного налога.

Кроме того, организовав отдельный институт комплексных кадастровых работ, сохранится единство технологии их выполнения, так как регулировать деятельность исполнителей комплексных кадастровых работ отдельной компании значительно легче, чем кадастровых инженеров по отдельности. При этом значительно повысится качество выполнения кадастровых работ.

Данные преобразования, осуществляемые посредством создания непротиворечивой правовой базы, помогут повысить качество проведения не только комплексных кадастровых работ, но и кадастровой деятельности в

целом, что позволит обеспечить актуальность, полноту, надежность и защиту прав собственников объектов недвижимости.

Список источников

1. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон № 218-ФЗ (с изм. и доп.): [принят Гос. думой 13 июля 2015 г.]. // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.09.2022).
2. О кадастровой деятельности: Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 31. – Ст. 4017.
3. Волков С.Н. Современное состояние земельных отношений и научное обоснование их совершенствования / С.Н. Волков, Д.А. Шаповалов // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2018. - № 3. – С. 224-236.
4. Жукова М.А. Правовое регулирование комплексных кадастровых работ / Жукова М.А., Харитонов А.А. // Модели и технологии природообустройства: региональный аспект. 2022. № 1 (14). – С. 59-65.
5. Жукова М.А. Оценка готовности общества к цифровой трансформации / Жукова М.А., Улезько А.В. // Финансовая экономика. – 2019. №7. – С. 144 – 148.
6. Кузнецова С.Г. Исправление реестровых ошибок в едином государственном реестре недвижимости на основе судебных решений / С.Г. Кузнецова // Актуальные проблемы землеустройства, кадастра и природообустройства: материалы I международной научно-практической конференции факультета землеустройства и кадастров ВГАУ. – Воронеж, 2019. – С. 185-189.
7. Совершенствование методики и технологии информационного обеспечения землеустроительной деятельности: монография / М.А. Жукова, А.А. Харитонов, Н.В. Ершова, С.С. Викин. – Воронеж: изд-во «Истоки», 2022. – 137 с.
8. Харитонов А.А. К вопросу о реализации комплексных кадастровых работ

на региональном уровне / А.А. Харитонов, М.А. Жукова // Модели и технологии природообустройства: региональный аспект. 2020. №2 (11). – С. 59-68.

9. Kharitonov A.A. Problems of maintaining of real estate cadastre as exemplified by cadastral registration of allotment cottages/ Kharitonov A.A., Vikin S.S., Ershova N.V. // : IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. International science and technology conference «Earth science», Vladivostok, Russian Federation, 2021. С. 022045.

References

1. O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti: Federal'nyj zakon № 218-FZ (s izm. i dop.): [prinyat Gos. dumoj 13 iyulya 2015 g.]. // Konsul'tantPlyus: [sajt]. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 05.09.2022).

2. O kadastrovoj deyatel'nosti: Federal'nyj zakon ot 24.07.2007 №221-FZ (red. ot 01.05.2022) // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2007. - № 31. – St. 4017.

3. Volkov S.N. Sovremennoe sostoyanie zemel'nyh otnoshenij i nauchnoe obosnovanie ih sovershenstvovaniya / S.N. Volkov, D.A. SHapovalov // Interekspo Geo-Sibir'. – 2018. - № 3. – S. 224-236.

4. Zhukova M.A. Pravovoe regulirovanie kompleksnyh kadastryh rabot / Zhukova M.A., Haritonov A.A. // Modeli i tekhnologii prirodoobustrojstva: regional'nyj aspekt. 2022. № 1 (14). – S. 59-65.

5. Zhukova M.A. Ocenka gotovnosti obshchestva k cifrovoj transformacii / Zhukova M.A., Ulez'ko A.V. //Finansovaya ekonomika. – 2019. №7. – S. 144 – 148.

6. Kuznecova S.G. Ispravlenie reestrovnyh oshibok v edinom gosudarstvennom reestre nedvizhimosti na osnove sudebnyh reshenij / S.G. Kuznecova // Aktual'nye problemy zemleustrojstva, kadastra i prirodoobustrojstva: materialy I mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii fakul'teta zemleustrojstva i kadastrv VGAU. – Voronezh, 2019. – S. 185-189.

7. Sovershenstvovanie metodiki i tekhnologii informacionnogo obespecheniya zemleustroitel'noj deyatel'nosti: monografiya / M.A. Zhukova, A.A. Haritonov,

8. Haritonov A.A. К вопросу о реализации комплексных кадастровых работ на regional'nom urovne / A.A. Haritonov, M.A. Zhukova // Modeli i tekhnologii prirodoobustrojstva: regional'nyj aspekt. 2020. №2 (11). – S. 59-68.

9. Kharitonov A.A. Problems of maintaining of real estate cadastre as exemplified by cadastral registration of allotment cottages/ Kharitonov A.A., Vikin S.S., Ershova N.V. // : IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. International science and technology conference «Earth science», Vladivostok, Russian Federation, 2021. С. 022045.

Для цитирования: Жукова М.А., Харитонов А.А., Ершова Н.В., Викин С.С.

Принципы проведения комплексных кадастровых работ на территории муниципального образования // Московский экономический журнал. 2022. №

10. URL: <https://qje.su/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-10-2022-55/>

© Жукова М.А., Харитонов А.А., Ершова Н.В., Викин С.С. 2022. Московский экономический журнал, 2022, № 10.